

EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS, BALANÇO DE PAGAMENTOS E ABASTECIMENTO DO MERCADO INTERNO

Fernando B. Homen de Melo,
Maria Helena G.P.Zockun (1)

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, passaram a enfrentar sérios problemas de balanço de pagamentos, quedas no ritmo de suas atividades e desemprego. A questão relevante para essas economias passou então a ser o de ajustamento às novas condições prevalecendo 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 o Brasil apresentou um "deficit" de quase sete bilhões de dólares na conta de transações correntes, cifra que praticamente se repetiu em 1975. Esses dois anos caracterizaram uma situação duplamente desfavorável ao nosso 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 diminuição) nos preços dos produtos exportados. O resultado foi uma violenta deterioração das relações de troca do país nesses últimos dois anos, perdas sensíveis de reservas cambiais e uma menor taxa de crescimento econômico a partir de 1975.

Essa crítica situação do nosso setor externo forçou o governo, a partir de meados de 1974, a introduzir medidas restritivas às importações, consistindo basicamente em elevações tarifárias, proibição de certas importações e, mais recentemente, a 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 se analisar os possíveis instrumentos de política econômica capazes de permitir um maior estímulo às exportações de produtos agrícolas e, conseqüentemente, adaptar o país às novas condições do mercado internacional. Uma melhora na rentabilidade dos produtos agrícolas exportáveis poderia contribuir de modo importante para a dimi-

(1) Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo.

nuição dos elevados "deficits" da conta de transações correntes que ainda perduram no Brasil, ao mesmo tempo que teria conseqüências benéficas para o próprio desenvolvimento do setor agrícola.

Na realidade, medidas incentivadoras de grande alcance para as exportações agrícolas não foram, até o momento, introduzidas pelo governo brasileiro; no caso específico dessas exportações, um dos argumentos contrários mais importantes a maiores incentivos, é aquele relacionado às conseqüências daí advindas quanto ao abastecimento do mercado interno, principalmente no 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 ser resumido como sendo o de discutir os aspectos relevantes para a definição da política econômica brasileira na atual situação do nosso balanço de pagamentos, principalmente em termos de contribuição da agricultura; ao longo do trabalho, procuraremos enfatizar não apenas a necessidade de aumento das exportações, mas também a preocupação sempre presente de se garantir um "adequado" suprimento do mercado interno. Para isso, o trabalho está dividido em algumas partes: na primeira, apresentamos uma análise das políticas econômicas adotadas no período de pós-guerra (até 1973) e suas conseqüências em termos de exportações agrícolas; na segunda, aspectos da política cambial brasileira após 1973 são apresentados, enfatizando-se 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 uma maior contribuição da agricultura à solução da nossa crise externa, em termos de curto e longo prazos; nesta última parte, a questão de 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. Surto de industrialização eram casuísticos, quase sempre determinados por problemas de suprimento externo, ou

pela livre operação do mercado de câmbio ⁽²⁾.

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 I Grande Guerra, tomaram medidas no sentido de alterar drasticamente a estrutura produtiva do País. Data dessa época o início de uma política deliberada de 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; a menos dos poucos produtos tradicionais, o setor agrícola não mereceu o delineamento de nenhuma política de longo prazo que procurasse incentivar a diversificação de sua pauta de exportação. A seguir serão expostas, em linhas gerais, as políticas comerciais adotadas no pós-guerra onde ficará clara aquela omissão.

1947-53: 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 26% o nível geral de preços no período compreendido entre 1945-53 ⁽³⁾.

O declínio persistente da taxa de câmbio real se configurava, por si só, em forte desestímulo para as exportações de modo geral. Mas a exportação agrícola 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 "deficits" no balanço de pagamentos, ocorrendo mesmo na presença de rígidos controles impostos no mercado de divisas, levou o governo a procurar elevar a receita cambial, liberando do regime de licença prévia a exportação de vários produtos inclusive agrícolas (café, algodão, si

⁽²⁾ Por exemplo, entre 1929 e 1937, segundo Furtado (1965), as importações diminuíram em 23% e a produção industrial aumentou em 50%; as sucessivas depreciações do cruzeiro nesse período foram, pelo menos em parte, causadas desse rápido crescimento da produção industrial.

⁽³⁾ Índice n.º 26 da Conjuntura Econômica (atual índice n.º 2).

sal, cacau, milho, fumo, cera de carnaúba, óleos vegetais, couros e peles, frutas, etc.), a partir de 1950. Tal medida não impediu, todavia, que as exportações (exceto café) declinassem no período 1947-52; 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.

1953-61: Taxas Múltiplas de Câmbio

A expectativa de que a guerra da Coreia se pudesse transformar em novo conflito mundial teve, como consequência, inesperados acréscimos de importações, que geraram em 1951 e 1952 novos "deficits" 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 bonus 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 ⁽⁴⁾. Devido à pressão dos exportadores no sentido de se 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 negociada no mercado livre ⁽⁵⁾ 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 toda exportação (exceto café) que foi em seguida alterada ao se dividirem agora as exportações em quatro categorias. Nessa nova sistemática a exportação agrícola se concentrava nas 2.^a e 3.^a categorias que obtinham bonus de Cr\$ 0,0187 e Cr\$ 0,0247 respectivamente ⁽⁶⁾. O primeiro grupo incluía algodão, madeira, cacau, cera de carnaúba, castanha do Pará, fumo em folha e banana. O segundo grupo incluía couros e peles, piaçava, mamona, sisal, manteiga de cacau e soja. As

⁽⁴⁾ Os 70% restantes eram remunerados à taxa oficial e essa proporção corresponde à 2.^a categoria.

⁽⁵⁾ Essa proporção correspondia à 3.^a categoria, para a qual vigorava a maior taxa.

⁽⁶⁾ Na 1.^a categoria só estava a exportação do café que obtinha bonus de Cr\$ 0,0134/US\$.

demais exportações, a maior parte dos manufaturados, estavam incluídas na 4.^a categoria que recebiam bonus 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 espera da 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 no quadro 1.

QUADRO 1. - Exportação Agrícola, Brasil, 1953-74
(US\$ milhões)

Ano	Com café	Sem café	Produtos de exportação superior a US\$ 50 milhões
1953	1.355	266	algodão, cacau, café
1954	1.396	477	algodão, cacau, café
1955	1.182	338	algodão, cacau, café
1956	1.282	252	algodão, cacau, café
1957	1.094	249	cacau, café
1958	955	268	cacau, café
1959	951	218	cacau, café
1960	953	241	açúcar, cacau, café
1961	1.057	347	açúcar, algodão, café
1962	921	278	algodão, café
1963	1.099	351	açúcar, algodão, café
1964	1.075	361	algodão, café
1965	1.081	374	açúcar, algodão, café
1966	1.220	456	açúcar, algodão, cacau, café
1967	1.101	396	açúcar, algodão, cacau, café
1968	1.275	501	açúcar, algodão, café, milho
1969	1.522	709	açúcar, algodão, cacau, café
1970	1.650	711	açúcar, algodão, cacau, café, milho, carne bovina
1971	1.443	718	açúcar, algodão, cacau, café, milho, carne bovina
1972	1.877	888	açúcar, algodão, cacau, café, óleo de mamona, <u>soja</u> , carne bovina
1973	2.735	1.491	açúcar, algodão, cacau, café, fumo, óleo de mamona, <u>sisal</u> , soja, carne bovina
1974	2.601	1.737	açúcar, algodão, cacau, café, fumo, milho, óleo de mamona, <u>sisal</u> , soja

Fonte: Até 1967 PAIVA "et al" (1973). A partir de 68 "Relatório CACEX", vários anos.

Alguns economistas ⁽⁷⁾ 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 desestímulo às exportações nesse período ⁽⁸⁾: acreditam que esse fato era decorrente do próprio sistema cambial vigente nessa época.

As importações prioritárias (trigo, petróleo, carvão, impressos, importações do governo) eram vinculados 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 um nível reduzido. Por outro lado, as transações de capital eram realizadas num mercado livre, separado das transações comerciais. Segundo FISHLOW, a existência desse mercado separado exigia que a receita proveniente das exportações fosse controlada por licenças 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 ⁽⁹⁾.

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. No quadro 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 no quadro 1.

1961-64: Período de Indefinição

Uma maior liberdade no mercado de divisas foi sendo alcançada até 1961, embora tal processo tenha retrocedido antes do final daquele ano ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Ver, por exemplo, Nathaniel Leff "Export Stagnation and Autharkic Development: in Brazil: 1947 - 1962" Q.J.E. 88 (maio 1967); 286-301.

⁽⁸⁾ Ver Albert Fishlow "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil" NBER - 1974 (mimeo) p. 27.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ As exportações, principalmente de alimentos, estavam ainda sujeitas ao regime de licenciamento.

QUADRO 2. - Paridade de Poder de Compra e Taxação das Exportações, 1947-60

Ano	Cr\$ / US\$		Taxação implícita (%)
	Taxa câmbio para exportação	Taxa câmbio de paridade	
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: FISHLOW (1974).

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 havia sido dividido (para transações financeiras 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. No entanto sempre café, cacau e outros produtos tradicionais na pauta eram os de remuneração mais prejudicada quer pela imposição de quotas de contribuição, por restrições quantitativas às exportações e mesmo por taxas de câmbio menores do que as vigentes para outras transações ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Para maiores detalhes ver Alberto Veiga "The Impact of Trade Policy on Brazilian Agriculture 1947-67" Purdue University Press, tese de Ph.D. não publicada 1974.

1964-67: 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 as exportações passou a ser 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 o exterior; deixava-se um longo período enfatizando apenas 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.

1968-73: 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-se assim o risco associado às atividades exportadoras; isto não significou, no entanto elevações reais na taxa cambial. A regra geral adotada para as desvalorizações foi, aparentemente, a da paridade relativa do poder de compra, pela qual se desvaloriza pela diferença entre as taxas de inflação interna e externa. Dado que as taxas de crescimento de preços externos eram positivas, as desvalorizações se faziam sempre em proporção inferior à inflação doméstica. 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.

A persistente queda da taxa de câmbio real se contrapôs, 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, se constitui em subsídio negativo que reduz ainda mais a re-

muneração 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. No entanto, 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 do quadro 3.

QUADRO 3. - Taxas Médias de Subsídio na Exportação, 1971-74 (1)
(em percentagem do valor exportado)

Item	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

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

Fonte: ZOCKUN "et al" (1976).

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 conjunto 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 advindo 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, car

ne, sisal e fumo.

No entanto, parece válido admitir que o desempenho das exporta-
coes do setor, poderia ter sido bem mais expressivo, não fosse a completa au-
sencia de uma política de exportaao agrícola de longo prazo. Ao contrário do
setor industrial que se vê amparado por um amplo programa de promoao de ex-
portaoes, o setor agrícola se encontra ainda a mercê de uma política que, a
parentemente, visa atender apenas a objetivos imediatistas de equilíbrio no
balanço de pagamentos e contenao da inflaao.

3 - POLÍTICA CAMBIAL APÓS 1973

A sistemática de minidesvalorizaoes, adotada a partir de 1968,
não foi alterada depois da crise do balanço de pagamentos iniciada em 1974.
Como mencionado anteriormente, esse instrumento, dentre as inúmeras medidas
tomadas para promover as exportaoes, foi o único que beneficiou a agricultura
ra, ao reduzir a variância da taxa de câmbio real ⁽¹²⁾.

Embora não admitido oficialmente, o exame da evoluao da taxa de
câmbio nominal parece indicar que a regra adotada nas minidesvalorizaoes é
a ditada pela teoria relativa da paridade do poder de compra; segundo, esta
teoria, a partir de uma dada taxa de equilíbrio, alteraoes na relaao entre
as taxas de inflaao interna e externa mostrariam a necessidade de ajustamentos
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 en-
tradas líquidas de capitais do exterior, logrou manter o nível de reservas do
país em constante ascenao entre 1968 e 1973, ao final do qual o Brasil apre-
sentava um saldo de US\$ 6 bilhões no seu estoque de divisas.

A precipitaao da crise econômica mundial no final de 1973, alte-
rou profundamente esse quadro favorável do nosso balanço de pagamentos, ape-
sar dos severos controles impostos sobre as importaoes; o balanço de paga-
mentos apresentou volumosos "deficits" em 1974 e 1975, situaao que ainda per-
sistiu no primeiro semestre deste ano.

A política cambial permaneceu desvalorizando a taxa de câmbio
Cr\$/US\$ em magnitude aproximadamente igual a diferença entre o crescimento in-
terno e externo de preços, embora a frequência e a magnitude dessas altera-
ões tenham aumentado devido  aceleraao da inflaao doméstica. A manuten-
ão desse esquema cambial merece duas observaoes.

Em primeiro lugar, a teoria da paridade do poder de compra, for-

⁽¹²⁾ As exportaoes industriais, como apontado na secao 2, estão amparadas
por um amplo programa de apoio em que os créditos fiscais têm papel de
destaque ao lado da própria política cambial.

mulada por Gustav Cassel, baseia-se na hipótese de inexistência ou de apenas pequenas modificações nas variáveis reais do comércio internacional ⁽¹³⁾. Is to 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 transportes, barreiras ao comércio, rendas reais, etc., são de pequena magnitude. PASTORE "et al" ⁽¹⁴⁾ demonstraram que dependendo da magnitude de certos parâmetros ⁽¹⁵⁾ 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 esta última foi a situação verificada entre 1968 e 1973, o que explicaria o relativo equilíbrio do balanço de transações correntes no período.

Ora, a consequência de se 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, foi o de ter havido uma valorização da taxa cambial ⁽¹⁶⁾, em termos de uma teórica taxa de equilíbrio. Mesmo as restrições impostas sobre a demanda de importações (através de elevações de tarifas, depósitos prévios, etc.) não evitaram o desequilíbrio ocorrido em nossas contas com o exterior. A exportação não foi suficientemente estimulada ⁽¹⁷⁾ 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).

⁽¹³⁾ Ver as obras de Gustav Cassel "Money and Foreign exchange after 1914" New York, MacMillan Co. (1922); "Foreign Investment". Chicago, University of Chicago Press (1928); "Post War Monetary Stabilization" New York, Columbia University Press (1928); "The Theory of Social Economy" New York, Hartcourt, Brace & Co. (1932) e James Holmes "The Purchasing Power Parity Theory: In Defense of Gustav Cassel as a Modern Theorist" JPE, 75 (5):686/75, outubro de 1967.

⁽¹⁴⁾ A.C.Pastore "et al" "A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira". Trabalhos para discussão n.º 20 - IPE/USP - 1976.

⁽¹⁵⁾ Elasticidade da demanda doméstica de importações em relação ao seu custo real e à real; elasticidade da oferta de exportações com relação à sua remuneração real, e à renda do resto do mundo.

⁽¹⁶⁾ Mesmo levando em conta as tarifas e subsídio colocados sobre as importações e exportações respectivamente.

⁽¹⁷⁾ O que poderia ter ocorrido com uma taxa cambial mais favorável.

O segundo ponto que merece ser analisado 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 moeda 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, e mais acentuadamente após meados de 1973, 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 necessariamente haverá desvalorização do Cr\$ em relação ao marco alemão, quando desvalorizamos 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⁽¹⁸⁾. É exatamente isso que tem-se verificado desde 1975 com a média das moedas dos países industrializados se desvalorizando em relação ao dólar americano como mostra o quadro 4⁽¹⁹⁾.

QUADRO 4. - Taxas Cambiais Cr\$/US\$, US\$/DES e Cr\$/DES, 1970-76
(em final de período)

Ano	Cr\$/US\$	US\$/DES	Cr\$/DES
1970	4,950	1,00000	4,950
1971	5,635	1,08571	6,118
1972	6,215	1,08571	6,748
1973	6,220	1,20635	7,504
1974 I	6,455	1,20635	7,787
II	6,815	1,20635	8,221
III	7,130	1,18713	8,464
IV	7,435	1,22435	9,103
1975 I	7,735	1,24747	9,649
II	8,070	1,23641	9,978
III	8,520	1,16427	9,920
IV	9,070	1,17066	10,618
1976 I	9,935	1,15633	11,488

Fonte: International Financial Statistics, FMI, XXIX (7), Julho 1976.

⁽¹⁸⁾ Ver a esse respeito Conjuntura Econômica, 30(5):88/101, FGV, R.J., maio 1976.

⁽¹⁹⁾ 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.

Abstraído-se, por ora, do problema levantado anteriormente, sobre a valorização do Cr\$ em relação ao US\$ em termos de uma taxa de equilíbrio no mercado de divisas, podemos verificar qual o efeito da evolução da taxa US\$/DES sobre a taxa Cr\$/DES (quadro 5) ⁽²⁰⁾. Evidentemente a taxa de variação Cr\$/DES é a soma das variações da taxa Cr\$/US\$ e US\$/DES, notando-se também que sô a taxa cambial Cr\$/US\$ é controlada pelas autoridades monetárias brasileiras.

QUADRO 5. - Variação Percentual das Taxas Cambiais, 1970-76
(em final de período)

Ano	Cr\$/US\$	US\$/DES	Cr\$/DES
1970	13,8	0,0	13,8
1971	13,8	8,6	23,6
1972	10,3	0,0	10,3
1973	0,1	11,1	11,2
1974 I	3,8	0,0	3,8
II	5,6	0,0	5,6
III	4,6	-1,6	3,0
IV	4,3	3,4	7,5
1975 I	4,0	1,9	6,0
II	4,3	-0,9	3,4
III	5,6	-5,8	-0,6
IV	6,5	0,5	7,0
1976 I	9,5	-1,2	8,2

Levando em conta o fato de que os principais compradores de produtos básicos brasileiros são os países da Europa ⁽²¹⁾, a menor desvalorização do Cr\$ relativamente às moedas desses países, reduz a remuneração em moeda nacional dos exportadores, em relação a uma situação em que se considerasse os movimentos entre o dólar e essas moedas para efeitos de desvalorização do cruzeiro ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Os Direitos Especiais de SAQUE - DES - correspondem a uma média ponderada das moedas da Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Reino Unido, África do Sul, Espanha, Suécia e Estados Unidos.

⁽²¹⁾ Aos países da Comunidade Económica Européia e da Associação Européia de Livre Comércio foi exportado, em 1974, 39% dos produtos básicos enviados ao exterior pelo Brasil. Aos Estados Unidos coube 19% daquele total.

⁽²²⁾ Parece válido especular-se sobre a possibilidade de, pelo menos parte dos movimentos descendentes de preços internacionais em US\$ de produtos agrícolas a partir de 1975, serem resultado das desvalorizações dessas moedas em relação ao dólar, dado que tais países, como um todo, são importantes no mercado mundial desses produtos.

Acrescentando-se a isso a evidência de o Cr\$ estar valorizado em relação ao dólar e 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 ⁽²³⁾.

4 - A AGRICULTURA E A CRISE DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

4.1 - Situação do Setor Externo e Medidas Tomadas

O desempenho do balanço de pagamento brasileiro em 1975 demonstrou que o país continuou a sofrer as conseqüências 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 conseqüência, um agravamento do "deficit" da conta de transações correntes, parcialmente compensado pela entrada de capitais. Esses acontecimentos causaram uma sensível diminuição do nosso nível de reservas em 1974 e 1975. O quadro 6 apresenta um resumo do nosso balanço de pagamentos nos últimos três anos, podendo-se então observar a gravidade da situação externa a partir de 1974; depois de um saldo positivo de US\$ 2,18 milhões em 1973, o Brasil experimentou uma redução de US\$ 3,05 milhões no seu nível de reservas nestes dois últimos anos.

QUADRO 6. - Brasil: Balanço de Pagamentos
(US\$ milhões)

Conta	1973	1974	1975
1. Comercial	7	- 4.563	- 3.800
1.1. Exportações (FOB)	6.199	7.968	8.500
1.2. Importações (FOB)	-6.192	-12.531	-12.300
2. Serviços e transferências	-1.695	- 2.313	- 3.200
3. Conta corrente (1+2)	-1.688	- 6.876	- 7.000
4. Conta de capital (líquido)	3.512	6.894	5.000
5. Erros e omissões	355	- 67	-
Saldo do balanço	2.179	- 1.049	- 2.000

Fonte: LEMGRUBER (1975).

O Governo já tomou uma série de medidas com vistas a atenuar a si

⁽²³⁾ A conseqüência mais direta desse fato é que o Brasil deve estar auferindo do menos receita cambial do que poderia obter, sob um esquema cambial que levasse, pelo menos, esse fator em consideração.

tução difícil em que se encontra o setor externo brasileiro desde 1974. A semelhança do ocorrido em outros países, uma série de restrições começaram a surgir em junho de 1974, consistindo basicamente em aumento de tarifas, ampliação da lista de produtos menos essenciais, eliminação de benefícios e isenções tarifárias de uma série de indústrias, assim como um maior controle das importações das empresas governamentais. Apesar de tudo, o problema continuou se agravando, de modo que, em 1975, o governo intensificou ainda mais o controle sobre as importações, introduzindo uma 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 superfluos.

Do lado das exportações, apenas no início de 1976 é que introduziu-se uma nova medida: a concessão de crédito subsidiado para o acréscimo de exportações previsto pelo exportador ⁽²⁴⁾. Esse incentivo creditício entretanto, procura incentivar apenas as exportações de manufaturados e semi-manufaturados, prevendo-se a sua extensão aos produtos primários somente em caráter excepcional.

É aparente então, que as medidas até agora tomadas enfatizaram muito mais o controle das importações e, apenas mais recentemente, incluíram um novo incentivo às exportações de produtos industrializados; nenhuma medida incentivando de modo significativo as exportações de produtos agrícolas primários entretanto, foi introduzida pelo governo federal nos últimos anos ⁽²⁵⁾.

4.2 - A Agricultura e o Comércio Exterior Brasileiro

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 1960 foi de 75%, tendo diminuído para 67% em 1974 (quadro 7). 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. É ainda o setor agrícola, no entanto, o grande responsável pela receita cambial brasileira nos dias de hoje ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Resolução n.º 353 do Banco Central e Comunicado NR. 539 da CACEX, respectivamente de 02/12/1975 e de 08/01/1976.

⁽²⁵⁾ A isenção parcial do ICM nas exportações de soja até 30 de junho passado foi, apesar de isolada, uma medida nessa direção.

⁽²⁶⁾ A participação da indústria na pauta de exportações brasileiras, embora crescente, foi de somente 23% em 1974; incluindo o valor adicionado de produtos agrícolas essa figura nesse ano é estimada em 45-50%. Ver nota do quadro 7.

QUADRO 7. - Participação da Agricultura na Pauta de Exportações, 1960-74
(US\$ FOB Milhões)

Ano	Total (1)	Agricultura ⁽¹⁾ (2)	(2)/(1) (%)
1960-67	1.464	1.257	86
1968	1.872	1.522	81
1969	2.291	1.835	80
1970	2.714	2.034	75
1971	2.807	2.092	75
1972	3.957	2.963	75
1973	6.081	4.470	74
1974	7.752	5.211	67

(1) 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%.

Fonte: ZOCKUN "et al" (1976).

Além disso, as exportações agrícolas assumem importância considerável em termos de formação de renda do setor; os dados do quadro 8 estão mostrando que essas transações tem alcançado proporções de 23 a 31% do valor da produção agrícola. Daí a importância de se obter uma razoável taxa de crescimento dessas exportações para o bom desempenho do setor, com isso não se querendo menosprezar o potencial de crescimento do próprio mercado interno.

QUADRO 8. - Participação da Exportação na Renda Interna do Setor Agrícola

Ano	Produção (1)	Exportação (2)	(2)/(1) %
	Cr\$ milhões		
1954-1958	197	51	26
1959-1963	970	219	23
1964-1968	8.804	2.763	31
1969-1973	35.706	10.357	29

Fonte: Até o terceiro quinquênio, von DOELLINGER "et al" (1973); quarto quinquênio, ZOCKUN "et al" (1976).

Por outro lado, a estratégia de desenvolvimento brasileiro, mais voltada para o comércio externo, implantada no país após 1965, aliada à evolução favorável de preços internacionais, encontrou no setor agrícola grande dinamismo em termos de resposta. Duas evidências ilustram este aspecto; a pro

dução 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, passou a 5.211 milhões de dólares em 1974 (quadro 7).

A abertura da economia para o comércio exterior caracterizou-se como um importante fator para a obtenção das elevadas taxas de crescimento e econômico verificadas no Brasil após 1968. A agricultura muito contribuiu para esse crescimento, dado que respondeu rapidamente à nova sistemática cambial de minidesvalorizações e aos estímulos de preços favoráveis no mercado internacional ⁽²⁷⁾; essa situação permitiu que agricultores e exportadores realizassem seus cálculos econômicos em bases mais realistas, dando oportunidade a que o setor agrícola utilizasse o comércio externo como um mercado alternativo para seus produtos, com o sistema de minidesvalorizações contribuindo para uma diminuição do risco para o setor como um todo.

Em suma, preços internacionais favoráveis e uma política cambial mais realista, permitiram ao setor agrícola ampliar rapidamente sua produção e exportação. Tudo foi conseguido sem os incentivos fiscais que foram concedidos aos produtos industriais: na realidade o produto agrícola era, e continua taxado nas exportações, através da incidência de dois impostos indiretos (ICM e FUNRURAL) na magnitude de 15,5%, além de terem existido vários tipos de restrições à livre comercialização externa desses produtos por parte da CACEX.

4.3 - Evolução de Preços Internacionais

Com respeito aos produtos primários de nossa pauta, pode-se observar pelos dados do quadro 9, que a evolução de preços no período 1968-72 foi favorável (exceção a 1971), mas que 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 bem mais favorável do que o de produtos não-industrializados, exatamente no período em que o primeiro setor estava recebendo o incentivo adicional do programa de incentivos fiscais.

Além disso, o setor agrícola já em 1974 e, mais pronunciadamente em 1975, passou a enfrentar uma conjuntura de preços menos favoráveis no mer

(27) Não se pode deixar de mencionar entretanto, que nesse mesmo período, inúmeras medidas restritivas às exportações agrícolas por parte da CACEX existiram, o que pode ter aumentado o risco da atividade exportadora. Ver ZOCCUN "et al" (1976).

QUADRO 9. - Preços Internacionais e Relação de Troca, Brasil, 1966-75
Índices (Base: 1970 = 100)

Ano	Produtos não industrializados	Indústria de transformação total (1)	Relação de troca
1968	77,4	90,4	85,7
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 de 1976), para as duas primeiras colunas e von DOELLINGER (1976), para a terceira.

cado internacional; em 1974, o índice de preços dos não industrializados elevou-se em apenas 13%, enquanto o da indústria de transformação elevou-se em 53%. Em 1975, por outro lado, enquanto o primeiro caiu 8%, o segundo caiu apenas 4%.

Outra maneira de se avaliar a situação e especular sobre problemas do futuro próximo, é examinar o comportamento da relação de trocas na agricultura, isto é, preços de venda de seus produtos e compra dos insumos necessários à produção. Os dados do quadro 10 representam uma tentativa nessa direção, incluindo apenas os produtos exportáveis pelos principais estados das regiões Sul e Sudeste ⁽²⁸⁾. Os resultados obtidos para a relação de trocas nos vários estados, indicam uma deterioração nas condições de rentabilidade de nossos produtos agrícolas de exportação, 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 que as cotações de dezembro de 1975 para esses produtos, exceção ao algodão, terem sido inferiores a média de 1975, fato que salientava a tendência declinante dos preços internacionais. Alguns dos produtos, casos do arroz, o

⁽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 geada em 1975.

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

QUADRO 10. - Relação de Trocas: Setor Agrícola - Produtos de Exportação, 1970-76
(1972 = 100)(1)

Ano	Rio G.do 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	96,3	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

(1) 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 são 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 de 1976) para índice de preços pagos.

leo de mamona e soja, estavam em dezembro de 1975, com preços inferiores até aos de 1973. O algodão era o único produto entre os sete, em que as 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, inclusive quanto ao preço de um dos seus principais produtos na pauta de exportação, a soja; essa situação, que ameaçava tornar esse produto gravoso em termos de comercialização externa, motivou o governo federal a conceder isenção parcial e temporária do ICM nas exportações do produto em grãos. 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 do preço da soja ter alcançado quase US\$ 300 a tonelada em junho-julho passados; já em fins de julho e início de agosto, entretanto, a cotação do produto (CIF - Rotterdan) tinha caído para US\$ 23 - 240 a tonelada.

Como resultado da alteração favorável ocorrido no preço internacional da soja, a comercialização externa da 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 bilhão.

O notável desempenho do setor soja neste e nos últimos anos, em termos de comércio exterior, aliada à atual situação crítica do nosso balanço de pagamentos, caracterizam um pano de fundo para a seguinte indagação. Se

rã que o setor agrícola já está fazendo toda a sua possível contribuição ao problema de ajustamento da economia brasileira às novas circunstâncias externas, retratadas na grave situação do nosso balanço de pagamentos? Para se analisar esta questão, a seção seguinte deste trabalho procurará colocar, ainda que de modo conciso, o problema envolvido no delineamento da política econômica brasileira: um maior incentivo das 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.

5 - MAIOR CONTRIBUIÇÃO DA AGRICULTURA

A participação da agricultura no processo de ajustamento da economia brasileira às novas circunstâncias na área internacional, tornar-se-ia bem mais efetiva caso as políticas de controle das importações e do dispêndio agregado fossem combinadas com uma política de incentivo às exportações de modo geral; na realidade, no 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 semi-manufaturados. Por outro lado, as nossas exportações, total e da agricultura, deverão apresentar um razoável crescimento em 1976, crescimento este entretanto, fortemente influenciado pelos preços temporariamente favoráveis de café e soja no mercado internacional. O setor agrícola, ainda responsável pela maior parte do valor das nossas exportações, não recebeu nesses últimos anos, entretanto, incentivos significativos através de políticas governamentais que abrangessem o setor como um todo⁽³⁰⁾.

5.1 - A Situação no Curto Prazo

Um aumento das exportações de produtos agrícolas brasileiros, "in natura" e processados, poderia ser obtido através da melhoria da sua rentabilidade em termos reais; no curto prazo, duas alternativas para se conseguir esse objetivo seriam ou uma maior desvalorização cambial ou a eliminação de impostos indiretos incidindo na comercialização externa desse grupo de produ

⁽³⁰⁾ 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%.

tos ⁽³¹⁾). A primeira alternativa 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).

Talvez o argumento mais importante contrário a este tipo de política, é aquele que enfatiza a elevação resultante nos preços domésticos dos produtos agrícolas exportados e o conseqüente impacto no índice do custo de vida, através basicamente de seus componentes alimentação e vestuário, inclusive em termos distributivos. De fato, pelos dados do quadro 11, pode-se observar que para a classe de renda familiar modal no município de São Paulo, 43,5% da despesa familiar é concentrada no componente alimentação. Adicionalmente, o mesmo quadro mostra as variações do índice geral e de seus diversos componentes nos anos de 1974, 1975 e primeiros seis 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 ele 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, dependerá 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 caso 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 considerada 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. Es

⁽³¹⁾ 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 ser esta uma área aberta a investigações mais detalhadas de parte dos economistas brasileiros.

QUADRO 11. - 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 (%)		
		1974	1975	1976 (1.º sem.)
Geral	100,00	33,03	29,27	19,30
Alimentação	43,53	37,04	26,40	17,61
Habitação	22,68	27,00	32,25	20,58
Despesas pessoais	13,63	30,54	27,01	22,45
Vestuário	6,40	21,88	29,41	16,14
Transportes	6,28	45,91	31,59	19,54
Saúde	5,28	25,23	42,28	19,92
Educação	2,20	34,91	26,82	24,37

Fonte: Publicações da FIPE - Secretaria de Finanças da Prefeitura do Município de São Paulo.

se fato também pode ser explicado de modo alternativo ⁽³²⁾: um produto qualquer, que seja deslocável, geograficamente teria um ponto de importação e outro de exportação, 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, entre tanto, 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, pelo menos enquanto a taxa de câmbio permanecer fixa ⁽³³⁾. Nessa categoria de bens domésticos estão incluídos os diversos grupos de produtos acima mencionados, alguns deles pelo me-

⁽³²⁾ Ver HINSHAW (1975), no qual as considerações do texto estão baseadas.

⁽³³⁾ O relevante de uma alteração cambial nesse contexto, é a alteração do preço relativo entre bens transacionados internacionalmente e domésticos e o conseqüente efeito substituição na produção e consumo dos últimos.

nos, estritamente como resultado da política comercial brasileira; em consequência, as flutuações da oferta agrícola, principalmente por razões climáticas, trazem grandes variações nos preços. 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 85%, contribuindo para uma elevação de 2,5 pontos no índice de custo de vida no município de São Paulo (34). O arroz é outro caso interessante: ainda que seu preço tenha permanecido estável nesses meses iniciais, o seu nível tem estado, em maior ou menor grau, acima da cotação internacional desde o segundo semestre de 1974, o que se constitui em uma taxaço regressiva implícita ao consumidor brasileiro (35); o algodão atualmente também parece estar em situação semelhante (36). 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 (37). Além disso, provavelmente no curto prazo, uma comparação mais adequada deve ser realizada entre dois tipos de políticas relacionadas à crise do balanço de pagamentos, ambas trazendo custos à 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

(34) 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 interno.

(35) É útil voltar a mencionar que, assumindo uma certa mobilidade de recursos entre produtos, o incentivo às exportações agrícolas poderia ter 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.

(36) 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).

(37) 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 "et al" (1975) é uma tentativa nessa direção.

importações e estímulo apenas às exportações de manufaturados. Enquanto a primeira traria uma conseqüência 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 conseqüências negativas no mercado de trabalho, inclusive quanto ao emprego de trabalhadores menos qualificados (38).

5.2 - A Situação a Médio e Longo Prazos

Por outro lado, passando a enfocar 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, substituições de importações no setor industrial (39); 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: infraestrutura de comercialização externa e pesquisa agrônômica; apesar de serem distorções do passado, procuraremos salientar as suas implicações para a situação brasileira presente e possibilidades de medidas corretivas para o futuro.

Quanto ao fato de a infraestrutura de comercialização externa ter sido e ainda ser precária, uma parte da explicação provavelmente está na baixa prioridade concedida ao desenvolvimento do setor exportador, pelo menos até meados da década passada; enquanto a nossa pauta era concentrada no café e, em menor escala, cacau e algodão (ver quadro 2) e não se pretendia exportar produtos não-tradicionais, não se cogitava também de maiores investimen-

(38) 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".

(39) O objetivo da primeira parte deste trabalho visava exatamente documentar a política do pós-guerra, permitindo a esta altura, que algumas implicações sejam apresentadas.

tos para se desenvolver essa infraestrutura ⁽⁴⁰⁾. Como resultado, alguns dos problemas enfrentados pelo Brasil nos dias de hoje, estão localizados na nossa deficiente infraestrutura de comercialização externa, principalmente quanto ao setor de grãos; comparando, para o caso da soja, a situação brasileira e americana, um recente estudo da Comissão de Financiamento da Produção do Ministério da Agricultura ⁽⁴¹⁾, identificou as nossas maiores deficiências como estando nos setores de transporte e portuário. Ainda com as informações da CFP para 1975, é interessante observar que, mesmo excluindo-se 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 ⁽⁴²⁾.

Vale ainda notar, para a soja, que a diferença entre o custo de comercialização entre o Brasil e Estados Unidos era em 1975, em magnitude absoluta, praticamente igual ao recolhimento do ICM pelo exportador brasileiro ⁽⁴³⁾; utilizando-se o 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 ⁽⁴⁴⁾. A ocorrência dessa distorção na exportação de produtos agrícolas brasileiros, indicaria a possibilidade de investimentos governamentais nessa infraestrutura desempenharem um importante papel para a compatibilização dos dois objetivos: obtenção de divisas e abastecimento do mercado interno.

Em termos puramente de eficiência alocativa, o procedimento cor

⁽⁴⁰⁾ Mesmo tendo enfatizado mais a comercialização para o mercado interno, a conclusão de SMITH (1969) 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).

⁽⁴¹⁾ Ministério da Agricultura - CFP (1975), p. 144.

⁽⁴²⁾ Em termos absolutos, o custo americano era de Cr\$ 106,28 por tonelada, enquanto que no Brasil era de Cr\$ 303,17, excluindo-se o ICM; mesmo aceitando-se uma certa sobrevalorização da taxa de câmbio para a conversão, o diferencial é bastante elevado.

⁽⁴³⁾ Cotação FOB de US\$ 184,24.

⁽⁴⁴⁾ 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, ver o recente trabalho de GARDNER (1975), principalmente quanto ao modelo desenvolvido.

reto seria a 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 melhoria da infraestrutura de comercialização (mantendo-se os impostos indiretos) permitiria maior rentabilidade da atividade agrícola, sem penalizar totalmente o consumidor interno na fase atual do nosso desenvolvimento.

No que se refere a investimentos governamentais em pesquisa agrônômica, a evidência em termos históricos apresentada por PASTORE "et al" (1974), 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; desses, entretanto, somente São Paulo teve algum sucesso⁽⁴⁵⁾; 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; ainda tão recentemente quanto 1965, o número de pesquisadores dos cinco institutos federais de pesquisa agrônômica era inferior ao número de pesquisadores do Instituto Agrônômico de Campinas isoladamente (424 contra 547)⁽⁴⁶⁾. Isso acontecia em um período em que certos estados, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, já não tinham as mesmas condições de expandir a fronteira agrícola.

Em resumo, mesmo nesses últimos 30 anos, quando a nossa estratégia de desenvolvimento foi baseada na substituição de importações, mas claramente mantendo-se 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, sua capacidade de atender aos dois grandes objetivos: mercado interno e exportações⁽⁴⁷⁾. O primeiro objetivo 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.

⁽⁴⁵⁾ PASTORE "et al" (1974), p. 20.

⁽⁴⁶⁾ SMITH (1969), p. 216

⁽⁴⁷⁾ A pesquisa de AYER e SCHUH (1972) 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 significativos investimentos pelo setor público a partir da década de 20.

Como resultado, o ajustamento do setor agrícola às condições desfavoráveis de rentabilidade predominando durante o período mais severo de substituição de importações, provavelmente em grande parte, foi feito ao longo da mesma curva de oferta (⁴⁸) 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 (⁴⁹), facilitando assim o ajustamento da agricultura americana à sobrevalorização do dólar no período do pós-guerra.

Podemos então visualizar no caso brasileiro, uma situação em que maiores investimentos em pesquisa agrônômica nos últimos 30 anos teriam permitido uma maior compatibilização dos objetivos de atender o mercado interno e obter divisas necessárias ao desenvolvimento econômico (⁵⁰) 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 (⁵¹). 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 a isso destinados (EMBRAPA e entidades estaduais); a expectativa então seria que, no prazo mais curto possível, a agricultura possa mais adequadamente desempenhar as duas funções até agora tão enfatizadas e importantes para o nosso desenvolvimento econômico. Para isso é necessário que não haja quebra de continuidade nos programas atualmente sendo iniciados.

6 - CONCLUSÃO

Dificuldades econômicas mais sérias no passado recente do Brasil sempre se constituíram em marcos históricos de alterações profundas nos cami

(⁴⁸) SCHUH (1974) reconhece que esta situação caracterizaria muitos países em desenvolvimento, inclusive com as conseqüências daí advindas em termos de queda das exportações de produtos agrícolas.

(⁴⁹) SCHUH (1974), p. 8.

(⁵⁰) Esse raciocínio aproxima-se bastante daquele exposto por HAYAMI (1972) e AKINO e HAYAMI (1975) 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.

(⁵¹) 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 (1972) indicaram 60% dos ganhos para os produtores e 40% para os consumidores brasileiros.

nhos 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 são exemplos extremos de como dificuldades econômicas podem ser superadas por drásticas modificações em políticas já estabelecidas.

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, é a 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 ocorrido principalmente na conta de transações comerciais, a questão colocada se refere a até que ponto a manutenção de certas políticas não tem se constituído em 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 se constituíram em 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 se constituem de bens de capital e matérias primas, cuja substituição por produção doméstica é relativamente difícil no curto e médio prazos.

Pelo lado das exportações de manufaturados, sobre quem tem 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 em incentivos diretos à produção para o mercado externo, que, sendo encarados como subsídios pelos nossos parceiros comerciais, têm provocado medidas de retaliação. Se tais atitudes foram tomadas em épocas favoráveis da conjuntura internacional (⁵²), a probabilidade de sua introdução (como resultado de maiores estímulos por parte do governo bra

(⁵²) 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.

sileiro) é ampliada em ocasiões como esta, em que a maioria dos países procuram reativar suas próprias atividades e conter seus "deficits" 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 (⁵³); e, além disso, seria mais custoso para 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 se 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 (⁵⁴).

No entanto, as exportações agrícolas 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 2 ou 3 produtos tradicionais; apenas no final dos anos sessenta, com o sistema de minidesvalorizações e preços externos favoráveis, é que obtivemos 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 se tentar no sentido de acelerar o processo de ajustamento da economia brasileira às novas condições do mercado internacional, e a um menor custo social.

A importância que o setor agrícola ainda tem no total de nossas exportações, é uma indicação de que para se solucionar o problema do balanço de pagamentos, a contribuição desse setor não deve ser menosprezada. Entretanto, até agora a agricultura não recebeu maiores estímulos visando aumentar as exportações, inclusive já em uma conjuntura de preços internacionais

(⁵³) 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.

(⁵⁴) SAVASINI, J.A.A. "et al" "O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações" trabalho para Discussão n.º 11, São Paulo, IPE, 1974 e BARROS, J. R.M.de "et al" "Sistema Fiscal e Incentivos às Exportações", Revista Brasileira de Economia, 29 (4), out/dez, 1975.

menores que os de 1972-74 e com uma desvalorização efetiva do cruzeiro bem menor que aquela em relação ao dólar americano. 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 sendo 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 um tal ajustamento impõe, e que aparentemente torna as autoridades econômicas relutantes em adotar uma atitude mais liberal para o setor, se refere a 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 se realçar o equilíbrio externo, não pode ser desprezada, inclusive em suas conseqüências 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, adoção de novas variedades e maior utilização de técnicas modernas. Ao mesmo tempo, o emprego no setor rural seria ampliado, o que hoje se constitui em importante objetivo de política social.

Em vista desses argumentos, os autores deste trabalho se preocupam em, analisando a política de comércio exterior adotada no Brasil nos anos recentes, apontar alguns possíveis ajustes necessários para adequá-la às novas condições do mercado internacional. Não se pretendeu apontar medidas que solucionassem o problema do balanço de pagamentos, que constitui um fenômeno monetário envolvendo também o balanço de capitais. Nossa 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 pra

zos por outro lado, a própria compatibilização entre os objetivos de receita de divisas e abastecimento do mercado interno seria mais viável, desde que in vestimentos governamentais nas áreas de infraestrutura de comercialização e pesquisa agrônômica, entre outros, sejam adequadamente considerados.

LITERATURA

1. AKINO, M. and Y. HAYAMI. Efficiency and Equity in Public Research: Rice Breeding in Japan's Economic Development. "American Journal of Agricultural Economics", 57(1):1-10, February 1975.
2. AYER, H.W. and 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):557-569, November 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):399-409, August 1975.
6. HAYAMI, Y. Rice Policy in Japan's Economic Development, "American Journal of Agricultural Economics", 54(1):19-31, February 1972.
7. HINSHAW, R. Non-Traded Goods and the Balance of Payments: Further Reflections. "Journal of Economic Literature", 13(2):475-78, June 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, October 1967.
9. LATTIMORE, R. "et al". The Rationality of Economic Policy. Paper apresentado na Reunião Anual da American Agricultural Economics Association, Columbus, Ohio, 1975.
10. LEFF, Nathaniel H. "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil: 1947-62", "Quarterly Journal of Economics", 81(2), February 1967.
11. LEMGRUBER, A.C. "O Sistema Cambial Brasileiro e as taxas Flutuantes", "Conjuntura Econômica", 30(5), Maio 1976.
12. BARROS, J.R.M.de "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". Secretaria da Agricultura, São Paulo, 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--FEA-USP, 1974.
15. PASTORE, A.C., BARROS, J.R.M.de e KADOTA, D. "A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira", Trabalhos para Discussão n.º 20, São Paulo, IPE/USP, 1976.
16. SAVASINI, J.A.A. "et al". "O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações", Trabalho para Discussão n.º 11, São Paulo, IPE, 1974.
17. SCHUH, G.E. The Exchange Rate and U.S. Agriculture. "American Journal of Agricultural Economics", 56(1):1-13, February 1974.

18. SMITH, G.W. Brazilian Agricultural Policy, 1950-1967. In: "The Economy of Brazil" (H.S.Ellis, ed.). University of California Press, 1969.
19. VEIGA, A. "The Impact of Trade Policy on Brazilian Agriculture: 1947-67", Purdue University, Tese de Ph.D. não publicada, 1974.
20. von DOELLINGER, C. "et al". "Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964-70", Relatório de Pesquisa n.º 14, R.J., IPEA/INPES, 1973.
21. von DOELLINGER, C. "Inflação e Balanço de Pagamentos - implicações sobre a política cambial", "Conjuntura Econômica", R.J. 30(1), Janeiro 1976.
22. ZOCKUN, M.H.G.P. "et al". "A Agricultura e a Política Comercial Brasileira", São Paulo, Série IPE/Monografia, vol. 8, 1976.