

---

## **POLÍTICA DE COMÉRCIO**

---

### **EXTERIOR NOS ANOS 90:**

---

### **UMA ANÁLISE DE ARGENTINA,**

---

### **BRASIL E CHILE**

---

ANDRÉA FREIRE DE LUCENA

*Resumo: o objetivo deste artigo é destacar as políticas de comércio exterior seguidas por Argentina, Brasil e Chile nos anos 90. O eixo da discussão centra-se em reconhecer a importância das políticas liberais durante esse período. O ponto de convergência entre Argentina, Brasil e Chile ocorreu quando eles adotaram políticas liberais, porém com resultados diferentes em cada um. Por fim, o artigo busca verificar se as políticas liberais adotadas conseguiram construir um novo modelo de desenvolvimento nesses países.*

*Palavras-chave: Política de comércio exterior, política liberal, Argentina, Brasil e Chile*

O argumento da indústria nascente foi essencial para justificar a política de substituição de importações aplicada na América Latina nos anos 1950. Na década de 1980, ganhou força a necessidade de promover as exportações (por meio de desvalorizações cambiais e liberalização de tarifas), com a finalidade de aumentar a entrada de divisas, de financiar o pagamento dos juros da dívida externa e, portanto, de equilibrar o balanço de pagamentos. A abertura comercial foi um componente indispensável da cartilha a ser seguida

nos anos 1990. Nesse contexto, as estratégias de desenvolvimento econômico que têm sido buscadas pela América Latina costumam guardar um papel especial para o comércio exterior: ora como substituição de importações, ora como incentivo às exportações.

Na década de 1990, países que realizaram suas reformas de maneira rápida e sem planejamento, como Argentina e Brasil, passaram a depender cada vez mais do fluxo de capital externo para financiar seus constantes déficits em conta corrente. O Chile continua sendo o principal exemplo da região em que as exportações contribuíram para o crescimento econômico sustentável. O objetivo deste trabalho, portanto, é analisar as políticas de comércio exterior seguidas por Argentina, Brasil e Chile nos anos 1990, buscando avaliar suas semelhanças e diferenças.

## ARGENTINA

Em março de 1976, a Argentina faz a sua primeira tentativa de liberalização comercial. O programa anunciado buscava promover mudanças significativas na economia argentina, com a finalidade de resolver problemas como inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Dentre outras medidas, defendia-se a abertura do sistema financeiro à concorrência internacional, o fim do controle cambial e do sistema de taxas múltiplas de câmbio, a redução das tarifas de importação e a promoção das exportações.

O governo dividiu o processo de liberalização em duas partes. De 1976 a 1978, uma vasta quantidade de proibições e licenças para importações foi eliminada. De 1979 a 1981, programaram-se reduções tarifárias trimestrais. No entanto, as diminuições constantes nas reservas internacionais do país, a partir de 1980, fizeram o governo mudar os rumos de sua política (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1990).

Alguns resultados podem ser destacados. O superávit comercial era de 883 milhões de dólares em 1976, e cresceu para 2.566 bilhões de dólares, em 1978. No entanto, em 1979, esse valor caiu para 1.109 bilhões de dólares e, em 1980, a balança comercial argentina apresentava um déficit de 2.519 bilhões de dólares. Além do mais, a dívida externa aumentou quatro vezes seu valor desde o início da reforma, acumulando 35.671 bilhões de dólares (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1990).

A liberalização unilateral caracterizou a política de comércio exterior argentina dos anos 1990, e o país, nesse contexto, fez a sua liberalização unilateral entre 1989 e 1991. Em outubro de 1988, uma primeira reforma comercial reduziu em dois terços a lista de produtos que sofriam restrições quantitativas e modificou o regime de sobretaxas. Um ano depois, houve uma diminuição nas tarifas para produtos agroquímicos. Em dezembro do mesmo ano, a tarifa média já estava em 21%. Em outubro de 1990, a tarifa média caiu para 17%, chegando a 12% em outubro de 1991 (MARKWALD; IGLESIAS, 2000).

Em abril de 1991, o governo lançou o Plano de Convertibilidade, que defendia a desregulamentação total da conta de capital e a consolidação da reforma comercial. Ainda no primeiro semestre de 1991, as tarifas médias para bens importados caíram para 10% e as barreiras não-tarifárias foram muito reduzidas (GERCHUNOFF; TORRE, 1996). No começo de 1992, o governo argentino tinha diminuído bastante as suas barreiras tarifárias e não-tarifárias. Em outubro de 1992, um novo sistema tarifário foi criado, com a finalidade de proteger determinados setores considerados essenciais. Além do mais, o governo criou também algumas barreiras não-tarifárias, como quotas para alguns tipos de papéis e direitos específicos mínimos para bens provenientes dos setores têxteis e de calçados esportivos (MARKWALD; IGLESIAS, 2000). A abertura da economia argentina, no período 1989-1993, portanto, foi bastante contraditória, pois abriu a economia doméstica para a competição dos bens importados em alguns setores, mas manteve as barreiras protecionistas para proteger outros (SIDICARO, 1994).

A promoção das exportações deu-se tanto por meio de incentivos tributários, como por apoio a produtividade industrial. No primeiro caso, o governo estipulou que o imposto ao valor adicionado (IVA), pago pelo exportador nas compras no interior do país deveria ser restituído à empresa. Além do mais, os impostos de importação que incidissem sobre insumos importados usados para fabricar bens exportados poderiam ser devolvidos ou seriam isentos, no caso do *drawback* e da admissão temporária. Foram eliminados também os impostos consulares e o imposto do Fundo da Marinha Mercante. Medidas como aumento da eficiência administrativa nas aduanas, fim da intervenção prévia nas exportações, término da reserva de mercado para a frota de bandeira argentina

e criação de facilidades para o registro do importador e do exportador tinham também como objetivo promover as exportações (MARKWALD; IGLESIAS, 2000).

O governo argentino buscou apoiar a produtividade industrial por meio do regime de extensão industrial e da política sobre bens de capital. O Programa de Pólos Produtivos, o plano de incentivo às incubadoras de empresas, a lei de incentivo a novas atividades enquadram-se na tentativa de ampliar o parque industrial argentino. No entanto, vale destacar que pouca atenção foi dada às pequenas e microempresas, à pesquisa e desenvolvimento, à formação de mão-de-obra qualificada. A política sobre bens de capital visava facilitar o acesso do empresário a máquinas e equipamentos importados (BEKERMAN; SIRLIN, 1996). Nesse caso, de um lado, o governo conseguiu municiar o país com bens de capital, mas, de outro, não obteve sucesso no tocante à apreensão e difusão tecnológicas que tornariam o país menos dependente do exterior.

O desempenho da balança comercial argentina nos anos 1990 ficou muito aquém do esperado pelo governo. As exportações seguiram trajetória ascendente de 1991 a 1998, e o seu crescimento aconteceu de maneira gradual. Todavia, as importações, incentivadas pela abertura comercial, aumentaram substancialmente no mesmo período (MARKWALD; IGLESIAS, 2000).

A participação da Argentina no comércio mundial era de 0,8%, em 1960, 0,2%, em 1989, e subiu para 0,5%, em 1998. A participação das importações em 1960 e em 1998 ficou em 0,6%, ao passo que a participação das exportações caiu pela metade, ou seja, era 1,0%, em 1960, e foi para 0,5%, em 1998 (MARKWALD; IGLESIAS, 2000).

A estrutura das vendas e das compras externas da Argentina foi alterada na década de 1990. De um lado, a participação agregada dos produtos primários e dos bens industrializados diminuiu 25% entre 1970-1997, e a dos produtos industrializados, com elevada economia de escala, subiu de 8,8%, em 1970, para 31,3%, em 1997. De outro, a participação dos produtos primários na pauta de importação reduziu-se (MARKWALD; IGLESIAS, 2000).

## BRASIL

No período 1988-1993, o Brasil realizou um grande processo de liberalização comercial e eliminaram-se as principais barreiras

tarifárias e não-tarifárias e reduziram-se paulatinamente os níveis de proteção à indústria local. A primeira etapa, entre 1988 a 1989, diminuiu as tarifas médias de 41,2% para 17,8%, acabou com os regimes especiais de importação e unificou os tributos incidentes sobre as compras externas (MOREIRA; CORREA, 1997).

A nova Política Industrial de Comércio Exterior (Pice) lançada em 1990, extinguiu a maioria das barreiras não-tarifárias e foi elaborado um cronograma de redução para as tarifas de importação que ocorreria de maneira gradual entre 1991 e 1994. Nesse contexto, as tarifas aduaneiras que eram, em média, 35%, e, em alguns casos, chegavam até a 100%, passaram a oscilar entre zero e 40%, com tarifa média de 20%. O nível máximo de tarifa permitido deveria ser utilizado para a proteção temporária de determinados setores. Em alguns casos, seriam admitidos níveis tarifários superiores a 40% para proteção às indústrias nascentes, sobremaneira na área de tecnologia de ponta. No final de 1994, a tarifa média deveria chegar a 14% (MOREIRA; CORREA, 1997).

A Pice objetivava melhorar também a capacidade tecnológica por meio da adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento, que foi chamada de integração competitiva. Com essa finalidade, criaram-se os seguintes programas: Programa de Competitividade Industrial (PCI), Programa Nacional de Qualidade e Produtividade (PNQP) e Programa de Apoio a Melhoria da Capacidade Tecnológica Industrial (Pacti) (PRADO, 1998).

A adoção do Plano Real colocou a questão da inflação em segundo lugar na lista de preocupações do governo federal. No entanto, algumas condições macroeconômicas necessárias para manter os preços sobre controle acabaram por apresentar dificuldades para o setor exportador nacional, como o movimento crescente das taxas de juros e a questão cambial. No primeiro caso, vale destacar que as taxas de juros ultrapassavam a casa dos 36% em 1996, o que inviabilizava os empréstimos de capital de giro. No segundo caso, a taxa real de câmbio sofreu uma valorização de aproximadamente 25% no período 1990-1992 (BANCO MUNDIAL, 1996).

Para melhorar as vendas externas, o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, lançou um agressivo programa de incentivo às exportações. A criação de uma cultura exportadora no empresário nacional, por meio da realização de palestras e cursos nas principais cidades brasileiras, incentivaria as empresas a ex-

portarem. A implantação do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) objetivava facilitar a disponibilidade de recursos para o exportador.

A redução dos custos de exportação deveria ser feita em três fases complementares. Na primeira fase, a redução dos custos de logística foi buscada por meio do reaparelhamento e da informatização dos portos (Reporto), da interiorização de entrepostos aduaneiros, da criação de portos secos em regiões estratégicas e da dinamização do sistema aduaneiro.

A diminuição dos custos financeiros, na segunda fase, deveria ser alcançada mediante a capitalização do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), a revisão dos limites de risco país e dos limites de cobertura, o aumento do orçamento do Proex equalização e do Proex financiamento, além do aumento dos recursos do BNDES-Exim.

A redução dos custos tributários, na terceira fase, deveria ser realizada não só pela difusão e implementação de novos entrepostos aduaneiros em pontos estratégicos, como também pela regulamentação e implementação de aeroportos aduaneiros industriais em parceria com a Infraero, pela implementação do controle de informatização de operação de *drawback* (*drawback* eletrônico), pelo Siscomex exportação em ambiente *windows* e pela redução a zero da alíquota de 15% do imposto de renda sobre remessas ao exterior para fins de reembolso de despesas de promoção comercial.

O aumento da base exportadora deveria ocorrer com apoio da Agência de Promoção às Exportações (Apex) à formação e à ampliação de consórcios de pequenas e médias empresas e pela adequação da legislação para criação de cooperativas de exportação. O aprimoramento e a atualização da pauta exportadora deveria se dar por intermédio do Programa de Captação de Investimentos Destinados a Setores Dinâmicos, do Programa de Exportação de Serviços, pelos acordos de co-financiamento de projetos e serviços e pelo Programa de Substituição de Importações de Matérias-primas.

A busca pela agregação de valor à produção exportável deveria acontecer com uma maior atuação em cadeias produtivas do Fórum de Competitividade, instalado na Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), mediante a adoção de medidas tarifárias, como o estabelecimento de imposto de exportação ou a contribuição

de intervenção no domínio econômico sobre produtos primários de baixa elasticidade de preço (por exemplo, couro *wet blue*) e por meio do diferencial mercadológico, com seleção e certificação de produtos brasileiros de qualidade internacional.

O agressivo programa de promoção comercial e de acesso a mercados deveria ocorrer por meio do Portal Brasileiro de Comércio Exterior, do apoio à promoção no exterior de produtos *Marca Brasil*, dos acordos bilaterais de preferências tarifárias (gerais ou setoriais), da propaganda institucional do Brasil como fornecedor competitivo e confiável, da divulgação de estatísticas de comércio exterior para o setor privado. O objetivo de internacionalizar as empresas brasileiras seria buscado com o apoio do BNDES-Exim e do Banco do Brasil (BB) para a criação de empresas no exterior e a criação da Sala do Exportador, nas agências do BB no exterior.

O saldo da balança comercial brasileira, todavia, passou a ser negativo a partir de 1995 e permaneceu assim o restante da década. Na verdade, cabe destacar que esse saldo só se tornou positivo com a desvalorização do real, em 1999. Percebe-se, de fato, uma grande diferença no valor do déficit de 1998 para o ano de 1999. Enfim, pode-se mencionar que o agressivo programa de incentivo às exportações adotado pelo governo a partir de 1998 foi menos importante que a desvalorização da moeda para recuperação da balança comercial (BRASIL, 2004).

## CHILE

Depois de pequenas tentativas de abertura comercial nos anos 1960, o Chile, em 1973, implantou um programa radical de liberalização comercial. Na verdade, a nova equipe econômica que ascendeu ao poder com o governo militar adotou um plano monetarista que, dentre outros propósitos, objetivava realizar uma reforma financeira, com privatização de bancos estatais e liberação da taxa de juros, removendo o controle sobre movimentos de capitais, promovendo as exportações, eliminando o sistema de cotas e aumentando os incentivos fiscais, além de empreender uma reforma tarifária, acabando também com as barreiras não-tarifárias (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1990).

A reforma tarifária aconteceu em três fases. De 1974 a 1975, a tarifa máxima foi reduzida de 90% para 44%, e as cotas e licenças

prévias exigidas para iniciar o processo importador foram eliminadas. De 1975 a 1977, as tarifas passaram a oscilar entre 10% e 35%. De 1977 a 1979, o programa criou uma tarifa única da ordem de 10% (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1990).

As dificuldades no balanço de pagamentos em 1982 fizeram que fossem realizadas sucessivas desvalorizações para incentivar as exportações. Ao mesmo tempo, as tarifas para bens importados foram aumentadas, chegando, em 1985, a 26%. No entanto, a partir de 1985, o governo, em virtude da recuperação do balanço de pagamentos, começou a reduzir novamente as tarifas até chegarem, em 1991, ao patamar de 11% (AGOSIN; DAVIS-FRENCH, 1993).

Em suma, o Chile adotou duas reformas comerciais: uma mais radical (1974-1979) e outra mais moderada (1985-1991). Na primeira, apesar de uma desvalorização da moeda no início, houve uma valorização progressiva da moeda que incentivou as importações, em detrimento das exportações. Ademais, as reduções tarifárias e o fim dos controles quantitativos afetaram pesadamente o setor exportador. Na segunda, houve uma forte desvalorização da moeda que estimulou as exportações (AGOSIN; DAVIS-FRENCH, 1993). A economia chilena, dessa maneira, passou a contar com um grande afluxo de capitais estrangeiros nos anos 1990 (AGOSIN, 1999). De fato, o processo de privatizações foi fundamental para a afluência de recursos externos, o que deu mais fôlego para o governo adotar uma política de comércio mais flexível (GARCIA; RIVERA; VEGA, 1997).

As exportações podem ser mencionadas como um dos fatores essenciais que explicam o crescimento econômico chileno. Houve, de fato, alterações substanciais no desempenho exportador do Chile. O nível de exportações era de 1.100 milhões de dólares, em 1970, e subiu para 10.000 milhões de dólares, em 1992. A participação relativa do cobre na pauta de exportação era 80%, em 1970, e foi para 45%, em 1992. Além disso, o número de empresas exportadoras (chilenas, de capital estrangeiro e *joint ventures*) que exportavam mais de 1.000 milhão de dólares anualmente era 235, em 1985, e subiu para 500, em 1991 (MELLER, 1993).

A modernização produtiva ocorrida no Chile na segunda metade dos anos 1980 aconteceu sobremaneira nas atividades intensivas no uso de recursos naturais: fruticultura, pesca e atividades florestais. Além do seu conteúdo natural, essas atividades são de

baixo valor agregado e de pouca integração com outros setores da economia. O crescimento da fruticultura (uva de mesa, maçã, pêra e kiwi) na pauta de exportação chilena tem várias explicações. Em primeiro lugar, houve um aumento na modernização tecnológica da agricultura em geral, em decorrência da maior mecanização e do aumento do uso de fertilizantes. Em segundo lugar, o Estado teve um papel importante na promoção da atividade.

Em 1963, o governo criou um programa para incentivar a plantação de frutas, ofertando crédito facilitado. Em 1966, o Plano Nacional de Desenvolvimento para a Fruticultura continuou a dar suporte financeiro e técnico para o setor. A partir de 1974, com a criação de instrumentos específicos de política comercial, os exportadores passaram a recuperar o imposto sobre valor adicionado (IVA) utilizados nas compras de insumos e de bens de capital. Em 1985, foi criado o sistema simplificado de recuperação das exportações, pelo qual o exportador recebia de volta cerca de 10% a 15% do valor *Free on Board* (FOB) das mercadorias exportadas. Em 1987, o Fundo de Garantia para Exportadores Não Tradicionais foi criado. No mesmo ano, o Banco Central estabeleceu uma taxa de redesconto especial para beneficiar às instituições bancárias que financiavam as exportações (GARCIA; RIVERA; VEGA, 1997). Enfim, o bom desempenho da fruticultura no Chile aconteceu em virtude de vários fatores: existência de vantagens comparativas (clima, solo apropriado, facilidade de comercialização dado à logística), mão-de-obra qualificada (técnicos agrícolas, engenheiros agrônomos) e incentivos governamentais.

Dois outros produtos destacam-se na pauta de exportação do Chile: conglomerados florestais (madeira elaborada, papel e celulose etc.) e o salmão. As exportações do primeiro cresceram 17 vezes de 1973 a 1995, ou seja, subiu de 105 milhões de dólares, em 1973, para 1.800 bilhões de dólares, em 1995. O Chile abastece 15% o mercado mundial de salmão, e é o segundo exportador mundial (AGOSIN, 1999).

## CONCLUSÃO

Um dos objetivos primordiais de cada nação é alcançar níveis satisfatórios de crescimento econômico capazes de trazer bem-estar para a sociedade. O comércio exterior, nesse contexto, tem sido uma das trajetórias trilhadas. No entanto, poucos países em

desenvolvimento têm conseguido auferir bons resultados nas trocas comerciais.

O Chile é proclamado como a única experiência bem-sucedida na América Latina. A política de exportação do Chile funcionou bem por alguns motivos: houve foco em alguns setores potencialmente exportadores, crédito disponível, integração de setores público e privado, adequação aos padrões de qualidade internacional, baixa competição no mercado internacional, logística adequada, investimento estrangeiro. No entanto, não se deve esquecer que os produtos fornecidos pelo Chile são de baixo valor agregado, e os produtores não conseguirão manter taxas crescentes de exportação sem a incorporação de novas tecnologias. Assim, o Chile terá que descobrir novos nichos para continuar auferindo bons resultados.

O Brasil criou uma série de programas governamentais, diagnosticou seus principais *gargalos*, lançou um sistema de informação de comércio exterior eficaz, buscou criar uma estrutura institucional de comércio exterior forte, disponibilizou crédito, embora somente para os grandes exportadores, procurou facilitar as exportações das pequenas e microempresas. No entanto, as estratégias seguidas centraram sua ação em vários produtos e houve desarticulação entre as diversas instituições públicas.

A Argentina também lançou seus programas, mas as consequências da liberalização comercial parecem que foram mais negativas nesse país. Na verdade, o parque industrial argentino sofreu um choque de competitividade que o impediu de se recuperar rapidamente. Nesse contexto, o governo acabou tendo que fazer uso de barreiras não-tarifárias para proteger alguns setores.

## Referências

AGOSIN, M. R. Comercio y crecimiento em Chile. *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, n. 68, p. 79-100, ago. 1999.

AGOSIN, M. R.; FRENCH-DAVIS, R. La liberalización comercial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, n. 50, p. 41-62, ago. 1993.

BANCO MUNDIAL. Brasil: o custo Brasil desde 1990-92. *Relatório n. 15663*, Brasília, 10 dez. 1996.

BEKERMAN, M.; SIRLIN, P. Política comercial e inserción internacional de la Argentina para los años 90. *Revista de Economía Política*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 91-114, jul./set. 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Balança comercial brasileira*. Brasília: MDIC, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Argentina e Chile: um exame de experiências de liberalização comercial*. Rio de Janeiro: CNI, 1990.

GARCIA, L.; RIVERA, E.; VEGA, J. E. Chile: posibilidades y riesgos de una integración activa em el mercado mundial. In: NISHIJIMA, S.; SMITH, P. *Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Americas y la cuenca del pacífico*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, 1997.

GERCHUNOFF, P.; TORRE, J. C. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Economico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 733-768, oct./dic. 1996.

MARKWALD, R.; IGLESIAS, R. A política externa econômica da Argentina: uma visão dos anos 90. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Argentina: visões brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Fundação Alexandre de Gusmão, 2000. p. 209-306.

MELLER, Patricio. *Economía política de la abertura comercial chilena*. Santiago do Chile: Cepal, 1993. Série Reformas de Política Pública 5.

MOREIRA, M.; CORREA, P. G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 61-91, abr./jun. 1997.

PRADO, L. C. *Las políticas de comercio e industria en el Brasil: evolución y perspectivas*. Santiago do Chile: Cepal, 1998. (LC/L. 1107).

SIDICARO, R. Argentina 1989-1993: la liberalización económica y sus consecuencias. In: HURTIENNE, Thomas; MARMORA, Leopoldo (eds.). *Cambio de rumbo en el cono sur: crisis y oportunidades*. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.

Abstract: *the aim of this article is to highlight foreign trade policies followed by Argentina, Brazil and Chile in the 90's. The nub of discussion focuses on recognizing the importance of liberal policies during this period. The point of convergence between Argentina, Brasil and Chile occurred when they adopted liberal policies, however, producing different results in each country. Lastly, the article shed light on the reason of the failure of liberal policies in constructing a new model of development in Argentina, Brazil and Chile.*

Key words: *Foreign trade policy, liberal polinticy, Argentina, Brazil and Chile*

ANDRÉA FREIRE DE LUCENA

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professora no mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Católica de Goiás e na graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Goiás.