

OBSTÁCULOS EXTERNOS ÀS EXPORTAÇÕES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Antônio Patriota ()*

INTRODUÇÃO

O problema da expansão e diversificação das exportações dos países em desenvolvimento comporta análise sob várias perspectivas. Dois aspectos principais, entretanto, merecem destaque especial: (a) a remoção dos obstáculos externos às exportações e (b) as medidas internas destinadas à expansão das exportações tradicionais e à promoção de exportações de artigos manufaturados e semimanufaturados.

Nos foros internacionais onde se negociam as normas disciplinadoras do intercâmbio, países em desenvolvimento, como o Brasil, procuram negociar a remoção dos óbices externos que dificultam ou impedem o acesso de suas exportações nos mercados consumidores dos países industrializados e dos outros países em desenvolvimento. Em especial, procura-se entendimento sobre aqueles obstáculos susceptíveis de constituírem objeto de ação multilateral.

No caso do Brasil, afora os organismos regionais de que participa, como a ALALC, o CIES e o CIAP (OEA), a CECLA, a CEPAL (ONU), os principais foros internacionais da ação negociadora nesse particular são:

a) Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla inglesa UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) e seu mecanismo permanente — a Junta de Comércio e Desenvolvimento e os Comitês específicos da Junta, onde se tratam, “*ratione materiae*”, assuntos relacionados com manufaturas, produtos de base, transportes marítimos, e invisíveis e financiamento relacionado com o comércio;

b) Acôrdo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), originalmente especializado em negociações tarifárias, mas que tem hoje seus objetivos ampliados, mercê da incorporação de um novo capítulo (Parte IV) sobre comércio e desenvolvimento;

c) Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (abreviadamente ECOSOC); e

d) a Assembléia Geral das Nações Unidas, em cujas comissões sessionais,

(*) O autor faz parte do Corpo Diplomático e já representou o Brasil em várias reuniões e conferências internacionais. Na fase de implantação do BNB, em 1954, o Sr. Antônio Patriota integrou a Comissão que seleccionou o pessoal para os quadros técnicos da Instituição.

principalmente a segunda Comissão (econômica e financeira) e a quinta (administrativa e orçamentária), que se reúnem de setembro a dezembro de cada ano, são passados em revista e cuidadosamente examinados em nível técnico, e por vezes político, os principais problemas econômicos, financeiros e administrativos de interesse da comunidade internacional.

Na revisão da problemática do comércio de exportação dos países menos desenvolvidos, de que se ocupa o presente trabalho, em especial o problema da expansão e diversificação das exportações tradicionais e de produtos manufaturados e semimanufaturados, ter-se-á em mente a evolução recente do comércio internacional do ponto-de-vista do interesse dos países em desenvolvimento como um todo e do Brasil em particular. Esta análise basear-se-á no tratamento que a matéria tem merecido nos principais foros internacionais, a partir da primeira Conferência da UNCTAD (Genebra, 1964), considerado o comércio internacional como coadjuvante essencial do desenvolvimento econômico das áreas atrasadas, tese advogada pelos países em desenvolvimento no contexto da política assistencial das Nações Unidas, a partir da primeira Década para o Desenvolvimento, lançada em 1961. Considera também o debate da matéria da "estratégia internacional para o desenvolvimento" dos anos 70, aprovada em outubro de 1970 na XXV sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (Res. 2626/XXV), que proclamou a segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O movimento iniciado com a primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento e cuja maior ex-

pressão, pelo menos do ponto-de-vista conceitual, foi a realização da primeira Conferência da UNCTAD, em 1964, visa, em última análise, ao estabelecimento de uma nova e mais equânime divisão internacional do trabalho. É assim que essa política é entendida pelos representantes dos países menos desenvolvidos nos foros internacionais.

No contexto da política desenvolvimentista multilateral da ONU, ora sob revisão, procurar-se-á configurar o problema da expansão e diversificação das exportações procedentes dos países em desenvolvimento, com enfoque especial no caso brasileiro, começando-se com o problema da expansão e diversificação das exportações de manufaturas e semimanufaturas.

I. *Definição do problema relacionado com a expansão do comércio de manufaturados dos países em desenvolvimento*

A necessidade de expandir as receitas de exportação dos países em desenvolvimento, diversificando as vendas ao exterior através de produtos semi-manufaturados, fundamenta-se em considerações diversas, dentre as quais ressaltam as seguintes:

i) a tendência ao desequilíbrio externo e ao agravamento por assim dizer secular do déficit comercial dos países em desenvolvimento, que resulta principalmente da disparidade entre a taxa de crescimento das exportações de produtos primários e da importação de produtos industriais;

ii) o progresso tecnológico dos países industrializados mais avançados, que tem contribuído para reduzir a procura de produtos primários e ma-

térios-primas naturais tradicionalmente fornecidos pelos países em desenvolvimento, o que tem resultado, em consequência, numa diminuição do consumo de produtos agrícolas nos mercados dos países industrializados de maneira menos do que proporcional ao incremento da renda *per capita* nesses países;

iii) a aceleração da industrialização nos próprios países em desenvolvimento que, por sua vez, induz a necessidade de importar de maneira crescente mais equipamento, maquinaria e bens intermédios, com reflexos adversos sobre o balanço de pagamentos geralmente deficitário desses países.

Assim, para poder prosseguir no processo de desenvolvimento econômico em ritmo adequado um país como o Brasil necessita dispor de recursos adicionais que lhe permitam atender uma demanda dinamicamente acrescida de importações, em especial de máquinas, equipamentos e bens intermédios de densidade tecnológica cada vez mais complexa e ainda não absorvida em grau suficiente no país.

Os recursos adicionais indispensáveis à continuação do processo de desenvolvimento só podem, em geral, ser obtidos mediante: (a) a expansão em grau significativo de mercados para as exportações tradicionais, que, por definição, se constituem de produtos primários e matérias-primas naturais, (b) a intensificação de maior assistência financeira internacional, em bases mais equitativas e suaves do que as que prevalecem atualmente, cujos serviços, demasiadamente onerosos, debilitam ainda mais o balanço de pagamentos, e (c) a diversificação das exportações.

Uma possível combinação das três modalidades, com ênfase na expansão e diversificação das exportações de produtos manufaturados, é o que vem fazendo o Brasil, de maneira hábil e inteligente.

Com efeito, não obstante os óbices externos existentes, o País vem aumentando de ano para ano suas exportações de café processado — o café solúvel, que tanta celeuma tem causado —, transforma seu minério de ferro em chapas e perfilados e toda uma gama variada de produtos siderúrgicos que, em quantidades crescentes e qualidade aperfeiçoada, abastecem o consumo do parque industrial interno, ainda deixando substanciais excedentes exportáveis, transforma algodão em produtos têxteis altamente competitivos no mercado internacional, exporta açúcar, carnes enlatadas e vários outros produtos alimentícios com elevado grau de processamento, produtos químicos, farmacêuticos e outros.

Dadas as limitadas possibilidades que oferece a expansão da pauta de exportações tradicionais dos países atrasados, o que às vezes só é possível mediante lenta e onerosa campanha de conquista de novos mercados, a diversificação do comércio exportador mediante vendas ao exterior de produtos acabados constitui a solução ideal, a longo prazo, como meio de incrementar as receitas geradoras de divisas e financiar as exigências crescentes do desenvolvimento.

Os ingressos oriundos das exportações constituem a maior fonte de recursos em termos de divisas estrangeiras. Tais recursos para os países em desenvolvimento representam

atualmente cerca de quatro vezes mais do que o fluxo de assistência financeira internacional para o desenvolvimento somado ao fluxo de capital privado. Além disso, o comércio é gerador do progresso, da inovação, e é o veículo por excelência para a transferência de tecnologia e de "know how".

A análise das tendências recentes das grandes correntes de comércio indica acentuado declínio da participação relativa do conjunto dos países em desenvolvimento no comércio global. O comércio desses países, que representava 27% do intercâmbio global em 1953, caiu para menos de 20% em 1965 e se situa hoje na ordem de 19%. Excluindo a participação dos países exportadores de petróleo, a situação ainda é mais sombria: de 19% em 1955, a participação do comércio dos menos desenvolvidos passou a menos de 14%. Destarte, 66% da população total do globo só participam com cerca de 1/7 do total das trocas mundiais, dado que dispensa comentário.

Contrastando com a posição declinante dos países menos desenvolvidos no comércio mundial, a participação do conjunto dos países industrializados de economia de mercado elevou-se de 65% em 1955 para cerca de 70%, em 1967, enquanto que a participação dos países de economia centralmente planificada aumentou moderadamente, de 10% em 1955 para 11% em 1967.

Do lado das importações, o quadro é aproximadamente o mesmo, no que respeita aos três principais grupos de

países. Enquanto as importações globais dos países desenvolvidos de economia de mercado aumenta de maneira constante, a dos países em desenvolvimento diminui em relação com o crescimento médio das importações mundiais como um todo. Na década 1955/1965, as importações totais do conjunto dos países desenvolvidos de economia de mercado passou de 68% para 75%, e continua a crescer. E a dos países em desenvolvimento passou no mesmo período de 29% para 21%, continuando a declinar. Tal situação bem espelha as dificuldades proporcionalmente crescentes para a continuação do incipiente processo de desenvolvimento econômico nos países atrasados.

O rápido incremento do comércio interno do grupo de países desenvolvidos se deve em parte a medidas liberatórias e outras conducentes à integração econômica de vastas áreas industrializadas (Mercado Comum Europeu, Associação Européia de Livre Comércio) postas em prática no passado recente, e, em parte, ao fato de que o comércio inter-países industrializados inclui quantidades gradativamente maiores de produtos de alta densidade tecnológica que são intrinsecamente aqueles de crescimento mais rápido e mais dinâmico no intercâmbio mundial.

Por outro lado, o declínio verificado na participação relativa do conjunto dos menos desenvolvidos no comércio global é atribuído a fatores estruturais de longa duração que têm impedido a expansão das exportações dos principais produtos de base por

êle produzidos, reduzindo-lhes, em consequência, persistentemente a capacidade de importar.⁽¹⁾ O processo de integração econômica da Europa ocidental (CEE, AELC) é também em parte responsável pelo decréscimo da participação dos países terceiros no comércio global, inclusive a dos menos desenvolvidos.

No transcurso da última década, as importações dos países em desenvolvimento sofreram modificações estruturais de importância. No caso da América Latina, o comércio infra-regional cresceu no passado recente a uma taxa superior à do crescimento do comércio global, fato que encontra ex-

plicação na política de integração regional consubstanciada no Tratado de Montevideu e no Tratado Centro-Americano de Integração Econômica (ALALC e MCC—A).

No que respeita à posição brasileira, convém ter presentes os seguintes dados relativos à análise das estatísticas recentes de comércio exterior:

(1) A participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial de produtos primários, que constitui o grosso das exportações desses países caiu de 54% para 42% entre 1953 e 1967. "Partners in Development" — relatório da Comissão sobre Desenvolvimento Internacional ("Pearson Commission"), Praeger Publishers, Inc., New York, 1969, pág. 45).

- i) o comércio brasileiro representa apenas 1,0% do total mundial, enquanto a renda do Brasil representa 1,5%, sua população 2,5% e sua área territorial 6,3%, respectivamente, dos totais mundiais;
- ii) as exportações brasileiras na década de 1960 (1961-68) tiveram aproximadamente a seguinte distribuição por região:

	1961-65 (média)	1968
América setentrional	37,6%	35,2%
América meridional, inclusive países da ALALC	8,7%	13,7%
Europa ocidental (CEE, AELC e outros) ..	41,3%	34,6%
Europa oriental (COMECON)	6,7%	4,4%
África	1,3%	1,9%
Ásia (inclusive Próximo Oriente)	4,4%	10,2%
Total	100,0%	100,0%

NOTA — Dados aproximados e arredondados.

- iii) As exportações brasileiras para os Estados Unidos da América mantiveram-se estáveis em torno de 500 milhões de dólares na primeira metade da década, tendo aumentado para 685 milhões em 1968.
- iv) as exportações brasileiras para o Mercado Comum Europeu (CEE) apresentam tendência ascendente, tendo aumentado de menos de 300 milhões de dólares em 1962 para 446 milhões em 1968;

- v) as exportações de manufaturados e semimanufaturados, que totalizavam apenas 50 milhões de dólares em 1963, aumentaram substancialmente, situando-se na casa dos 280 milhões em 1969;
- vi) o café, principal produto de exportação, representava 57,2% do valor total das exportações em 1959, representando agora (1969) apenas 34,4% (1959: \$733.040/\$1,282.000 e 1969: \$779.823/.. \$2,268.800).

Esses dados revelam que o Brasil, tradicional exportador de produtos tropicais e matérias-primas minerais e agrícolas, apresenta nos últimos anos acentuada propensão para diversificar sua produção e exportar produtos manufaturados.

Conquanto os produtos primários ainda representem cerca de 90% do valor das vendas ao exterior, concentradas em número reduzido de rubricas, é inegável a tendência de incremento das exportações brasileiras em geral, especialmente para a Europa ocidental, e, nesse sentido, o notável incremento das exportações de produtos manufaturados, em especial para os países da ALALC.⁽¹⁾

Assim, o extraordinário desenvolvimento da indústria manufatureira, as possibilidades em perspectivas com a intensificação do processo de integração econômica regional, os estímulos institucionais à exportação, objeto de cuidadosa ação governamental nos últimos anos, tudo isso, aliado ao relativo recesso verificado no meado da década passada na demanda interna, convergiu para uma reestruturação, que se diria salutar, na pauta de exportação brasileira. O resultado da combinação de todos esses fatores tem sido o incremento absoluto das exportações de manufaturados e a diversificação que se reflete na variada ga-

ma que compõe atualmente a pauta brasileira de vendas ao exterior.

II — *Obstáculos externos às exportações de manufaturas e semimanufaturas.*

A exportação de produtos manufaturados e semi-manufaturados é, em geral, dificultada por medidas de política comercial adotadas nos países importadores. São, em regra, de duas categorias os obstáculos assim erigidos: (a) tarifários e (b) não-tarifários.

Os obstáculos tarifários constituem medidas de natureza econômica destinadas a proteger a produção nacional contra a entrada de produtos competitivos fabricados fora do país. Atuam sobre o preço das importações, restringindo-lhes o acesso.

Os obstáculos não-tarifários exercem igualmente ação protecionista mas atuam em geral sobre a liberdade de escolha do consumidor entre o produto doméstico e o importado. Às vezes se combinam com outros elementos e atuam também através do mecanismo

(1) Projeções feitas em estudo da CEPAL ("BRASIL: La exportación de manufaturas, sus antecedentes y sus posibilidades" — Santiago, 1966) indicavam que o potencial de exportação de manufaturas brasileiras poderia atingir em cinco anos até 210 milhões de dólares. Essa previsão, então considerada muito otimista, foi ultrapassada a partir de 1969.

formador de preço das mercadorias importadas. Em geral, porém, a ação não tarifária se faz sentir através das diversas modalidades de restrições quantitativas largamente praticadas, das quais as mais conhecidas são: quotas, licenças de importação, limitações de exportação negociadas (limitações ditas voluntárias — Cf. Acôrdio a Longo Prazo de Têxteis do GATT), restrições cambiais, comércio estatal, arranjos monopsônicos, medidas anti-dumping, subsídios, práticas administrativas tais como classificação para fins alfandegários que atuam sobre o preço, majorando-o, das mercadorias importadas (dentre estes artifícios o mais conhecido é o chamado “American Selling Price System”), taxas internas para fins fiscais que constituem, em última análise, uma espécie de sobre-tarifa, taxas compensatórias de gravames incidentes sobre similares produzidos internamente, políticas de controle de preços de mercadorias, restrições de natureza publicitária, disposições sanitárias que afetam a entrada e a comercialização de mercadorias importadas, padronização e especificação técnica restritiva, regulamentos aplicados por motivos estratégicos e de segurança nacional e outros.

- a) *Condições de acesso das exportações de manufaturas e semi-manufaturas à luz de recomendações e outras disposições aprovadas em fóros das Nações Unidas.*

Não obstante as disposições da Ata Final da primeira UNCTAD visando à melhoria das condições de acesso dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento, pouco progresso verificou-se nesse particular.

No que respeita à manutenção do *statu quo* a que se comprometeram os países membros da UNCTAD através da recomendação A.III.4 (“standstill arrangements”), verificou-se, ao contrário do que se esperava, que alguns países importadores aumentaram efetivamente certos direitos de importação.

Por outro lado, não se fez um esforço sistemático para eliminar, reduzir ou mesmo reclassificar as tarifas nos países industrializados com respeito a produtos cuja exportação é de interesse primordial dos países em desenvolvimento.

Cumprе ressaltar a significativa, porém, insuficiente iniciativa australiana negociada no GATT, para implementação de um sistema limitado de preferências para importação na Austrália de produtos específicos procedentes dos países e territórios em desenvolvimento e do acôrdio feito no âmbito da UNCTAD para o estabelecimento de um esquema geral, não discriminatório e não recíproco de preferências em favor das exportações de manufaturas e semi-manufaturas, este último ainda não implementado.

Por outro lado, continuam a ser aplicadas restrições quantitativas que em geral impedem ou dificultam a expansão do comércio dos países em desenvolvimento. Poder-se-ia mesmo afirmar que, ao contrário de abrandamento, houve, com efeito, agravamento da situação anterior, como é o caso bastante eloquente do comércio de têxteis de algodão, o qual se acha severamente controlado por um “Acôrdio a Longo Prazo de Têxteis de Algodão” negociado no âmbito do GATT, que representa, em si mesmo,

um novo tipo de restrição quantitativa dificilmente erradicável no futuro imediato⁽¹⁾

b) Obstáculos tarifários

Tarifas ou direitos aduaneiros são os principais obstáculos que dificultam o acesso e conseqüente expansão das exportações de manufaturas e semi-manufaturas dos países em desenvolvimento nos mercados dos países industrializados e dos próprios países em desenvolvimento. O problema em seus múltiplos detalhes foi exaustivamente debatido na primeira Conferência da UNCTAD, em 1964, e o vem sendo igualmente de longa data noutros foros internacionais competentes, notadamente no Acôrdio sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

Os principais efeitos adversos do protecionismo tarifário sobre o incremento de comércio dos países em desenvolvimento foram identificados e devidamente equacionados na primeira UNCTAD, em Genebra, no transcurso da qual numerosas soluções foram sugeridas, constituindo objeto de recomendações da Ata Final e outras disposições da primeira Conferência. Com efeito, os estudos feitos sobre o assunto na fase preparatório e no transcurso da primeira UNCTAD constituíram a base técnica da recomendação A.III.4 sobre "standstill arrangements", na qual se reconhece explicitamente, entre outras coisas: "que os países desenvolvidos não devem, normalmente, elevar as tarifas existentes — nem devem criar novas tarifas" que afetem exportações de manufatura e semi-manufaturas de interesse dos países em desenvolvimento.

Não obstante aquela recomendação explícita, os países industrializados

adotaram no período posterior à primeira Conferência medidas que têm sido como resultado prático a elevação de direitos incidentes sobre exportações de interesse dos países menos desenvolvidos.⁽²⁾

Por outro lado, a Comunidade Econômica Européia, que vinha adotando desde 1960, em caráter provisório, uma redução de 20% sobre cerca de 1350 dos 2400 itens da Tarifa Exterior Comum (TEC) negociada entre os Seis, descontinuou, com efeito em 1º de julho de 1966, aquele tratamento favorável sobre 860 posições tarifárias relacionadas com produtos para os quais a CEE pleiteou no âmbito do "Kennedy Round" de negociações comerciais do GATT a obtenção de concessões especiais.

A suspensão pela CEE da tarifa reduzida sobre as 860 posições aludidas representou, na prática, elevação de direitos efetivamente aplicados após o compromisso de manutenção do "statu quo", consubstanciado na recomendação A.III.4. sobre "standstill". E, conquanto não disponham ainda os países em desenvolvimento de dados seguros capazes de indicar o dano real causado ao seu comércio como resultado desta medida adotada pela CEE, é fora de dúvida que as exportações os países em desenvolvimento foram adversamente afetadas pela mesma, muito embora se saiba que o principal

(1) O ALP acaba de ser prorrogado por mais 3 anos no GATT.

(2) Dentre tais medidas, poderiam citar-se a sobretaxa de 15% sobre importações de manufaturas e semi-manufaturas (exceto produtos alimentícios) posta em vigor pelo Reino Unido em outubro de 1964, reduzida para 10%, em abril de 1965 e finalmente abolida em novembro de 1966, depois de muitos protestos, no âmbito do GATT e da própria UNCTAD, por parte dos representantes dos países em desenvolvimento.

objetivo da CEE com a suspensão da tarifa reduzida fôsse o de fortalecer taticamente seu poder negociador vis-à-vis das grandes potências comerciais, em especial dos Estados Unidos da América.

- i) medidas adotadas para reduzir, eliminar ou reclassificar tarifas.

Os Estados Unidos da América, a CEE e alguns países da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) — Dinamarca e Noruega — reduziram ou eliminaram algumas tarifas sobre produtos de interesse dos menos desenvolvidos, tais como os seguintes de interesse do comércio exportador brasileiro: *café solúvel* — eliminação da tarifa (EUA); *abacaxi e frutas cítricas* (em vasilhas de 3 ou mais quilos) — eliminação da tarifa (Noruega), além de implementarem umas poucas medidas de menor importância destinadas a favorecer o acesso de determinados produtos manufaturados procedentes dos países em desenvolvimento.

A comunidade internacional como um todo, entretanto, não efetivou nenhum movimento substancial de redução ou eliminação do protecionismo tarifário que tivesse por fim facilitar realmente as importações nos centros consumidores dos países industrializados de manufaturas e semi-manufaturas procedentes dos países em desenvolvimento. Por outro lado, a estrutura atual das tarifas dos países desenvolvidos efetivamente dificulta a expansão e a diversificação do comércio de manufaturados dos países em desenvolvimento, mediante a continuada adoção de política protecionista que diferencia tarifariamente entre o produto primário e o manufaturado de maneira crescente segundo o grau de

elaboração, prática já condenada no âmbito da UNCTAD.

Com o objetivo de reduzir dificuldades ao comércio oriundas de discrepâncias estruturais existentes nas tarifas aduaneiras dos países industrializados, a Comissão de Manufaturas da UNCTAD elaborou estudo que visa a promover reclassificação tarifária em separado para determinados produtos similares produzidos nos países industrializados, com vistas a permitir novas oportunidades para concessão de vantagens tarifárias a países em desenvolvimento, abrangendo um número apreciável de produtos, sem afetar necessariamente o princípio da cláusula de nação mais favorecida.

O estudo da UNCTAD (TD/B/82/Add. 2) expõe a análise das estruturas tarifárias de alguns países industrializados e comenta os efeitos do tratamento diferencial nas exportações de artigos acabados procedentes dos países em desenvolvimento.

O estudo mostra a enorme elevação em termos de proteção das chamadas tarifas diferenciais. Por ele se observa que as matérias-primas não são em geral taxadas, enquanto que os produtos acabados são gravados com direitos de importação elevados. Isso evidencia o fato de que a estrutura tarifária dos países desenvolvidos visa efetivamente a estimular a importação de matérias-primas e produtos primários, desencorajando, ao mesmo tempo, a importação de manufaturas produzidas com aquelas mesmas matérias-primas nos países supridores primários.

Tal fato contrasta com o ponto-de-vista que foi geralmente aceito pelo conjunto dos países industrializados na primeira Conferência da UNCTAD,

quando ficou expressamente reconhecida a importância vital que representa para o desenvolvimento dos países atrasados a diversificação e expansão substancial das exportações de manufaturas e semi-manufaturas neles produzidas.

Aquêle estudo chama ainda atenção para o fato de que a proteção tarifária relativa aos diversos estágios da produção varia com relação às tarifas nominais, e mostra que o grau de proteção tarifária se mede pela taxa efetiva de proteção do valor adicionado (seja, mão-de-obra incorporada) no processo de elaboração.⁽¹⁾

c) *Obstáculos não-tarifários*

As barreiras não-tarifárias constituem por vezes obstáculos mais sérios ao acesso das exportações de manufaturas e semimanufaturas dos países em desenvolvimento do que os próprios direitos aduaneiros ou tarifas. A tarifa pode muita vez ser superada pelos países exportadores mediante maior eficiência na produção, enquanto certas barreiras não-tarifárias por vezes não conhecidas ou mal identificadas só podem ser vencidas com muita dificuldade. Além disso, os obstáculos não-tarifários exercem mais do que as tarifas aduaneiras ação discriminatória de maior eficácia contra as exportações dos países menos desenvolvidos. Haja vista que as tarifas aduaneiras, que têm sido objeto de amplas negociações multilaterais com base no princípio da cláusula da nação-mais-favorecida se aplicam, indistintamente, a tôdas as importações, quaisquer que sejam as procedências. Tal não acontece com as numerosas modalidades de obstáculos não-tarifários, em especial as restrições quanti-

tativas, as quais, em que pese os esforços feitos no passado recente para identificá-los, equacioná-los e eliminá-los para a mesa negociadora, não constituíram ainda objeto de movimento realmente significativo tendendo a removê-los, o que parece essencial, se se deseja realmente facilitar a expansão do comércio de manufaturas dos países em desenvolvimento.

Por outro lado, afigura-se extremamente difícil analisar as infinitas modalidades de restrições não-tarifárias, identificando todos os óbices não negociáveis que interferem com o comércio e afetam as exportações dos países em desenvolvimento. Ademais, obstáculos não identificados, podem, por vêzes, ser mais importantes ao comércio de um determinado produto ou produtos, por vêzes vitais à expansão das vendas ao exterior de alguns países, do que as barreiras convencionais — as tarifas — cujo impacto ao comércio é perfeitamente conhecido e documentado. Dependendo da maneira por que são exercidos, os contrôles administrativos de importação, por exemplo, podem, na prática, ter influência fundamental nas correntes de comércio, principalmente naquelas tentativas incipientes de exportação dos países sem tradição comercial, que são, por definição, os menos desenvolvidos.

Em síntese, os obstáculos não-tarifários exercem, *à la longue*, forte ação

(1) A proteção efetiva é idêntica à tarifa nominal somente quanto à média ponderada dos direitos incidentes sobre os insumos (matérias-primas e outros componentes da produção) for igual à tarifa do produto final apresentar tarifa mais alta do que a tarifa ponderada dos seus insumos.

protecionista, tornando por demais incertas as perspectivas de exportação dos países em desenvolvimento, desestimulando, assim, os esforços para expandir a produção com vistas à exportação nesses países. Isso não é de admirar, porquanto todos os artifícios, tarifários ou não-tarifários tiveram,

em sua origem, o propósito de salvar determinados setores industriais domésticos contra o impacto da concorrência estrangeira.

Os obstáculos não-tarifários, são, em geral, classificados em quatro grandes categorias:

- i) *Políticas comerciais ou de comércio exterior:*
 - licença prévia
 - contingenciamento
 - controle cambial
 - monopólio ou comércio estatal
 - arranjos monopsônicos
 - política anti-dumping, etc.
- ii) *práticas administrativas*
 - classificação para fins alfandegários (Cf. "American Selling Price System") segundo o qual o preço da mercadoria importada é majorado para fins de pagamento de direitos; no Brasil — pauta de valor mínimo;
 - exigências burocráticas de embalagem, etc.;
- iii) *políticas econômicas internas que afetam importações:*
 - taxas fiscais internas (prática adotada nos países europeus, que de fato representa uma sobre-tarifa, não negociável, que onera o preço do produto importado, refletindo-se adversamente sobre o consumo, como é o caso do café importado na Alemanha, na Itália, etc);
 - taxas compensatórias de gravames indiretos aplicados a similares produzidos domesticamente;
- iv) *regulamentos sanitários e de segurança:*
 - exigências de ordem sanitária ou de segurança que dificultam ou impedem a entrada de determinados produtos, etc.

(¹) restrições quantitativas

As diversas modalidades de restrições quantitativas constituem os mais sérios obstáculos não-tarifários às exportações de manufaturas e semi-manufaturas dos países em desenvolvimento. São práticas contrárias às regras do Acôrdio Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) que em geral condena sua aplicação, exceto por motivos imperiosos ligados a dificuldades de balanço de pagamentos.

Como instrumento de política comercial as restrições quantitativas — quotas ou contrôles equivalentes — oferecem aos países que as aplicam vantagens sobre as tarifas convencionais porque permitem a efetivação imediata ou a curtíssimo prazo de alterações unilaterais nas importações de produtos selecionados. Quanto às tarifas, sujeitas de ordinário a negociações multilaterais demoradas e disciplinadas por acôrdos internacionais, não podem, via de regra, ser modificadas a curto prazo, sem prévia consulta às partes contratantes interessadas. Além disso, as quotas podem ser aplicadas de maneira seletiva, por país e por produto, com maior flexibilidade e rapidez, portanto, como controle de importação.

Por outro lado, enquanto alguns países industrializados utilizam o regime de quotas para restringir principalmente importações de bens de produção procedentes de outros países desenvolvidos (é o caso, por exemplo, do Japão e da Itália), outros, como a República Federal da Alemanha e a França, discriminam contra importações de bens de consumo produzidos nos países de mão-de-obra reconhecidamente barata, portanto, os menos desenvolvidos (e o Japão).

(ii) o comércio de têxteis de algodão

Dentre os artigos manufaturados exportados pelos países em desenvolvimento, os produtos têxteis de algodão e de juta são geralmente os mais discriminados. Das 16 categorias de produtos de interesse dos países em desenvolvimento examinados pelo antigo Comitê III do GATT verificou-se, por exemplo, que os produtos têxteis (divisões 65 e 84 da SITC) ⁽¹⁾ estão sujeitos a alguma forma de restrição, em um número maior de países, do que qualquer outro dos itens analisados. ⁽²⁾

Nessas condições, as manufaturas e semi-manufaturas de fibras naturais (algodão principalmente), que são produtos de densidade tecnológica relativamente baixa — razão por que desempenharam o papel histórico, desde os primórdios da Revolução Industrial, de iniciadores de desenvolvimento naqueles países que puderam contar com as vantagens da existência de matéria-prima barata e de abundância de mão-de-obra — têm seu acesso obstado ou rigidamente controlado nos grandes centros consumidores de quase todos os países industrializados, mercê de práticas condenáveis de restrições quantitativas contra as quais ainda não foi possível concertar uma ação internacional eficaz nos fóruns econômicos competentes.

A política restritiva de importação de têxteis de algodão praticada, por

(1) "Standard International Trade Classification".

(2) Vide "Trade in Manufacture" (Volume IV, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), pág. 16 et seq.)

exemplo, pelos Estados Unidos da América tem prejudicado grandemente o comércio exportador brasileiro do produto. Com efeito, mediante a invocação da chamada cláusula de desorganização de mercado ("market disruption") prevista no Acôrdio a Longo Prazo de Têxteis de Algodão do GATT, os Estados Unidos disciplinam rigidamente as importações de têxteis no seu mercado, através da negociação de acôrdos bilaterais por meio dos quais os países exportadores se comprometem a limitar "voluntariamente" suas exportações de fios e têxteis de algodão em troca da fixação de uma quota anual que se baseia no comportamento histórico das vendas naquele centro consumidor. Tal política repercute no comércio exportador brasileiro de têxteis, que se mantém em crise, e, por assim dizer, na permanente incerteza do desembarque alfandegário das partidas colocadas naquele mercado, não obstante a excelente aceitação conquistada pelo produto brasileiro junto ao consumidor norte-americano.

O Brasil não é parte do Acôrdio(*) a Longo Prazo do GATT, ao qual não acedeu por não reconhecer a legitimidade de tese de desorganização de mercados em que o mesmo se fundamenta como princípio válido de política comercial a ser invocado contra países em desenvolvimento, principalmente depois que tanto no âmbito da UNCTAD como no do próprio GATT ficou definitivamente reconhecida a necessidade de melhores condições de acesso para facilitar a expansão e diversificação das exportações dos países menos desenvolvidos como condição essencial à continuação do processo de desenvolvimento desses

países. Ao contrário, o Brasil tem se batido nos foros econômicos competentes, notadamente no GATT e na UNCTAD, não só contra a validade daquela tese, senão também em prol da necessidade urgente de derrogação do referido Acôrdio a Longo Prazo de Têxteis de Algodão, ou, quando menos, de sua revisão em bases que melhor consultem os interesses dos países em desenvolvimento exportadores, e que, no caso particular do Brasil, faça justiça à capacidade do importante setor industrial brasileiro de têxteis.

Os problemas com que se defrontam os países em desenvolvimento em geral e o Brasil em particular para colocação de seus excedentes exportáveis de produtos têxteis noutros centros consumidores são, em escala maior ou menor, os mesmos que se apresentam no mercado norte-americano. Assim, no mercado comum europeu da CEE as importações de produtos têxteis procedentes dos países menos desenvolvidos são de tal ordem sujeitas a restrições que as importações totais provenientes daqueles países se situam em apenas 4%. No Reino Unido, conquanto as importações de têxteis provenham em grande parte dos países em desenvolvimento, estão elas sujeitas às limitações ditas voluntárias acordadas bilateralmente, ou a quotas globais, de reduzido interesse para países como o Brasil que não têm tradição como exportadores substanciais de têxteis para o mercado inglês.

O Acôrdio a Longo Prazo do GATT, assinado em 1962 para uma duração de cinco anos, já foi prorrogado duas

(*) Negociado bilateralmente com os Estados Unidos.

vêzes, a última das quais em 1970, pelo prazo de três anos.

Por tôdas essas razões, continua o Brasil a bater-se vigorosamente — como já o vem fazendo de longa data — em prol do abrandamento dos controles restritivos de importação, como os que são exercidos através da aplicação do Acôrdo de Têxteis do GATT. Para tanto, dir-se-ia recomendável uma ação efetiva a ser articulada em conjunto pelos maiores exportadores de têxteis dentre os países menos desenvolvidos, membros ou não do Acôrdo, ou do próprio GATT, tais como Brasil, Índia, Paquistão, RAU, Hong-Kong, Espanha, México, Portugal, Colômbia, etc., na UNCTAD e no GATT, para lograr a implementação das recomendações de melhoria de acesso para manufaturas e semi-manufaturas dos países em desenvolvimento votadas naqueles dois grandes foros econômicos internacionais, aceitas em geral por todos os países industrializados, mas ainda não postas em prática.

A êsse respeito, valeria notar que um dos propósitos do referido Acôrdo a Longo Prazo de Têxteis, que emana da própria essência da chamada doutrina de desorganização de mercados em que o mesmo se apoia, é o de tornar possível a expansão ordenada das exportações de têxteis procedentes dos países em desenvolvimento para os mercados dos países industrializados, os quais implicitamente se comprometeram a tomar medidas no sentido de adaptarem suas indústrias nacionais de fios, tecidos e confecções à crescente concorrência externa. Em outras palavras, o Acôrdo criou a expectativa justificada da parte dos países exportadores de que se efetuariam reajusta-

mentos econômicos estruturais no setor da indústria têxtil dos países desenvolvidos com vistas a possibilitar maior acesso às importações de manufaturas e semi-manufaturas têxteis provenientes dos países em desenvolvimento, os quais dispõem, em geral, de alguma vantagem comparativa — matéria-prima existente e mão-de-obra abundante e barata — nesse setor de limitada tecnologia.

(iii) *outros obstáculos não-tarifários*

Além das restrições quantitativas aplicadas sob diferentes modalidades, existem outros obstáculos que, sob a forma de regulamentos e práticas diversas, dificultam ou impedem o incremento das exportações de manufaturas dos países em desenvolvimento. Como já foi assinalado anteriormente, tais restrições assumem a forma de arranjos monopsonicos que favorecem a produção interna e a defendem contra o produto importado, leis anti-dumping e outros dispositivos análogos, práticas administrativas de reclassificação para fins aduaneiros que têm por efeito majorar o preço da mercadoria importada para fins de pagamento de direitos, exigências por vezes descabidas em matéria de documentação, de marcas, etiquetas, embalagem e acondicionamento; taxas internas destinadas a receita fiscal, política de fixação de preços, gravames compensatórios, especificações técnicas, regulamentos sanitários e de segurança nacional, etc. Muitas dessas exigências, nada razoáveis, constituem, por vezes, obstáculos intransponíveis.

É difícil aferir com objetividade o efeito de todos os obstáculos não-tari-

lúrios sobre o volume das importações em geral procedentes dos países em desenvolvimento e, em especial, daqueles países que se encontram em estágio relativamente mais adiantados de industrialização e poderiam normalmente suprir quantidades crescentes de manufaturas e semi-manufaturas variadas, com vantagens recíprocas.

Para um país como o Brasil, cujo setor industrial já se encontra bastante diversificado e em condições de competir vantajosamente numa variadíssima gama de produtos manufaturados e semi-acabados, é fácil conceber o impacto favorável de uma política de abrandamento de restrições à importação. Por outro lado, seria sob todos aspectos desejável que pudessem os países em desenvolvimento incrementar de maneira programada sua produção orientada para o setor externo da economia, o que só será possível mediante uma perspectiva razoável de que seus produtos terão aceitação cada vez maior no mercado internacional, mercê de maiores facilidades de acesso.

III — Conclusão

O estudo dos obstáculos não-tarifários e seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico dos países atrasados tem merecido tratamento exaustivo no GATT e na UNCTAD. A primeira UNCTAD fez uma aproximação séria e equacionou muito dos problemas mais conspícuos, apontando soluções para alguns mais urgentes, como as restrições quantitativas, e, em geral, condenando toda forma de práticas restritivas de comércio, em especial aquelas que afetam adversamente as exportações dos países menos desen-

volvidos. O GATT, por sua vez, de há muito se debruça sobre a questão dos obstáculos não tarifários que interferem com a liberdade de comércio. Desde 1958, que se procura no âmbito do GATT racionalizar e atrair para a mesa de negociação as restrições quantitativas, taxas internas e outros entraves ao comércio que não as tarifas convencionais, de há muito objeto de negociação.

Entretanto, em que pesem o Programa de Ação emanado da reunião ministerial do GATT, de 1963, e as Recomendações e outras disposições da Ata Final das duas Sessões de Conferência de Comércio e reuniões dos organismos subsidiários permanentes da UNCTAD — a Junta e as Comissões de Manufaturas, Produtos de Base, Financiamento e Invisíveis e Transportes Marítimos —, e, bem assim, a nova Parte IV do GATT sobre comércio e desenvolvimento, ainda não foi possível concertar uma ação internacional efetiva na matéria em prol dos interesses dos países em desenvolvimento. Estes, nos seus esforços para expandir e diversificar suas exportações de manufaturados, necessitariam ter uma razoável garantia de que seus programas de mais longa duração tendentes a adaptar o setor externo de suas economias à rigidez de um mercado internacional altamente competitivo não seriam frustrados por exigências descabidas e práticas restritivas injustificáveis.

Os programas esporádicos de exportações de manufaturas, timidamente concebidos pelos países em desenvolvimento e executados com enormes sacrifícios com o objetivo de adaptar o incipiente setor externo de suas economias às exigências normais do mer-

cado internacional se deparam, assim, com tôda sorte de dificuldades. E não é razoável que assim seja, porquanto, conforme tem sido assinalado pelos estudos feitos sob o patrocínio das Nações Unidas, o incremento das exportações de manufaturas e semi-manufaturas procedentes dos países em desenvolvimento, artigos de densidade tecnológica geralmente baixa, poderia constituir-se excelente negócio não só para os países exportadores mas igualmente para os grandes países industrializados.

Com efeito, facilitando o acesso de manufaturas simples dos países menos desenvolvidos e liberando fatores — em especial capital e mão-de-obra altamente qualificada — para a produção mais vantajosa de bens de capital e de consumo durável altamente sofisticados e que incorporam técnica ainda não assimilada pelos países de industrialização incipientes, os países desenvolvidos só teriam a lucrar. E é exatamente na produção de bens de elevada densidade tecnológica que os países industrializados detêm inegáveis vantagens comparativas.

Assim, a especialização industrial que forçosamente adviria dessa mais elevada divisão internacional do trabalho, ao mesmo tempo que contribuiria poderosamente para o desenvolvimento dos países atrasados se constituiria negócio altamente compensador para os países industrializados que poderiam produzir e exportar quantidades cada vez maiores de bens de qualidade e técnica refinadas que *não encontram* concorrência nos países em desenvolvimento, para colocação dos quais contariam com os mercados consumidores certos dos países em desen-

volvimento, então com sua capacidade de aquisitiva ampliada, mercê do incremento de suas receitas de exportação. Por outro lado, a expansão geral do comércio entre os menos desenvolvidos e industrializados e as possibilidades de transferência de tecnologia que é inerente ao desenvolvimento do comércio trariam vantagens adicionais insuspeitadas para as economias atrasadas.

Além de tudo isso, e como as análises feitas sob a égide da UNCTAD têm confirmado, a magnitude das exportações totais atuais e potenciais dos produtos manufaturados e semi-manufaturados dos países em desenvolvimento ainda é tão limitada quantitativa e qualitativamente, que não justificam os temores dos países industrializados contra importações maciças procedentes daqueles países. Haja vista que, na melhor das hipóteses, os países em desenvolvimento em seu conjunto não estariam em condições de, a curto prazo, incrementar de maneira significativa sua participação na oferta global de manufaturados destinados a exportações para os centros consumidores industrializados. Com efeito, essa participação tem sido da ordem de 4% no passado recente e praticamente não aumentou desde . . . 1964, em que pesem os esforços multilaterais do GATT e da UNCTAD no sentido de melhorar as condições de acesso para as exportações de artigos manufaturados dos países em desenvolvimento. Está claro que um dos fatores limitativos da expansão dessas exportações é a manutenção por parte dos países desenvolvidos de um séquito de práticas restritivas de longa data adotadas mas que já não se justificam na atualidade.

SUMMARY

The author analyzes the problems of expansion and diversification of the exports of developing countries under two main aspects: (a) the removal of external obstacles against their exports, and (b) the domestic measures taken aiming at the expansion of traditional exports and the promotion of manufactured and semi-manufactured article exports.

In the study of the subject, the author considers the recent evolution of the international commerce from the standpoint of the developing countries, as a whole, and of Brazil, in particular. He also observes the treatment that the subject has been receiving in the main international courts since the first UNCTAD Conference (Genebra, 1964). That Conference considered the international commerce as an essential coadjutor in the economic development of backward areas, thesis upheld by the developing countries in the context of the United Nations, which started in the First Decade for Development, Launched in 1961. The author also considers the discussion of the subject from the standpoint of the "International Strategy for Development" for the decade of the seventies, as approved in October, 1970, at the XXV meeting of the UN General Assembly.

The movement, initiated with the United Nation's First decade for Development had its major expression, at least from the conceptual standpoint, at the UNCTAD Conference, 1964, and it aims, in a last analysis, at the establishment of a new and more equitable international division of labor. That policy is thus understood by the representatives of less developed countries in the international courts.