

DUAS QUESTÕES SOBRE ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

RAUL GUIMARÃES

"Cada vez mais, o investimento mundial, e não o comércio mundial, será o motor da economia internacional. Taxas de câmbio, impostos e normas legais tornar-se-ão mais importantes do que taxas salariais e tarifas - esta é uma das principais mudanças na economia mundial e à qual nem os governos, nem os economistas, nem homens de negócios deram a atenção adequada."

Peter F. Drucker

(in " Gerindo Para o Futuro" -1992-Difusão Cultural)

INTRODUÇÃO

Segundo Krugman, o comércio internacional aparece como uma forma de todos os países beneficiarem das diferenças existentes entre eles. Do estudo dessas diferenças, considera-se que uma política comercial activa, por oposição ao livre comércio, pode beneficiar o país que a aplique, desde que passe pela identificação de certos sectores na actividade económica capazes de realizar economias externas ou de gerar rendas mais elevadas.

Ao identificar algumas das problemáticas actuais do comércio internacional, constata-se que o "novo proteccionismo" aliado ao aparecimento de políticas estratégicas de comércio, de indústria e ao aumento da competição imperfeita, é um factor que empurra a economia mundial na direcção do proteccionismo sectorial. Abordar-se-á a intervenção governamental no domínio industrial e, por fim, os benefícios reais da utilização da política económica estratégica.

As conclusões apresentadas no fim de cada uma das partes permitem uma melhor sistematização dos temas abordados.

I Parte

Sumário:

1. As problemáticas actuais do comércio internacional
2. O recrudescimento do proteccionismo *versus* princípios liberais do comércio
3. Perspectivas do livre comércio (um estado dominante ou uma instituição?)

DUAS QUESTÕES SOBRE ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

AS PROBLEMÁTICAS ACTUAIS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

218

Após a segunda guerra mundial, sob a batuta dos Estados Unidos da América, assiste-se ao estabelecimento de uma nova ordem económica mundial, uma vez que as outras economias tinham sido devastadas pela guerra. Foi a posição privilegiada dos Estados Unidos que permitiu a criação de instituições que, servindo os seus interesses, contribuíram para a evolução do comércio internacional. Sob os auspícios do GATT, as exportações cresceram vinte vezes em valor, enquanto a produção mundial cresceu dez vezes em valor e cinco em volume. As tarifas sobre os produtos industriais foram reduzidas através de sete "rounds" do GATT até 1979 (Robert S. Walters & David Blake - "The Politics of Global Economic Relation").

Na década de 80 começam a surgir e a ser estudadas novas variáveis de economia política.

Os cientistas políticos¹ consideravam os economistas demasiado simplistas. A aproximação verificada explica-se pela metodologia posta em prática. Os economistas fazem análises mais temáticas e os políticos fazem análises mais quantitativas, o que leva a que o comércio internacional seja visto como uma "higt politic" motivando a que os cientistas políticos tenham algum receio em avançar com novas questões.

Na última década, no entanto, assistiu-se à emergência de três grandes áreas do Comércio Internacional: a União Europeia, o Japão e os "Tigres da Ásia e Pacífico" e a Área do Comércio Livre Norte-Americano. É na "Tríade" que praticamente toda a riqueza mundial é criada, consumida e comercializada.

A emergência dos blocos comerciais coloca a questão de saber se as empresas devem centrar-se no comércio intra ou inter blocos. As empresas europeias tendem a tornar-se mais fracas que as suas congéneres americanas ou japonesas, nos sectores mais dinâmicos da economia mundial.

A dinâmica das economias da "Tríade" criou instabilidade e mudança; e se isto significa, por um lado, a perda de liderança dos Estados Unidos, por outro significa que se estabeleceu um fosso entre países ricos (PD-países industrialmente desenvolvidos ou países muito desenvolvidos) e países pobres (PVD-países pouco desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento).

Segundo Prebisch, autor que de certa forma se encontra inserido na escola dependencista, mas sem uma posição tão radical, a fonte principal dos problemas do comércio dos países pobres são as injustiças do sistema de mercado e dos princípios liberais que superintendem nas trocas económicas externas e que são susceptíveis de pôr acentuada ênfase na redefinição das normas liberais que orientam as trocas económicas internacionais para conceder particular vantagem aos países menos desenvolvidos, em relação aos industrialmente mais avançados.

Em contrapartida os analistas radicais aproximaram-se subtilmente propondo reformas tal como fizeram os analistas liberais ou o próprio Prebisch.

Os desvios na política externa dos países pobres e ricos, relativamente aos princípios da economia liberal consubstanciados nos estatutos do GATT e do FMI, são, para os economistas liberais, a maior fonte de problemas que esses países têm de ultrapassar.

As soluções possíveis não são tão simples que se possam confinar a uma determinada escola de pensamento.

Prebisch é a favor da protecção dos países em vias de desenvolvimento, já que estes têm sofrido um declínio a longo prazo, nos seus termos de troca, e esta pode melhorar esses termos causando diminuição no preço dos produtos importados, dada a redução da sua procura, podendo também ser utilizada como meio da afectação do montante limitado das dívidas.

**Introdução de uma Reforma por Etapas no Comércio e Outras
Relações Económicas entre os Países Desenvolvidos
e os Países em Vias de Desenvolvimento**

| | | | | |
|---|---------------------------------------|----------------------|--|--|
| Estrutura económica e social interna dos PD | Estratégia da Economia Externa dos PD | Comércio | Estratégia da Economia Externa dos PVD | Estrutura económica e social interna dos PVD |
| | | Ajuda | | |
| | | Investimento directo | | |
| | | Emprést. comerciais | | |

| Confronto analítico | Problemas de 1ª Ordem e esforços de reforma | Problemas de 2ª ordem e esforços de reforma | Problemas de 3ª ordem e esforços de reforma |
|---------------------|---|---|---|
| Liberal | Estratégias económicas externas dos PD Estratégias económicas externas dos PVD | Economia interna e estruturas sociais dos PD Economia interna e estruturas sociais dos PVD | Actuais tratados e normas para transacções económicas internacionais |
| Prebisch * | Tratados e normas para transacções económicas internacionais Estratégias políticas externas dos PD | Estratégias políticas externas dos PVD | Estruturas internas económicas e sociais dos PD Estruturas internas económicas e sociais dos PVD |
| Radical | Estruturas internas económicas e sociais dos PVD Estruturas internas económicas e sociais dos PD | Tratados e normas para transacções económicas internacionais Estratégias económicas externas dos PD Estratégias económicas externas dos PVD | |

Fonte: R.Walters & D.Blake - The politics of Global Economic Relations

A partir da década de 80 a economia internacional é profunda e significativamente transformada. O multilateralismo, o estatuto de nação mais favorecida e a própria tendência em direcção à liberalização são progressivamente substituídos pelo bilateralismo e discriminação. Assiste-se ao reforço do papel do estado e do poder económico nas relações internacionais; inicia-se uma nova era mercantilista - o *mercantilismo benigno ou mercantilismo defensivo* - (Robert Gilpin), a qual implica um grau de protecção que salvaguarda os valores e os interesses de uma sociedade, permitindo manter autonomia interna e possuir indústrias fortes num mundo caracterizado pela internacionalização da produção, integração global dos mercados financeiros e diminuição do controlo internacional.

O RECRUDESCIMENTO DO PROTECCIONISMO VERSUS PRINCÍPIOS LIBERAIS DO COMÉRCIO

Estamos a assistir ao aparecimento de regimes sectoriais de protecção. O aparecimento de políticas estratégicas (de comércio e indústria) e o próprio aumento do papel da competição imperfeita contribuem para encaminhar a economia mundial na direcção do protecção sectorial.

O que se convencionou chamar de "novo proteccionismo", não sendo nada de novo, consubstancia a forma de obter a reserva de uma fatia de mercado através da negociação. Contrastando com os sucessivos "rounds" do GATT, sucederam-se negociações através de sectores industriais baseados em considerações e elevada vantagem comparativa, conduzindo à cartelização de sectores industriais entre vários produtos.

Embora ainda numa fase de teorização, é importante referir Paul Romer², que defende a existência de monopólios de produto ou cartéis como forma de incentivar as empresas a investir na investigação tecnológica, contribuindo para a incentivação do comércio internacional.

Ora, uma causa de relevo para a crescente importância do proteccionismo sectorial tem sido a das novas tecnologias associadas à revolução tecnológica contemporânea; por outro lado, a ascensão do proteccionismo sectorial está associada a um novo multinacionalismo, isto é: a tendência dos grupos multinacionais para invadirem os mercados domésticos uns dos outros. O novo proteccionismo e o aumento das *joint ventures* são reflexos do movimento em direcção ao proteccionismo sectorial, permitindo aos governos manter abertos mercados estrangeiros

Em contrapartida a Escola Liberal, ao condicionar o comércio livre a um jogo de soma positiva, entende que o proteccionismo é passageiro, uma vez que todos os estados têm interesse em liberalizar o comércio considerando os ganhos absolutos dos países, com diferentes intensidades, mesmo que haja um certo sentido de frustração, em relação à liberalização e aos acordos do GATT, por parte dos países em vias de desenvolvimento.

No entanto o proteccionismo parece destinar-se a melhorar a posição relativa da empresa doméstica face ao produtor estrangeiro. Isto pode ser conseguido através da implementação de barreiras à entrada, grau de concorrência entre empresas existentes, pressão de produtos de substituição ou poder negocial.

O caso mais notório de proteccionismo sectorial, em que há uma intervenção directa do estado, é o do estabelecimento de tarifas³ às importações e que se destina a proteger deliberadamente a indústria doméstica, são aqueles, sem dúvida, os instrumentos de política comercial mais utilizados,

embora a análise empírica confirme a importância crescente das barreiras não tarifárias.

Outras razões para o proteccionismo relacionam-se com a defesa nacional, a redistribuição de rendimentos, a protecção dos postos de trabalho e o equilíbrio da balança de pagamentos.

222

Porter (Competitive Strategy - 1980) identifica seis principais barreiras à entrada: 1-Economias de grande escala; 2-Diferenciação do produto; 3-Transferência de custos; 4-Acesso a canais de distribuição; 5- Vantagens de custos dos produtores existentes e 6- Regras ou licenciamentos governamentais.

PERSPECTIVAS DO LIVRE COMÉRCIO(UM ESTADO DOMINANTE OU UMA INSTITUIÇÃO?)

Se nos anos próximos do pós-guerra a questão estava obviamente respondida, pois assistia-se a um franco domínio dos Estados Unidos, e se após 1947 essa liderança estava consubstanciada no GATT⁴, em 1996 a situação parece literalmente invertida com a perda de liderança dos Estados Unidos. Na opinião de Kenichi Ohnae (The end of the nation-state - 1995), a regionalização do planeta irá marcar o futuro da economia.

Na época da guerra fria, a bipolarização do mundo facilitava a identificação dos "inimigos" económicos; com o seu fim, essa análise tornou-se mais complexa. Também para John Naisbitt (Global Paradox - 1994) o tipo de liderança necessário durante os anos da guerra fria está obsoleto.

As consequências políticas e económicas dos anos 30 mostraram a necessidade de encorajar a relativa liberdade de movimento de mercadorias e capitais, essenciais à paz e prosperidade; e foi nesse sentido que em 1947 se estabelece, sob os auspícios dos Estados Unidos, o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), como codificação de regras para a realização do comércio entre os Estados.

A progressiva baixa de tarifas fará estimular o comércio e a produção; e é numa situação curiosa, em que por um lado há uma hegemonia dos Estados Unidos, e por outro um Acordo que pretende reger o comércio internacional, que se chega ao período do fim da "guerra fria" e se constata que: nem os Estados Unidos são uma nação hegemónica, nem o GATT, tal

qual como está, serve os interesses do comércio internacional, fortemente influenciado por outras correntes do pensamento económico.

Nesta situação é legítimo pôr ênfase numa interrogação: O que garantirá no futuro o livre comércio: Um estado dominante ou uma instituição?

A explicação para o facto de haver períodos em que se verifica um elevado grau de protecção e outros em que o comércio internacional é livre, é sustentada pela teoria da estabilidade hegemónica, a qual, partindo do princípio que o comércio internacional é um "bem público", faz depender da existência de um país líder, com interesse em promover as trocas internacionais, o incentivo ao comércio. A função desse país líder é incentivar os outros estados a praticar o livre comércio através de uma situação de dependência.⁵

Os estados reunidos em Punta del Este⁶ criam a **Organização Mundial do Comércio**⁷, que será um organismo regulador do comércio internacional, dotado de estruturas próprias e personalidade jurídica e de um sistema integrado de resolução de diferendos destinado a prevenir as guerras comerciais. Constituindo a vitória mais importante do Uruguay Round, será de salientar que tanto os Estados Unidos como os grandes países em desenvolvimento concordaram em participar nesta organização aceitando as suas regras, por vezes particularmente severas.

CONCLUSÃO DA PARTE I

Parece que o comércio internacional vai ser dominado a curto prazo pela importância de três grandes áreas: União Europeia, Estados Unidos e Países Asiáticos. Por outro lado, os chamados países pobres (PVD) deverão sentir, com mais efeito, a competitividade destes três blocos. Com o surgimento de blocos, num mundo que caminha a passos largos para a ausência de fronteiras e, numa conjuntura económica deste tipo, a "mão invisível" de Adam Smith, que orienta as paixões individuais em função do bem de todos, já não funciona. Também o liberalismo, para o qual o livre comércio é um jogo de soma positiva, seria a breve trecho criticado por Prebisch, autor que se encontra, de certa forma, na escola dependencista, mas sem uma posição tão radical ao considerar que a fonte principal dos problemas dos países pobres são as injustiças do sistema de mercado. No entanto, seria extremamente redutor considerar o conjunto dos PVD como

meros apêndices da economia mundial, na medida em que a inserção dos PVD's no comércio internacional está a conhecer importantes e inegáveis transformações.

Com o recrudescimento do proteccionismo assiste-se ao renascer de um certo mercantilismo benigno de carácter defensivo, que permite manter autonomia interna, servindo objectivos internos e sociais.

224

O fim da guerra fria, associado ou não à perda de influência tutelar dos Estados Unidos no comércio internacional e a revitalização do GATT, com a sua "transformação" em Organização Mundial de Comércio, parece querer dar a entender que está a acontecer a substituição do estado dominante pela instituição tutelar. Se as regras forem aceites e se as potências nascentes as respeitarem, poderá estar a viver-se numa nova ordem. Mas, como diz Jonh Naisbitt, "Quanto maior é a economia mundial, mais poderosos são os protagonistas menores". Talvez dentro em breve a nossa interrogação inicial sobre quem garantirá o livre comércio, se um estado dominante ou uma organização, possa ter como resposta que o livre comércio será garantido por alianças estratégicas formadas entre indivíduos e empresas, e não entre estados.

II Parte

Sumário:

1. - A intervenção Governamental no domínio industrial
2. - Os efeitos da intervenção governamental sobre os níveis do bem-estar
3. - Efeitos reais da utilização da política estratégica

A INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO DOMÍNIO INDUSTRIAL

É um fatalismo dos governos a tentação de intervir na estratégia industrial das empresas influenciando essa mesma estratégia. A sua intervenção, na maior parte das situações, dá-se em empresas de elevado valor acrescentado por trabalhador, mas que normalmente têm um baixo valor acrescentado por unidade de capital físico e humano, em nada contribuindo para aumentar os ganhos.

Os governos, ao procurarem, através de uma determinada estratégia, conseguir uma posição de monopólio para factores de produção domésticos, se os rendimentos provêm de investimentos estrangeiros (mais do que nacionais) o rendimento do país tende a aumentar à custa do capital estrangeiro, o que leva a que a estratégia industrial acabe por ter por base a criação de uma renda.

18

Nos anos 80, Brander-Spencer avançaram com a possibilidade de desenvolver uma estratégia industrial para tirar proveito da criação de renda. Embora com algum interesse, esta teoria é pouco aplicada e reveste-se de reduzida importância na prática, enquanto as economias externas se revestem de uma importância bem mais relevante do que aquela de que nos apercebemos.

Os governos, actualmente, tornam-se o principal obstáculo no acesso ao melhor produto e ao mais barato, seja qual for a origem (Kanichi Ohmae -1995). Quando os governos tentam proteger os mercados, correm o risco de alimentarem indústrias obsoletas não competitivas. O emprego é a sua preocupação dominante que, só por si, justifica o elevado proteccionismo face a produtos e capitais estrangeiros.

Segundo Kanichi Ohmae, o papel dos governos deve mudar. O seu papel terá de ser o de satisfazer os mercados e aspirações do seu povo, não lhe cabendo proteger certas indústrias ou certos grupos de interesses particulares. Quando um país abre o seu mercado aos produtos mais competitivos, passa, paradoxalmente, a beneficiar de melhores oportunidades, embora a maior parte dos países demore a reconhecer a emergência da globalização como factor de criação de riqueza.

Krugman entende, por outro lado, que o papel que parece ajustar-se à intervenção do governo é o de garantir que o país concorra nas indústrias onde pode ou deve ter vantagens comparativas. As políticas comerciais proteccionistas devem ser levadas a efeito com precaução, evitando manter indústrias ineficientes, não perdendo de vista o acompanhamento da evolução do crescimento da produtividade e mantendo a consciência de que o progresso tecnológico é importante, não só por uma questão de concorrência internacional, mas por uma questão de sobrevivência nacional.

É curioso contrapor estas duas posições, até porque os governos têm uma enorme responsabilidade na construção da visão e da actuação nacional; porém, no mundo actual já não existe o interesse económico puramente nacional. No entanto, a ameaça de penetração no mercado doméstico por parte de indústrias estrangeiras pode, em certas circunstâncias, impedir a completa expansão do poder de mercado de empresas implantadas em mercados de concentração elevada.

OS EFEITOS DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL SOBRE OS NÍVEIS DO BEM-ESTAR

É intuitivo admitir alguns efeitos positivos da intervenção dos governos sobre a estratégia das empresas e dos seus reflexos sobre o bem-estar dos consumidores. Como anteriormente foi referido, parece que os governos têm uma preocupação básica em garantir o pleno emprego (muitas vezes como forma de estabelecer a paz social...) intervindo, quase sempre, em indústrias "mão de obra intensivas"; só que o comportamento económico de um país é diferente do comportamento económico de uma empresa.

226

Depende da credibilidade dos governos, do seu comportamento esperado e da estrutura do mercado, a possibilidade de se tornarem em "facilitadores", na competição global, para obtenção de elevados rendimentos, mesmo que se admita que o volume de exportações não é indiferente à estrutura do mercado e ao comportamento das empresas.

Uma das condições-chave para todas as políticas estratégicas é que as empresas domésticas possam diferenciar-se das estrangeiras, uma vez que muitas destas empresas ou são "joint-ventures" ou são já detidas maioritariamente por empresas estrangeiras.

O funcionamento prático do controlo do governo reflecte, até certo ponto, a força ou fraqueza da posição financeira da empresa. A necessidade de as indústrias obterem aprovação prévia para os seus programas de investimento ou internacionalização é o principal meio de que os governos se servem para exercer controlo sobre as suas estratégias.

A abertura ao exterior, mesmo que "facilitada" por uma política interventiva do governo, gera, para além de um possível alargamento do mercado, um processo de concorrência com empresas, de outros países.

No que diz respeito ao impacto da economia, parece evidente que, considerando economias de escala e entrada livre na indústria, os efeitos serão substancialmente reforçados, principalmente pelo facto de o comércio vir a determinar níveis de produção mais elevados e preços mais baixos. Este efeito diminui o poder de mercado e implica ganhos de comércio.

Os efeitos de abertura do comércio resultam da existência de um limite ao número de produtos com equilíbrio (efeito da

intervenção do governo, p.ex.) e o mecanismo concorrencial que o origina. A concorrência entre produtos de mais alta qualidade⁸ provoca uma baixa de preço destes e a saída do mercado dos produtos de qualidade inferior.

Se a distribuição dos rendimentos (entre países diferentes) não for idêntica em cada um dos países, o número de empresas que poderá sobreviver será tanto maior quanto menores forem as diferenças na distribuição de rendimentos.

EFEITOS REAIS DA UTILIZAÇÃO DA POLÍTICA ESTRATÉGICA

As economias de escala têm um papel importante ao justificar o comércio de produtos manufacturados entre países industrializados.

Ao afirmar que o suporte teórico necessário para justificar e enquadrar alguns sectores estratégicos se reveste de uma exigência crescente, Krugman⁹ sugere a existência de três requisitos:

1. - As estratégias planeadas para captar excedentes dos sectores oligopolistas não são imagináveis, porque a natureza estratégica adequada depende do processo da competição imperfeita.
2. - Se os mercados podem ser suficientemente bem conhecidos ou se as estratégias correspondem às nossas expectativas, os riscos, na competição internacional para obtenção de lucros, não são elevados.
3. - As expectativas são, discutivelmente, bastante importantes. Para serem objecto de competição internacional, as economias externas devem situar-se no país específico e, muitas vezes, isso não acontece.

É evidente que estamos num mundo em evolução muito rápida, fruto da intensidade e rapidez da informação. O estabelecimento de estratégias em vários níveis permite a implementação de estruturas concorrenciais que, em círculo (tal como quando se perturba a tranquilidade de um espelho de água) actuam de forma tangencial, alargando-se do centro (decisão/estudo) para a margem (mercado global).

A análise estratégica deve alargar o seu campo de investigação concorrencial não se remetendo, passivamente, a aguardar os benefícios das facilidades que "espera" obter de uma política proteccionista (até porque a arte da estratégia consiste em escolher os domínios de actividade ou actuação onde é previsível obter uma posição concorrencial forte).

CONCLUSÃO DA PARTE II

Pretendeu-se com esta metodologia abordar as questões propostas, pondo alguma ênfase na determinação do efeito do protecționismo sobre o comércio e deste sobre as estruturas do mercado e, conseqüentemente, no bem-estar económico.

A intervenção dos governos no livre comércio constitui uma forma de distorção do conceito de comércio global na medida em que se pretende, com este, alterar as estruturas do conceito base de nação, tal como a entendemos.

228 Esta intervenção deve-se à intenção de conseguir uma produção de monopólio para factores de produção domésticos e proteger as indústrias "mão de obra intensivas".

O principal efeito da intervenção governamental é possibilitar ao governo tornar-se um "facilitador" na competição global, mesmo que esta intervenção não possa disfarçar a força ou a fraqueza da posição financeira das empresas.

Este protecționismo só tem reflexos reais sobre o bem-estar, se vier a poder determinar níveis de produção mais elevados e preços mais baixos, embora os argumentos a favor de uma política comercial protecționista devam ser vistos com cautela, pois poder-se-ão gerar benefícios económicos para uma elite politicamente influente, mantendo indústrias ineficientes.

1- A teoria económica estudava a "Teoria pura do comércio internacional" que se mostrava muito distante da realidade. Na prática os estados não organizavam o seu comércio de acordo com as vantagens comparativas.

² - Paul Romer - professor na Universidade da Califórnia em Berkeley e na Hoover Institution da Universidade de Stanford

³ Quer sejam específicas quer sejam ad-valorem

⁴ Atente-se que a maioria dos estudos produzidos e polémica geradas se situam à volta de quanto os Estados Unidos podem "ganhar" ou "perder" com a implementação dos acordos dos vários rounds.

⁵ Há apenas duas situações, na história recente: a Paz Britânica - Fins do Séc. XIX e a Paz Americana - pós 2ª guerra mundial (GATT, Plano Marshall...)

⁶ Uruguai Round - 20.09.1986

⁷ Já prevista na Carta de Havana elaborada durante a Conferência Internacional para o Comércio e Emprego realizada em Novembro de 1947 e Março de 1948 e constante da Acta Final do acordo de Punta del Este que o institui e que foi assinada em Marraqueche em 15.04.1994 A distância, no tempo, dá bem conta das dificuldades encontradas.

⁸ "Os economistas não tentaram definir uma unidade de medida para a qualidade. Consideram a qualidade como um índice de valor" Roberte Fey in "La maîtrise de la qualité industrielle" -Ed. d' Organisation - Paris 1983

⁹ Paul Krugman - Strategic Sectors and International Competition - 1987