

INT-1427

LC/BRS/NT.036
Julho 1995
Original: Português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil



REFLEXÕES SOBRE O COMÉRCIO
BRASIL - ALEMANHA

Nota preparada por Renato Baumann, Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil, para ser apresentada no Simpósio sobre as Relações Brasil-Alemanha, organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), São Paulo, 17-19 de agosto de 1995. As opiniões aqui expressas são pessoais do autor, e podem não coincidir com as da Instituição.

REFLEXÕES SOBRE O COMÉRCIO BRASIL - ALEMANHA

Renato Baumann¹

I - Introdução

O Brasil é conhecido como um dos poucos países da América Latina cujas relações comerciais externas têm entre suas características básicas uma razoável diversificação geográfica. O alinhamento comercial do país em grupos sub-regionais ou hemisféricos é assim mais uma opção de política econômica (ou geopolítica) do que o resultado de uma tendência histórica natural, como ocorre com outros países da região.

Esse alinhamento regional tem sido - tanto em sua formulação quanto em sua execução - caracterizado pela preocupação com a preservação dos vínculos econômicos com outras regiões. Em particular, o Brasil tem sido talvez o país latino-americano com o discurso mais cauteloso quando se trata de uma eventual constituição de um bloco econômico americano. Sua diversidade em termos de parceria comercial e de origem do capital estrangeiro aqui instalado tem pautado as ações dos negociadores brasileiros, buscando-se preservar essa característica básica de alinhamento não excludente.

As relações do Brasil com os países europeus em geral são condicionadas por essas características. Como reflexo disso, o conjunto de países que formam a União Européia constitui desde algum tempo o principal mercado externo para o país.

Mais recentemente, o potencial desses vínculos certamente aumentou, alimentado por diversos fatores. Entre outros, cabe enumerar a abertura unilateral da economia brasileira na presente década, as facilidades de acesso a mercado resultantes das negociações da Rodada Uruguai, as oportunidades criadas pelo mercado ampliado resultante da unificação das duas Alemanhas, as oportunidades eventuais surgidas como consequência dos acontecimentos no Leste europeu, e muitos outros.

Especificamente no que se refere à Alemanha, a origem dos vínculos com a economia brasileira pode ser identificada na contribuição decorrente dos fluxos migratórios do século passado, no importante componente de capital produtivo instalado no setor industrial brasileiro, nos fluxos de comércio bilateral, nos fluxos de investimento, nas operações financeiras recentes, e em diversos outros aspectos.

¹Escritório da CEPAL no Brasil. Este trabalho foi preparado a pedido do IPRI/MRE, para apresentação no Simpósio Brasil-Alemanha, São Paulo, 17-19 de agosto de 1995.

Este artigo está centrado na discussão de alguns pontos do fluxo bilateral de comércio recente entre o Brasil e a Alemanha. O que se procura fazer é apresentar algumas reflexões sobre as características mais relevantes desses fluxos e seus principais fatores determinantes. A partir daí, são feitas inferências quanto à possível evolução desse intercâmbio bilateral, admitindo-se como hipótese de trabalho que os rumos desse comércio serão determinados por sua evolução recente, pelas perspectivas de evolução das políticas comerciais dos dois países, pelo dinamismo das duas economias, e pelas variações de seus preços relativos².

O trabalho está dividido em sete seções. A próxima seção mostra os dados básicos dos fluxos de comércio entre os dois países na última década, e a terceira discute algumas peculiaridades desses fluxos, em termos da interação setorial entre as duas economias. A quarta e a quinta seções apontam alguns aspectos das políticas comerciais recentes dos dois países que são relevantes para o argumento desenvolvido aqui, a sexta seção fala de algumas características da evolução recente das duas economias, e a última seção sintetiza os principais argumentos.

II - Retrospectiva Comercial da Última Década

O comércio total (exportações e importações) entre o Brasil e a Alemanha mais do que dobrou, nos últimos dez anos, passando de um patamar de US\$ 2 bilhões no início dos anos 80, para US\$ 4,7 bilhões em 1994. Boa parte desse resultado é, contudo, associada mais ao dinamismo das importações brasileiras do que às suas vendas à Alemanha: de um valor anual próximo aos US\$ 800 milhões, importado no início dos anos 80, passamos a importar aproximadamente US\$ 2 bilhões nos últimos anos. Ao mesmo tempo, as exportações brasileiras oscilaram - durante esse período - entre US\$ 1 e 2,5 bilhões. Como resultado dessa evolução, o saldo comercial - que chegou a atingir quase US\$ 1,5 bilhões a favor do Brasil em 1985 - tornou-se crescentemente negativo desde 1990.

Esse resultado reflete, em parte, o processo de abertura geral da economia brasileira, mas tem - além disso - um forte componente de penetração de produtos alemães no mercado brasileiro. A Tabela 1 mostra os indicadores dessa penetração.

Os dados da Tabela 1 mostram que a importância do mercado alemão para os produtos brasileiros não variou de forma significativa nestes dez anos, oscilando em torno de 5% do total exportado pelo país.

De modo semelhante, o peso relativo dos produtos brasileiros no mercado alemão-

²Outro suposto básico é, evidentemente, o de que as atuais condições em termos dos pontos acordados na Rodada Uruguai (concessões, arcabouço institucional, códigos específicos, etc) sejam mantidas no futuro próximo

assim como o mercado brasileiro para o conjunto das exportações alemãs - foi relativamente marginal em todo o período, não atingindo 1% do total, em cada caso.

Tabela 1 - Importância (%) do Comércio Bilateral para o Brasil e a Alemanha - 1983-93

	<u>1983</u>	<u>1990</u>	<u>1993</u>
Exportações Bilaterais/ Exportações Totais Brasil	5.2	5.7	4.7
Importações Bilaterais/ Importações Totais Brasil	4.6	8.2	8.7
Exportações Bilaterais/ Importações Totais Alemanha	0.7	0.5	0.5
Importações Bilaterais/ Exportações Totais Alemanha	0.5	0.5	0.6

Fonte: estimativas a partir da base de dados UN/COMTRADE

A informação mais significativa da Tabela 1 é, sem dúvida, a evidência de que os produtos provenientes da Alemanha tornaram-se crescentemente importantes no conjunto das importações brasileiras: em 1993 os produtos alemães representavam quase 9% do valor total das importações feitas pelo Brasil, em comparação com menos de 5% do total importado em 1983.

Uma análise prospectiva da evolução do comércio bilateral requer, portanto, avaliação da estrutura desses fluxos de comércio, por tipos de produtos.

A pauta de comércio bilateral é relativamente concentrada, sendo essa concentração maior do lado das exportações brasileiras. Oito produtos (definidos a 3 dígitos da classificação SITC³) correspondem a aproximadamente metade das exportações feitas pelo Brasil; do lado das importações, uma proporção semelhante está associada a quatorze produtos. Os indicadores abaixo ilustram essa participação:

Peso Relativo (%) no Comércio Bilateral com a Alemanha

	<u>1983</u>	<u>1993</u>
Exportações Brasileiras (8 produtos)	64.7	47.1
Importações Brasileiras (14 produtos)	41.5	47.1

Fica claro, da análise desses indicadores, que as exportações brasileiras para a Alemanha - à semelhança das exportações totais do país - experimentaram um significativo processo de diversificação nos últimos anos, refletido na menor participação relativa de um mesmo grupo de produtos. Entretanto, como mostrado na Tabela 1, esse processo não resultou em maior importância do mercado alemão como mercado de destino para o conjunto das exportações brasileiras, nem implicou maior participação de produtos brasileiros no mercado alemão.

Já as importações brasileiras de produtos provenientes da Alemanha tornaram-se de fato mais concentradas (aumentou a participação relativa desses quatorze produtos), ao mesmo tempo em que - novamente de acordo com a Tabela 1 - implicaram maior peso do comércio bilateral no total importado pelo Brasil.

As Tabelas 2 e 3 detalham esses indicadores, mostrando a importância relativa dos principais produtos transacionados entre o Brasil e a Alemanha para os fluxos totais de comércio desses produtos em cada um dos países.

³Elaboração própria, a partir da base de dados UN/COMTRADE

Tabela 2 - Importancia Relativa (%) das Exportacoes Brasileiras - 1983-1993

SITC	Produto	Para as Exportacoes Setoriais do Brasil		Para as Importacoes Setoriais da Alemanha	
		1983	1993	1983	1993
011	Carne	3.5	9.3	1.0	2.2
071	Cafe	10.0	10.0	15.1	9.5
081	Fornagem	3.4	1.8	4.2	2.3
121	Fumo	12.8	10.5	10.5	10.7
281	Minerio de Ferro	17.5	15.2	27.4	33.7
651	Fibras Texteis	14.6	7.2	3.5	0.9
658	Artigos Texteis	28.3	20.8	5.7	4.4
713	Motores de Combustao Interna	3.6	13.7	1.6	3.6

Fonte: elaboracao propria a partir da base de dados UN/COMTRADE

Tabela 3 - Importancia Relativa (%) das Importacoes Brasileiras - 1983-1993

SITC	Produto	Para as Importacoes Setoriais do Brasil		Para as Exportacoes Setoriais da Alemanha	
		1983	1993	1983	1993
514	Compostos Nitrogenicos	22.3	17.9	2.8	3.0
515	Compostos Organicos e Inorganicos	18.9	13.5	4.7	3.5
541	Produtos Medicinais e Farmaceuticos	18.2	20.1	1.0	1.3
562	Fertilizantes	4.8	14.3	1.6	11.0
724	Maquinas para a Industria Textil e de Couro	22.2	26.9	0.7	1.7
728	Maquinas para Industrias Especificas	24.2	23.4	0.7	1.2
736	Maquinas-Ferramenta para Metalurgia	27.3	36.3	1.0	1.8
742	Bombas para Liquidos	14.6	50.4	0.5	1.9
749	Partes e Acessorios Nao-Eletricos para Maquinas	19.2	18.5	1.4	1.3
772	Equipamentos para Circuitos Eletricos	10.1	17.6	0.7	0.7
781	Automoveis	35.5	17.6	--	0.2
784	Autopecas	11.8	18.8	0.3	1.0
792	Aeronaves	16.6	1.7	1.7	--
874	Instrumentos Cientificos e de Precisao	11.7	19.7	0.1	1.1

Fonte: elaboracao propria a partir da base de dados UN/COMTRADE

Um primeiro aspecto geral a destacar dessas duas Tabelas é o tipo do intercâmbio entre os dois países. O que se observa é essencialmente um padrão tradicional de troca de produtos com forte componente de recursos naturais e grau relativamente baixo de elaboração - mais de uma terça parte dos produtos exportados pelo Brasil para o mercado alemão é de produtos primários: café em grão, farelo e torta de soja, fumo em folha, minério de ferro e outros - por produtos manufaturados (produtos químicos, bens de capital e material de transporte).

Essa observação por si só dá margem a uma série de considerações, relacionadas com a evolução dos termos de intercâmbio, o componente fatorial dos processos produtivos, e outros aspectos, que não vale a pena explorar aqui.

Para os propósitos de discussão das perspectivas do comércio bilateral, as Tabelas 2 e 3 trazem outras informações relevantes.

A Tabela 2 mostra a importância relativa dos produtos exportados pelo Brasil para a Alemanha, em termos das exportações totais desses mesmos produtos pelo Brasil, e em termos das importações desses produtos por parte da Alemanha.

Uma apreciação geral dos números da Tabela 2 indica que - à exceção de minério de ferro⁴ - os principais produtos exportados pelo Brasil têm uma participação baixa na oferta interna do mercado alemão, e esse peso foi geralmente menor em 1993 em comparação com dez anos antes. Admitindo-se a ausência de barreiras discriminatórias, essa perda de expressão no conjunto dos produtos importados pode ser interpretada como perda de competitividade naquele mercado.

Já do ponto de vista do Brasil como país exportador, o mercado alemão tem um peso relativo de alguma expressão. Entretanto, com as notáveis exceções de carne e motores de combustão interna, a importância da Alemanha como mercado de destino para esses produtos decresceu, entre 1983 e 1993.

Esse diferencial entre os pesos relativos dos dois mercados aparece com maior nitidez quando analisamos a pauta de importações brasileiras. Para os quatorze grupos de produtos listados na Tabela 3 os produtores alemães respondem por uma parcela significativa das importações brasileiras. Tanto em 1983 quanto em 1993 há diversos exemplos em que os produtos alemães representaram proporções superiores a um quinto, e em alguns casos atingiram mesmo a metade das importações setoriais brasileiras. Além disso, e ao contrário do verificado com as exportações brasileiras para a Alemanha, observa-se no período um aumento geral nessa importância relativa dos fornecedores alemães.

Ao mesmo tempo, contudo, o mercado brasileiro é essencialmente marginal, para os exportadores alemães, absorvendo tipicamente em torno de um por cento das exportações

⁴Fumo e Café seriam outros dois produtos em que a oferta brasileira tem alguma expressão naquele mercado.

de cada grupo de produtos considerados⁵.

Em resumo, portanto, o que a análise do período recente indica é um processo de intensa penetração de produtos alemães no mercado brasileiro. Parte desse desempenho é explicável como resultante do processo de abertura recente da economia brasileira. Entretanto, foi mostrado que a esse movimento se superpôs uma efetiva dependência crescente dos fornecedores alemães, que se traduz no maior peso relativo de produtos de origem alemã no valor importado de diversos setores.

A comparação com a contraparte brasileira a esse desempenho é pouco alentadora. Se de um lado houve efetiva diversificação da pauta de exportações brasileiras - refletida no menor peso relativo dos principais produtos no valor total exportado para a Alemanha - o crescimento desse valor exportado total foi muito inferior ao das importações bilaterais, a pauta de exportações continua bastante concentrada em produtos relativamente pouco elaborados, e a importância dos principais produtos brasileiros no mercado alemão permaneceu em níveis baixos na maior parte dos casos, tendo de fato diminuído para alguns produtos.

Esses são os resultados gerais a que se chega a partir da comparação das pautas de comércio bilateral. Entretanto, eventuais inferências quanto às perspectivas de comércio devem considerar outros elementos. Entre outros, há que se tomar em conta o grau de complementariedade entre as estruturas produtivas dos dois países, e o papel dos agentes envolvidos no processo de intercâmbio. Na próxima seção apresentamos algumas considerações sobre esses aspectos, explorando as eventuais implicações derivadas dos indicadores de comércio intra-setorial e intra-firma.

III - Indicadores de Transações Intra-Setoriais e Intra-Firma no Comércio Bilateral

Diversas análises do desempenho das exportações brasileiras têm encontrado nos últimos anos evidências de uma relativa redução da sensibilidade do valor exportado às variações nos preços relativos (por exemplo, Bonelli (1992)). Esse resultado é frequentemente atribuído à influência de fatores estruturais, que teriam afetado as decisões dos agentes envolvidos com o comércio exterior.

Este não é o espaço adequado para reproduzir a controvérsia sobre o desempenho exportador global do Brasil nos últimos anos. Para os propósitos deste trabalho, vale a pena mencionar, simplesmente, que entre outros elementos haveria que destacar a importância

⁵ Mesmo para as exceções de fertilizantes e alguns produtos químicos o peso relativo do mercado brasileiro é pouco expressivo

crescente - associada à própria composição dos fluxos de comércio, crescentemente compostos de produtos industrializados - de novas características da forma de comércio externo, num sistema econômico, como o brasileiro, que tem se caracterizado pela peculiaridade - com poucos paralelos no mundo - de uma elevada participação de empresas de capital estrangeiro. A interação dos fluxos de exportação e importação de produtos pertencentes a um mesmo setor produtivo, e a crescente intensidade das transações no âmbito interno às firmas permitem uma série de alternativas para a atuação dos agentes envolvidos, que transcendem os postulados da teoria convencional de comércio.

Existe já uma literatura considerável que mostra que os países da América Latina em geral têm experimentado nas últimas décadas um aumento significativo da importância do comércio de tipo intra-setorial, tanto em suas transações globais com o resto do mundo (BID (1992)), quanto em função dos esforços de integração regional (Lucangelli (1993)). Esse resultado é até certo ponto uma consequência natural da própria política de comércio exterior adotada pelos países da região, preocupados em elevar o componente de transformação dos produtos transacionados. A probabilidade de se encontrar transações de tipo intra-setorial é, assim, maior quanto maior o componente industrializado das exportações dos países.

O Brasil não é exceção a essa regra geral. De fato, os indicadores disponíveis apontam para uma importância crescente do comércio intra-setorial nas transações externas do país.

No que se refere ao comércio bilateral com a Alemanha, os índices correspondentes demandariam cálculos específicos, o que foge aos propósitos deste artigo. Como uma aproximação, contudo, podemos fazer referência a estimativas de índices de comércio intra-setorial disponíveis, feitas para o comércio daquele país com o conjunto de países membros da ALADI ao final da década de 80 (Baumann (1994)).

Os indicadores relativos ao comércio entre a Alemanha e os países membros da ALADI no final da década passada sugerem que mais da metade do valor transacionado foi de tipo intra-setorial para os produtos químicos orgânicos, produtos têxteis, manufaturas de minerais não-metálicos, ferro e aço e artigos de vestuário.

Comparando-se essa lista com os produtos constantes das Tabelas 2 e 3, verifica-se um razoável grau de coincidência. Não é possível fazer afirmativas mais categóricas com base nesses conjuntos de indicadores, mas a hipótese de que o comércio bilateral tem um componente de complementaridade que transcende os reduzidos percentuais sugeridos por aquelas Tabelas é algo que não pode ser descartado sem investigação empírica complementar.

A se confirmar essa hipótese, o que a literatura sugere é que os índices elevados de comércio intra-indústria refletem algum grau de complementaridade produtiva entre os dois parceiros, com especialização de produção e comércio em segmentos específicos de mercado, e portanto menor sensibilidade dos fluxos de comércio (ao menos no curto prazo) a variações de preços relativos e menor vulnerabilidade dos dois parceiros à implementação de barreiras protecionistas bilaterais.

Além dessas considerações, contudo, outra dimensão de análise deve ser introduzida, ao levarmos em conta os agentes envolvidos nos fluxos de comércio. No caso, existem indicadores de comércio intra-firma suficientemente importantes para merecerem atenção específica.

A importância empírica - e portanto analítica - do comércio intra-firma pode ser ilustrada pelos indicadores disponíveis para alguns países membros da OCDE. Segundo OCDE (1992), estima-se que mais de uma terça parte das transações externas dos EUA sejam realizadas no âmbito interno às empresas que têm sua sede em território norte-americano. Essa fração engloba, evidentemente, as transações entre a empresa matriz e cada subsidiária, assim como entre as diversas subsidiárias, nos diversos países.

Para o Brasil, as informações disponíveis não foram até o momento suficientemente processadas sob essa perspectiva de análise. Um exercício realizado a partir dos dados primários das 1000 maiores empresas exportadoras permitiu, contudo, ter uma idéia aproximada da importância provável das transações entre as empresas de capital estrangeiro operando no Brasil e suas matrizes nos seus países de origem (Baumann (1995)).

O exercício consistiu em identificar - entre as 1000 maiores empresas exportadoras do Brasil em 1980 e 1990 - as empresas de capital estrangeiro, e os mercados de destino de suas exportações. Assumindo que seja plausível admitir que aquelas exportações realizadas por essas empresas para o país de origem do seu capital sejam realizadas de forma interna à firma ou usando os canais de comercialização de suas empresas matrizes, chegamos a um indicador de ordem de grandeza desse tipo de transação. Evidentemente, isso não corresponde "strictu sensu" ao conceito de transações intra-firma (que requer a identificação dos agentes em cada operação, assim como a inclusão de transações entre subsidiárias de uma mesma empresa matriz), mas permite inferir a magnitude desses fluxos.

O estudo incluiu dados para 284 empresas de propriedade estrangeira em 1980 e 294 em 1990, respondendo por 30 e 38%, respectivamente, do total exportado pelas 1000 maiores exportadoras nesses dois anos. Uma característica relevante para o argumento deste trabalho é que para os países onde foi identificada a existência de indicadores de comércio intra-firma esse tipo de comércio é responsável por uma parcela importante das exportações das empresas envolvidas. Em geral, foi encontrado que o comércio intra-firma responde por quase a metade das transações externas dessas empresas.

A importância dessas considerações para o tema deste trabalho é que os resultados indicaram que essas operações foram - em 1980 e 1990 - bastante concentradas em empresas nas quais a maior parte do capital pertence a acionistas de 10 países. Relacionando esses países em termos da participação do comércio intra-firma nas exportações brasileiras para esses países, a Alemanha aparece entre os primeiros colocados na lista, atrás apenas da Itália e Canadá, em 1980 - com um percentual de 13% do comércio bilateral correspondendo a transações intra-firma definidas da maneira descrita acima - e da Itália, Japão e Estados Unidos, em 1990, com um percentual de 8% das exportações bilaterais.

O que esses números sugerem é que aproximadamente uma décima parte das exportações brasileiras para a Alemanha são regidas por fatores que obedecem às estratégias próprias dos agentes envolvidos em suas políticas de mercado e apropriação de insumos, que para essas firmas esse tipo de transação corresponde a um percentual expressivo de suas transações com o mercado externo, e esse é um aspecto central para qualquer consideração prospectiva quanto ao fluxo de comércio bilateral.

Infelizmente, não existem até o momento estimativas comparáveis para as importações brasileiras, nem é possível avançar muito mais que isso na apreciação dos resultados obtidos, em função das limitações metodológicas. Mas parece clara a necessidade de se incluir nas inferências quanto ao comércio bilateral a margem para o comércio de tipo administrado ao nível dos agentes.

Esse conjunto de informações forma um cenário de fundo para a avaliação das perspectivas do comércio bilateral. Essa avaliação é condicionada, entretanto, pela evolução recente das políticas comerciais dos dois países.

IV - A Política Comercial Recente da União Européia

A Alemanha - como país membro da União Européia - adota como política comercial externa as diretrizes estabelecidas pela União.

Como é sabido, essas diretrizes têm sido influenciadas no período recente por alguns fatores importantes, como por exemplo: i) a queda na participação dos produtos manufaturados de origem européia no total das exportações mundiais de manufaturas, o que levou a programas específicos de fomento à competitividade; ii) a política agrícola da União; iii) a chamada "pirâmide de privilégios" que tem caracterizado o tratamento diferenciado concedido aos produtos provenientes de distintas áreas geográficas; iv) os pontos negociados no âmbito da Rodada Uruguai; v) as condicionantes do Sistema Geral de Preferências, entre outros.

Assim, é sabido que as exportações provenientes dos países da América Latina em geral têm sido afetadas negativamente por barreiras não-tarifárias tanto em produtos de clima temperado como de clima tropical, as exportações têxteis e de confecções têm sido condicionadas pelas quotas determinadas pelo Acordo Multifibras, as exportações de produtos siderúrgicos são afetadas pela política setorial específica da Comunidade Européia, etc. Estima-se (CEPAL (1995)) que a imposição de barreiras não-tarifárias pela Comunidade afete uma décima parte das exportações brasileiras, em diversos setores - alimentos, produtos siderúrgicos, têxteis e vestuário e calçados.

As negociações da Rodada Uruguai levaram a um re-desenho das barreiras às

importações da União Européia. Em termos resumidos, entre os resultados mais significativos do ponto de vista dos países da América Latina em geral destacam-se: i) para os produtos agrícolas não-tropicais um percentual elevado (28%) continua pagando imposto de importação acima de 15%; ii) para os produtos agrícolas tropicais o resultado é semelhante, com 30% dos produtos pagando tarifas superiores a 15%; iii) para o setor têxtil e vestuário os produtos com tarifas mais elevadas - superiores a 10% - diminuem de 80% para 69% dos casos; ao mesmo tempo, a eliminação gradual das cotas impostas pelo Acordo Multifibras deverá implicar de fato melhoria nas condições de acesso ao mercado ; iv) para o setor coureiro-calçadista há melhora significativa, com 24% das importações sendo sujeitos a tarifas que foram reduzidas de 20% para níveis entre 15 e 20%; por último, v) melhoram as perspectivas para as importações de produtos industriais, tendo sido reduzido o número de itens tarifários com níveis superiores a 10%.

De um modo geral, contudo, a redução observada nos níveis de tarifas médias ponderadas para todos os produtos importados pela União Européia - 29.8% - é inferior à redução média correspondente aos Estados Unidos, Canadá e Japão, que reduziram suas tarifas em um percentual de 38.2%. Em particular, alguns produtos específicos permanecem com alíquotas de imposto de importação bastante elevadas, mesmo após a conclusão da Rodada Uruguai, como é o caso de fumo - um importante produto de exportação brasileira para a Alemanha, de acordo com a Tabela 2 -, com alíquota média ponderada de 31.7% (CEPAL (1995)).

A União Européia anunciou recentemente mudanças no Sistema Geral de Preferências, em vigor desde abril do ano passado. Entre as exportações afetadas em forma negativa estão as de papel, vidro, automóveis, utilitários e alumínio. Ao mesmo tempo, contudo, teriam sido beneficiadas as vendas de calçados, couro e produtos siderúrgicos, favorecidos por reduções de alíquotas de imposto de importação. De fato, o impacto dessa medida para o Brasil é relativamente limitado, uma vez que o próprio sistema do SGP abrange um percentual reduzido de produtos da pauta de exportações brasileira⁶.

As negociações no âmbito da Rodada Uruguai tiveram não apenas os efeitos positivos enumerados acima, de redução (embora limitada) de tarifas de importação por parte da União Européia. Definições mais precisas (limitações das aplicações de restrições voluntárias às exportações, maior precisão nas definições das cláusulas de salvaguarda, do Código de Subsídios, dos casos de "dumping", e outras) reduziram de fato a margem para a imposição de barreiras não-tarifárias, num disciplinamento positivo.

Esse novo cenário deu margem, contudo, a um novo tipo de restrições administradas, associadas a conceitos novos e pouco definidos, como o de "dumping social", políticas associadas à proteção do meio ambiente e outros, que podem - na ausência de regulamentação específica e precisa - vir a afetar diretamente as exportações dos países em

⁶Os principais produtos de exportação brasileiros - como minério de ferro e farelo de soja - já contam com isenção tarifária.

desenvolvimento, sabidamente com menores possibilidades de implementar benefícios trabalhistas comparáveis aos dos países industrializados, e menos aparelhados para controlar os danos ao meio ambiente, porque tendem a buscar a superação de sua defasagem em termos de industrialização.

Esses instrumentos respondem de fato a pressões protecionistas locais e têm uma pretensa aura de aceitabilidade universal, porque estão baseados em princípios de aceitação indiscutível, como os direitos humanos e a preservação do meio ambiente. Isso dificulta a determinação precisa do objeto de proteção, assim como torna mais difícil a previsibilidade dos setores mais vulneráveis a esse tipo de barreiras. De modo geral, os produtos intensivos em recursos naturais são candidatos naturais a alvo das investigações associadas a essas barreiras. Até que ponto procedem as preocupações naturistas, e até que ponto essas barreiras são reflexo de interesses vinculados, por exemplo, ao setor agrícola, é um tema que deve permanecer em aberto por mais algum tempo.

V - A Política Comercial Brasileira Recente

O Brasil tem uma longa e rica história de intervenções no setor comercial externo. Desde 1987, entretanto, o país adotou uma estratégia dual para o desenho de sua política externa.

De um lado, procedeu-se a uma crescente simplificação de suas barreiras às importações, e maior transparência e automaticidade no acesso aos estímulos às exportações. Desde então, uma série de barreiras não-tarifárias às importações têm sido eliminadas, alíquotas nominais excessivas do imposto de importação foram reduzidas significativamente em sucessivas rodadas de definição da estrutura tarifária⁷, no primeiro movimento decisivo nessa direção desde o final dos anos 50, e diversos incentivos às exportações não aceitos ou com apoio discutível no âmbito do GATT foram abandonados. Essas são concessões multilaterais, que têm ocorrido de maneira autônoma, e até certo ponto de forma independente das negociações na Rodada Uruguai, traduzindo a crescente percepção nacional sobre a necessidade de maior abertura econômica.

Em paralelo, e a partir do mesmo período, o país adotou como prioritária uma postura de privilegiar as iniciativas de integração econômica regional, partindo de uma série de acordos bilaterais com a Argentina e o Uruguai, e - a partir de 1990 - com a formação do Mercado Comum do Cone Sul, o Mercosul.

⁷Note-se, particularmente, o fato de as alíquotas de importação de bens de capital - item importante nas importações brasileiras provenientes da Alemanha - terem sido mantidas a níveis sistematicamente baixos, sendo mesmo nulas para boa parte dos produtos.

Os dois movimentos ocorrem em forma paralela, e são por sua vez consistentes também com os esforços de preservação das concessões no âmbito da ALADI, como forma de sinalizar aos demais países da região o propósito de ampliar a área do mercado comum no futuro.

Desse modo, entende-se que o país atende a sua vocação de "global trader", ao mesmo tempo que reconhece a importância da consolidação dos vínculos econômicos regionais (a ponto de haver proposto formalmente a criação de uma área de livre comércio para toda a América do Sul).

A listagem dessas informações pode aparentemente não estar imediatamente vinculada à análise das perspectivas do comércio bilateral com a Alemanha. Entretanto, há ao menos dois aspectos que são importantes ressaltar.

Em primeiro lugar, o multilateralismo. O processo de abertura econômica da economia brasileira beneficia a todos os parceiros comerciais. Esse aspecto nem sempre esteve presente na política comercial européia. Compare-se, por exemplo, as concessões diferenciadas que historicamente sempre foram mais favoráveis às ex-colônias, a estrutura do Sistema Geral de Preferências, que beneficia relativamente mais os países asiáticos (inclusive China), o tratamento comercial diferenciado que beneficia a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru, como estímulo ao combate ao narcotráfico, os benefícios aos países do Mercado Comum Centro-Americano e o Panamá, como prêmio pelo processo de democratização, e outros.

Como "global trader", acumulando já alguns séculos como ex-colônia, sem problemas significativos com narcotráfico ou terrorismo de outro tipo, e sem representar uma ameaça em termos migratórios, o Brasil dificilmente se qualifica para algum tipo de tratamento comercial diferenciado. Ao contrário, o grau de industrialização alcançado pela economia brasileira frequentemente tem levado a pressões para sua graduação e exclusão dos benefícios do Sistema Geral de Preferências.

Nesse sentido, a perspectiva do comércio entre o Brasil e a Alemanha está condicionada - do ponto de vista da regulamentação dos fluxos comerciais - pela tendência de abertura multilateral de um lado, e pela intervenção pontual e pelo regionalismo europeu, de outro.

A outra vertente da política comercial brasileira - a regional - também tem implicações importantes. A composição das importações brasileiras de produtos originários da Alemanha deixa pouca margem a dúvida quanto ao potencial de desvio de comércio que possa ocorrer como consequência da formação do Mercosul. Em sua maior parte são - como mostra a Tabela 3 - produtos com elevado componente tecnológico, em relação aos quais os países membros do Mercosul são relativamente pouco competitivos.

De fato, o efeito líquido da formação do Mercosul é provavelmente positivo, com oportunidades de negócios com um mercado ampliado. Alguns analistas tenderam a ver na

formação do Mercosul e na sua simultaneidade com a constituição de outros blocos subregionais um movimento de consolidação de um bloco comercial americano. Por essa linha de argumento, haveria o risco de os países das três Américas tornarem-se comercialmente auto-centrados, como em algum momento também se imaginou que pudesse ocorrer com a Fortaleza Europa.

Aparentemente, esse temores têm sido afastados - no caso do Mercosul - por dois conjuntos de fatores. De um lado, porque essa visão de um bloco americano pressupõe uma concentração de transações com o principal mercado da região. No entanto, a própria diversidade geográfica de fluxos comerciais dos países do Cone Sul torna o Mercosul provavelmente o grupo subregional menos dependente do mercado norte-americano.

Além disso, um aspecto frequentemente ausente das análises de políticas comerciais é a concentração dos fluxos de investimento. Sobretudo o Brasil e a Argentina têm uma grande concentração de estoque de capital instalado de origem européia.

Ambos grupos de considerações têm levado a uma aproximação formal entre o Mercosul e a União Européia, num modelo de cooperação que ainda não está claramente definido, mas que pode ser melhor compreendido se considerarmos esses elementos citados acima.

Um último conjunto de fatores determinantes da evolução do comércio bilateral está associado ao próprio dinamismo das economias brasileira e alemã, e à evolução dos preços relativos.

VI - As Duas Economias

A política econômica da Alemanha tem sido fortemente influenciada pela opção explícita por baixas taxas de inflação e condicionada, externamente, pela sua própria influência (decorrente dessa opção) sobre os demais países membros do Sistema Monetário Europeu (Modigliani (1994)).

A apreciação da economia alemã no período recente não pode desconsiderar os impactos do processo de reunificação. Os pagamentos de transferências para a Alemanha Oriental atingiram 5% do PIB no início da década, e o nível de desemprego em 1994 atingiu níveis sem precedentes desde a 2ª Guerra, afetando 4 milhões de trabalhadores, ou 10% da força de trabalho.

O processo de reunificação (e a decisão de não aumentar impostos) levou a uma rápida escalada das taxas de juros, com retração dos investimentos, nos primeiros anos após a reunificação, e os salários subiram bastante mais que a produtividade, pressionando o nível

de preços e gerando níveis elevados de desemprego.

Paralelamente, o marco alemão apreciou em relação ao dólar quase 10% em termos efetivos reais entre 1989 e 1992, comprometendo de forma expressiva a balança comercial. Os mercados estavam reagindo ao boom dos investimentos e à expansão fiscal que se esperava que sucedesse à unificação, pressionando para cima as taxas de juros de longo prazo. Dada a liberdade de movimento de capitais internacionais, isso levou a uma forte apreciação do marco (Branson (1994)).

No Brasil também é possível identificar um elemento que tem determinado de forma expressiva a condução da política econômica: os esforços para lidar com as elevadas taxas de inflação. Nas últimas duas décadas o país experimentou uma diversidade de planos de estabilização. Como resultado desse e de outros elementos associados, a economia passou por período fortemente recessivo no início da década de 90, com consequências em geral negativas sobre a taxa de investimento. À diferença do período recente na Alemanha, em que houve retração dos níveis de investimento após um "boom" alimentado por expectativas vinculadas à reunificação, no Brasil essa retração vem ocorrendo desde já alguns anos e tem contribuído para o agravamento do quadro de carências sociais.

Nos últimos anos, no entanto, é possível observar um esforço de modernização do setor produtivo, com ganhos de produtividade significativos, sobretudo no setor industrial. As razões para tanto são diversas, mas o processo de abertura comercial certamente está associado a esse processo, tanto por facilitar o acesso a insumos e equipamentos importados, como por estimular a concorrência no mercado interno.

Além disso, a própria escassez de recursos públicos forçou uma redefinição da presença do Estado no setor produtivo, criando diversas oportunidades para novos investimentos, com eventuais consequências sobre a estrutura comercial externa.

Do ponto de vista do comércio bilateral os pontos genéricos a ressaltar da apreciação comparada das duas economias estão associados aos seguintes pontos.

Primeiro, e em que pesem os indicadores de aumento da produtividade da indústria brasileira, boa parte da competitividade dos produtos brasileiros nos mercados de exportação no período recente esteve vinculada no período recente à perda de poder de compra do dólar norte-americano nos mercados europeu e asiático. Tanto a política cambial brasileira nos últimos anos é objeto de debate (e foi até certo ponto influenciada por essa variação das paridades entre o dólar e as principais moedas), quanto os indicadores de participação dos produtos brasileiros nos principais mercados em geral sugerem uma relativa falta de agressividade comercial.

É importante ressaltar, contudo, que a análise da evolução das paridades relativas do real e do marco não deveria autorizar inferências imediatas com relação a seus efeitos sobre o comércio bilateral, tendo em vista os indicadores de complementaridade setorial, e a aparente importância das transações intra-firma no comércio entre os dois países: quanto

maior o percentual de comércio com essas características, menor a sensibilidade dos fluxos de comércio às variações dos preços relativos, ao menos no curto e médio prazos.

Segundo, a pauta de exportação brasileira para o mercado europeu em geral tem uma participação importante de produtos com forte componente de recursos naturais, e seu dinamismo está associado tanto às cotações desses produtos - resultado imediato do crescimento das economias importadoras e das condições de oferta dos principais concorrentes - quanto da eventual imposição de barreiras por parte dos importadores. Assim, se de um lado as perspectivas de retomada do crescimento por parte das duas economias autorizam um certo grau de otimismo com relação à demanda por esses produtos, os diferenciais nas elasticidades-renda da demanda por esses produtos e por bens de capital, assim como os registros históricos da política agrícola comum europeia sugerem cautela quanto à evolução do saldo comercial bilateral.

Por último, de um modo geral os indicadores de níveis de desemprego em expansão nos países europeus constituem motivo de preocupação, por seu potencial de motivar barreiras com base nos argumentos de "dumping social"⁸. Esse é certamente um dos aspectos mais sensíveis da agenda futura (ao lado das questões ambientais), porque é sabido que a elasticidade-renda da criação de emprego tem diminuído nas diversas regiões, e eventuais diferenças em níveis de remuneração e condições trabalhistas podem motivar a imposição de barreiras comerciais, mesmo em condições de crescimento econômico.

VII - Considerações Finais

Exercícios de prospecção tendem a ser mais frágeis quanto maior a precisão pretendida. Neste artigo não existe a pretensão de prever resultados, mas apenas apresentar alguns elementos que podem vir a determinar o ritmo e a direção futuros do comércio entre o Brasil e a Alemanha.

De imediato, merece destaque o ritmo diferenciado de penetração nos dois mercados, nos últimos anos. É razoável supor que as negociações comerciais bilaterais tendam a buscar mecanismos de equilíbrio nos fluxos de mercadorias. Se assim for, o exemplo recente do comércio entre o Brasil e a Alemanha deixa pouca margem a dúvidas quanto à direção das negociações.

No entanto, o relacionamento entre as duas economias transcende a órbita puramente comercial. Existem fortes interesses em termos financeiros - a Alemanha dispõe de recursos

⁸No caso da Alemanha, a taxa de desemprego aumentou de uma média de 4.8% em 1983-90 para 5.6% em 1991-93, com custos trabalhistas unitários variando de 1.3% no primeiro período para 4.0% no segundo (Modigliani (1994)).

para investimentos futuros de capital de risco, e um estoque considerável de capital já investido na economia brasileira, e o Brasil tem demonstrado interesse na colocação de títulos no mercado de marcos - e de serviços, o que necessariamente dá ao processo negociador um caráter mais abrangente. A apreciação desses outros elementos vinculados transcende o espaço e os propósitos do presente artigo.

O que se procurou mostrar aqui foi que - de um ponto de vista estritamente associado ao fluxo de mercadorias - no período recente tem existido um descompasso no ritmo das exportações dos dois países, e que o Brasil tem - tanto como ofertante como enquanto demandante - um peso marginal em relação à economia alemã.

As perspectivas aparentemente são de um grande potencial para o aprofundamento das relações comerciais, a julgar pelos prognósticos de evolução das duas economias, e pelas indicações de que não é razoável esperar nem um retrocesso do processo de abertura comercial por parte do Brasil, nem que os desvios de comércio derivados dos processos de integração regional a que o Brasil se vincule venham no futuro próximo a afetar de forma significativa as importações provenientes da Alemanha.

O que se procurou argumentar aqui é que a direção desse aprofundamento e sua intensidade são menos previsíveis. A importância crescente do intercâmbio de tipo complementar ao nível setorial, e das transações internas às próprias firmas reduzem os graus de previsibilidade dos efeitos que possam ter as medidas de política econômica frequentemente consideradas, como variações cambiais. A esses elementos, a experiência recente recomenda adicionar outro conjunto de circunstâncias que contribuem para essa imprevisibilidade, associadas à imposição de barreiras de diversos tipos, por parte dos países europeus.

Do ponto de vista de recomendação de política, os números agregados apontam para uma relativa vulnerabilidade brasileira associada às condições de demanda por seus produtos, que deveria em princípio ser contornada por atuações mais decisivas no lado da oferta, buscando aumentar a competitividade de produtos mais elaborados junto aos mercados mais exigentes. Para tanto, o desenho das políticas não deveria limitar-se a intervenções agregadas, mas idealmente levar em consideração também o papel crescentemente determinante da atuação dos agentes envolvidos.