

Políticas Comerciais: Uma Revisita à Guisa da Literatura

Claucir Roberto Schmidtke*

Pery Francisco Assis Shikida**

RESUMO - O objetivo deste *paper* é realizar uma breve explanação a respeito da ação do governo junto às transações de comércio internacional, tendo como foco de análise, portanto, as políticas comerciais. O trabalho se caracterizou pela utilização do método de pesquisa bibliográfico, que deu a possibilidade de verificação de alguns efeitos voltados a determinadas políticas, como estipulação de cotas ou inclusão de tributos.

Palavras-chave: Comércio internacional. Políticas comerciais. Protecionismo.

1 INTRODUÇÃO

A evolução da teoria do comércio internacional tem sido marcada por discussões voltadas a melhor utilização dessas transações como um caminho para o crescimento e desenvolvimento econômico.

Desde o surgimento do mercantilismo, o comércio entre nações tem sido debatido de forma mais voltada ao quantitativo, isto é, um fenômeno que traz resultados financeiros e, portanto, gera excedentes que tornam os países capazes de obterem níveis de evolução superiores a outros.

Evidente que o surgimento do liberalismo, representado principalmente por Smith e Ricardo, tratou de mostrar um mundo homogêneo, em que transações livres da ação do governo resultam em benefícios recíprocos entre os países envolvidos. Com o domínio dessa crença por algum período de tempo, idéias contrárias a ela surgiram, demonstrando que os países possuem diferenças que, num ambiente de livre mercado, resultam em prejuízos econômicos e sociais. Neste sentido, a escola protecionista atacou firmemente as “leis” liberais.

* Economista e Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85.903-000. Toledo, PR..
E-mail: claucir_roberto@hotmail.com

** Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85.903-000. Toledo, PR. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e Pesquisador do GEPEC. *E-mail:* pfashiki@unioeste.br

Isto posto, considerando a ação do Estado junto às transações de comércio internacional, este trabalho procurará realizar uma explanação a respeito dos instrumentos que os governos tendem a utilizar na busca por maximização de resultados de seus atores nas transações com o resto do mundo.

2 POLÍTICAS COMERCIAIS

Embora a liberdade de comércio possibilite melhor aproveitamento dos recursos produtivos e, portanto, um maior volume de produção e a conseqüente elevação do nível de vida de todos os países, as nações impõem certas restrições ao comércio exterior que provocam uma redução do volume de transações internacionais (SILVA, 1987).

Segundo Willianson (1989, p. 70), o termo *proteção* refere-se “[...] a uma vantagem oferecida aos produtores locais que concorrem com as importações nos mercados domésticos, embora uma interpretação ampla do conceito também pudesse abarcar a promoção das exportações”.

A participação cada vez mais intensa dos países em desenvolvimento no comércio internacional provocou o agravamento das pressões protecionistas nos países desenvolvidos, com a proliferação das barreiras tarifárias e, sobretudo, das barreiras não tarifárias. Cumpre dizer que, como forma de protecionismo, a barreira tarifária é a menos combatida porque as regras estão bem definidas, em função das alíquotas concedidas. A Tabela 1 mostra a participação dos tributos incidentes no comércio exterior na receita de alguns países.

Entre as diversas maneiras que os governos têm de criar dificuldades à entrada de produtos em seus países, a mais comum e antiga é a implantação de tarifas às importações, que podem ser classificadas:

a) quanto à sua finalidade, são aplicadas como fonte de receita (tarifa fiscal); ou como proteção à indústria nacional (tarifa protecionista);

b) quanto à sua estrutura, pode ser uma tarifa *ad valorem*, a qual é cobrada como uma porcentagem sobre o valor do produto; pode ser uma tarifa específica, em que é cobrado um determinado valor por unidade do produto importado; ou ainda pode ser uma tarifa mista (específica e *ad valorem*), que consiste na cobrança de um valor por unidade do produto importado e uma porcentagem sobre o valor do mesmo produto.

TABELA 1 – PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR NA RECEITA TOTAL DO GOVERNO

País	Ano	%
Argentina	1990	13,95
Belize	1992	47,96
Brasil	1992	1,51
Canadá	1992	2,84
China	1993	25,37
Cingapura	1993	1,34
Congo (ex-Zaire)	1994	44,15
Estados Unidos	1994	1,55
Filipinas	1993	29,95
Guiné	1992	47,43
Lesoto	1991	51,75
Paraguai	1993	12,46
Reino Unido	1992	0,08
Uruguai	1994	4,12

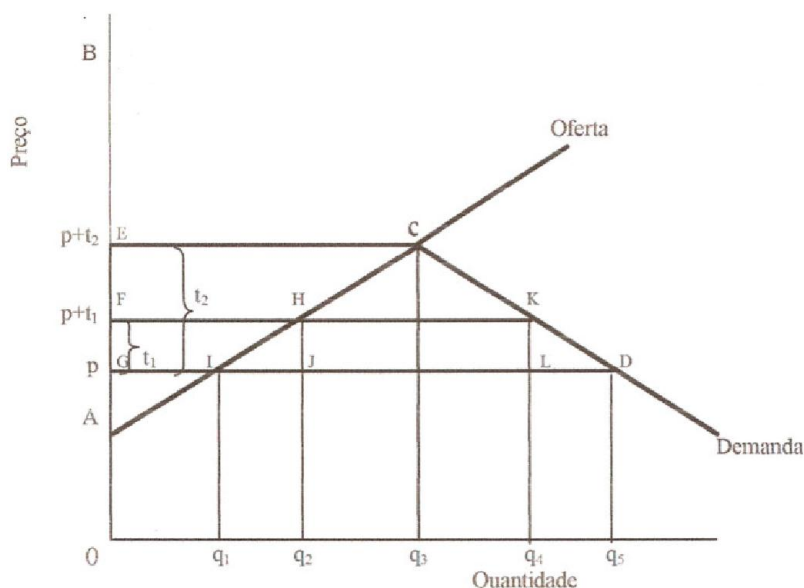
FONTE: Carvalho e Silva (2000, p. 57).

Com relação às tarifas, segundo Krugman e Obstfeld (2004, p. 194), elas são:

[...] a forma mais antiga da política de comércio e são utilizadas tradicionalmente como uma fonte de renda do governo. Até a introdução do imposto de renda, por exemplo, o governo dos Estados Unidos elevava sua receita por meio de tarifas. Sua finalidade, no entanto, tem sido não só fornecer receita, mas proteger setores locais específicos. No início do século XIX, o Reino Unido utilizava tarifas (as famosas *Corn Laws*) para proteger sua agricultura da concorrência das importações. No final do século XIX, a Alemanha e os Estados Unidos protegiam seus setores industriais novos impondo tarifas sobre importações de bens manufaturados.

O efeito básico de uma tarifa consiste na alteração do preço do produto em que se cobra tal imposto, causando efeitos no consumo, na produção e nas importações. A adição de uma tarifa eleva o preço do produto, havendo, como reflexo, a diminuição do consumo, o aumento da produção e a queda nas importações. O Gráfico 1 mostra o efeito de uma tarifa específica, tendo sua análise baseada na fonte da mesma.

GRÁFICO 1 – EFEITOS DE UMA TARIFA



FONTE: Södersten (1979, p. 329).

No Gráfico 1, o preço inicial, isto é, aquele anterior ao acréscimo da tarifa, é representado por p . Este preço reflete uma quantidade ofertada $0q_1$ e demandada igual a $0q_5$, havendo a necessidade de importação da quantidade q_1q_5 . Num segundo momento, há o acréscimo da tarifa t_1 , elevando o preço e, conseqüentemente, diminuindo a quantidade demandada para $0q_4$. Nesta nova situação, é importante verificar que houve o aumento do produto ofertado, que passou a ser $0q_2$ e uma diminuição das importações, que passaram a constituir a quantidade q_2q_4 . O estabelecimento de uma tarifa maior t_2 , faz com que haja a eliminação das importações (tarifa proibitiva), já que acontece o equilíbrio entre a oferta e a demanda, esta representada por $0q_3$.

Com relação aos custos econômicos, vejamos quais foram os efeitos da tarifa t_1 . Com o aumento do preço interno $p+t_1$, houve uma perda no excesso dos consumidores, representada por $FKDG$. Parte desta perda vai para o governo sob a forma de renda resultante da tarifa, representada por $JHKL$. A parte $GIHF$ representa o aumento do excedente do produtor, porém restam dois triângulos, IJJ e KLD .

O primeiro triângulo, IJJ , mostra o custo de produção da proteção. Caso o país tivesse optado por importar a quantidade q_1q_2 , o custo seria q_1q_2IJ , mas ao decidir produzi-lo, o país tem o custo q_1q_2HI . A diferença entre as opções significa uma alocação ineficiente de recursos criada pela tarifa, pois se o governo tivesse utilizado recursos até um valor de q_1q_2IJ em sua atividade de

melhor desempenho exportador, obteria, através das exportações, recursos para importar a quantidade q_1q_2 . No entanto, optando pela produção interna, a indústria protegida desembolsa um maior nível de recursos, q_1q_2HI , para a mesma quantidade q_1q_2 .

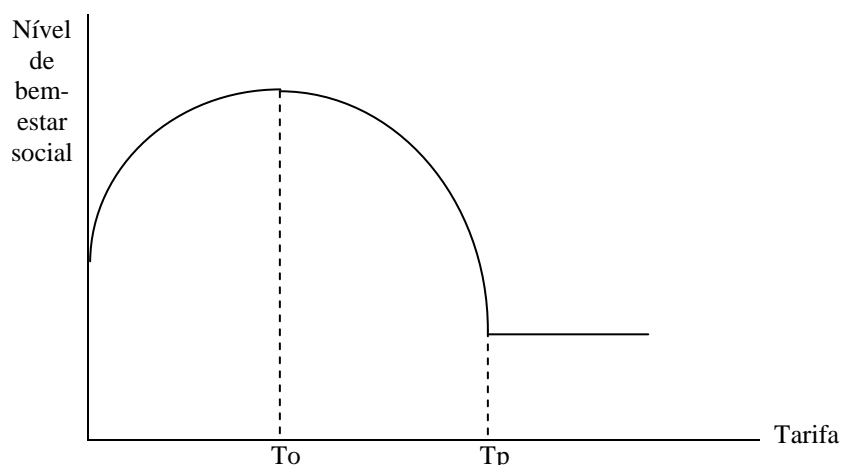
O segundo triângulo, *KLD*, identifica o custo de consumo de proteção. Com a inclusão da tarifa, o preço do bem aumentará em relação ao de outros produtos, resultando numa distorção de consumo para os consumidores, que tem o seu tamanho representado por este triângulo.

A situação apresentada considerou o caso de uma nação pequena, sendo que este termo está voltado para proporções econômicas e não geográficas. Neste sentido, por exemplo, ao tratar-se do mercado açucareiro, uma política realizada pela Rússia tem condições de não somente afetar o preço interno, mas também o externo, devido à sua participação no mercado internacional. Assim, a Rússia é considerada grande no mercado do açúcar, principalmente no que tange à demanda.

Quando um país grande impõe uma tarifa sobre as importações, os efeitos podem aumentar o nível de bem-estar social. Esse fenômeno é proporcional à relação de trocas com o exterior, que é dada por P_X/P_M , sendo que P_X é o preço das exportações e P_M consiste no preço das importações. Ao impor esse mecanismo de política comercial, o reflexo não está contido unicamente numa diminuição da demanda interna, já que há o aumento do preço do produto, mas também na retração da demanda externa. Isso faz com que o preço internacional diminua e haja uma nova fase de transações, caracterizada pela queda de P_M . (BAUMANN et al., 2004).

Essa busca pelo melhoramento do bem-estar social através da imposição de uma tarifa tem um limite. A partir de determinado nível, a tarifa faz com que aconteça a extinção das importações, resultando num efeito contrário ao objetivo traçado. Este fenômeno é demonstrado pelo Gráfico 2.

GRÁFICO 2 – TARIFA ÓTIMA



FONTE: Gonçalves et al. (1998, p. 46).

Entende-se por tarifa *ótima* aquela que, além de refletir os efeitos normais que uma tarifa acarreta, faz com que haja uma elevação do bem-estar social. O Gráfico 2 mostra que a tarifa *ótima*, isto é, aquela que maximiza o bem-estar social, é T_o . A partir de T_o até T_p , aumentos tarifários resultarão em quedas no nível de bem-estar social, sendo que este se torna inexistente se houver uma elevação superior a T_p , pois as importações serão extintas, já que a diminuição do preço encarecerá a transação.

Torna-se importante a constatação de que a diminuição dos preços externos devido à diminuição da demanda interna, causada pela tributação, pode refletir numa situação que ficou conhecida como Paradoxo de Metzler. Este consiste no fato de que a retração do preço externo pode acontecer numa magnitude que acaba refletindo na diminuição do preço interno. Se na economia existe um setor produtor de bens exportáveis e outro de bens competitivos com produtos importáveis, a tendência é que ocorra a transferência de capital para o setor de exportações, visto que esse se torna mais atrativo. A barreira às importações, neste caso, torna-se estimuladora de exportações, além de baratear e não encarecer as compras procedentes do resto do mundo. Acontecerá, portanto, o estímulo tanto às exportações como às importações, sendo que a condição básica a este fenômeno é que a elasticidade de demanda por exportações seja inelástica (BAUMANN et al., 2004).

De uma forma geral, segundo Södersten (1979, p. 331):

Quando a tarifa é cobrada sobre o bem, esperamos que seu preço no mercado interno aumente, diminuindo o consumo do bem e fazendo as importações caírem. Quando as importações caem, os exportadores estrangeiros provavelmente diminuem o preço do bem, para tentar reaver parte de suas vendas perdidas. Isto quer dizer que os termos de troca do país que cobra a

tarifa irão melhorar, significando que o preço do bem, no mercado interno, aumentará numa proporção menor que o total da tarifa. Somente no caso de o país que cobra a tarifa ser tão pequeno que uma mudança em sua demanda não afeta os preços internacionais, ou no de a elasticidade da oferta do exterior ser infinitamente grande, é que os termos de troca não serão afetados pela tarifa.

Assim, os países podem usar a implantação de uma tarifa para buscar o melhoramento de seus termos de troca. No entanto, os resultados podem ser amplamente contrários aos objetivos de tal política comercial. A respeito desta explanação, cabe salientar os argumentos de Kenen (1998, p. 231):

Um país que seja suficiente grande para influenciar seus termos de troca pode usar uma tarifa para melhorá-los e obter ganhos de comércio ainda maiores à custa de outros países. O valor da sua tarifa ótima depende do formato da curva de proposta estrangeira. Entretanto, se houver retaliação por parte de outros países, o país que iniciar o processo pode acabar em uma situação pior do que com o livre comércio. Além disso, o desvio do livre comércio reduz o bem-estar mundial, o que significa que deve haver uma forma menos custosa de se redistribuir o bem-estar. É possível “subornar” um país para dissuadi-lo de cobrar uma tarifa ótima.

Com relação às barreiras não tarifárias, estas consistem na forma de se intimidarem as importações pela criação de regras, que deverão ser cumpridas pelos exportadores à entrada de seus produtos no país importador, afetando sensivelmente as exportações dos países emergentes.

Os problemas mais sérios no campo das barreiras não tarifárias são as práticas que discriminam o produto estrangeiro, controladas direta ou indiretamente pelo governo e que tendem a restringir ou alterar o volume, a composição dos produtos e o destino do comércio internacional. Entre os tipos de restrições comerciais não tarifárias, podem ser destacada(s):

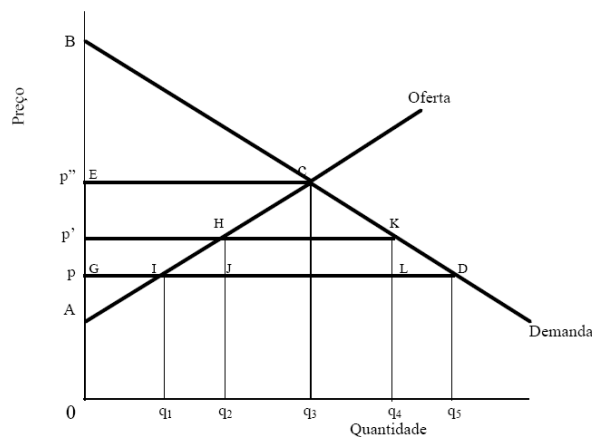
- c) as exigências voltadas à quantidade máxima que pode ser importada de determinado produto (cotas de importação), dadas a determinadas empresas;
- d) as restrições voluntárias às exportações (acordo de restrição voluntária), que consistem em cotas estipuladas pelo país exportador ao invés do importador;
- e) os subsídios, que são pagamentos às empresas que exportam;
- f) as barreiras técnicas, que consistem em exigências, das mais variadas formas, realizadas pelos importadores;
- g) barreiras fitossanitárias;
- h) a necessidade de requisitos locais, que constitui em uma regulamentação que exige que certa parte da produção de um bem seja proveniente de matéria-prima nacional. Essa fração pode ser caracterizada de forma unitária, isto é, determinada quantidade de

produto ou através da estipulação de um valor, no qual o preço do bem estrangeiro deverá ser abaixo, estipulando-se um percentual, do preço do mesmo bem produzido internamente;

- i) os subsídios de crédito à exportação, que consistem em empréstimos subsidiados, realizado pelo governo do país exportador, aos compradores;
- j) a aquisição nacional de bens, quando as compras do governo ou de empresas fortemente regulamentadas são direcionadas a produtos nacionais, independentemente do valor dos mesmos no mercado internacional;
- k) as barreiras burocráticas, que consistem em restrições de importações pela geração de procedimentos, como o sanitários, de segurança e alfandegário, que estabelecem obstáculos às atividades comerciais.

A seguir, apresenta-se uma concisa análise dos efeitos da implantação de uma cota e de um subsídio, tendo como referência os Gráficos 3 e 4, respectivamente:

GRÁFICO 3 – EFEITOS DE UMA COTA



FONTE: Södersten (1979, p. 351).

O Gráfico 3 mostra que os efeitos de uma cota são parecidos aos de uma tarifa. Inicialmente, o preço mundial do bem é dado por p . Nesta condição, o país consome a quantidade $0q_5$, produz $0q_1$ e importa q_1q_5 . No entanto, o governo decide reduzir as importações para q_2q_4 , que resultará numa cota que fará com que o preço interno passe a p' . Os reflexos desta política são idênticos aos do Gráfico 1, porém há uma diferença no rumo da receita obtida. Com a tarifa, há a geração de uma renda que vai para o governo. Já na implantação de uma cota, essa

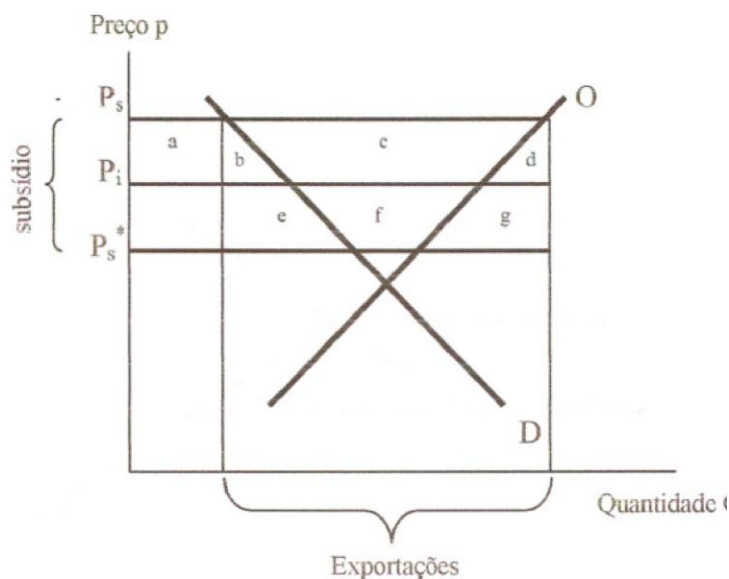
receita também surge, no entanto, torna-se um ganho aos seus portadores, representada, no Gráfico 3, por *JLKH*.

A diferença entre a implantação de uma tarifa e de uma cota consiste, portanto, no destino da receita gerada por estas políticas comerciais. Assim, Krugman e Obstfeld (2004, p. 207) informam que:

[...] quando a cota, em vez da tarifa, é utilizada para restringir importações, a soma de dinheiro que seria considerada receita do governo com a tarifa é arrecadada por quem quer que receba as licenças de importação. Os detentores das licenças estão aptos a importar e revender os produtos a um preço mais elevado no mercado Local.

Com relação aos efeitos de um subsídio, evidencia-se o que está no Gráfico 4. Como a definição aborda, o subsídio consiste numa quantia paga pelo governo ao exportador, com o objetivo de fazer com que este tenha a possibilidade de vender o seu produto a um preço menor. O subsídio tem, portanto, um efeito de “redução de custos” dos agentes exportadores. No mercado interno, os subsídios causam uma elevação do preço do produto, representado no Gráfico 4 pela passagem de P_i para P_s , já que o incentivo à exportação diminui a oferta interna. No país importador, a entrada do produto mais barato reflete numa diminuição do preço interno de P_i para P_s^* , fazendo com que o aumento do preço de quem exporta seja menor que o subsídio.

GRÁFICO 4 – EFEITOS DE UM SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO



FONTE: Krugman e Obstfeld (2004, p. 205).

No país exportador, portanto, os consumidores são prejudicados com a elevação do preço, os produtores faturam com a ajuda governamental e o governo perde com o desembolso aos exportadores. No Gráfico 4, a perda do consumidor é a área $a+b$; o ganho do produtor é $a+b+c$; o subsídio do governo é $b+c+d+e+f+g$; a perda líquida de bem-estar é $b+d+e+f+g$; as perdas distorcidas do consumo e da produção estão em b e d . Como o subsídio diminui o preço no mercado internacional, ele reflete numa piora dos termos de troca, identificada por $e+f+g$.

Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 demonstraram, de forma breve, alguns dos possíveis efeitos da adoção de tarifas, cotas e subsídios, respectivamente. Neste sentido, o Quadro 2 esquematiza os efeitos causados por essas políticas e também pela adoção das restrições voluntárias às exportações, no excedente do produtor, no excedente do consumidor, nas receitas do governo e no bem-estar econômico geral.

QUADRO 2 - EFEITOS DE POLÍTICAS COMERCIAIS

Itens	Tarifa	Subsídios às Exportações	Cotas de Importação	Restrições voluntárias às exportações
Excedente do Produtor*	Aumenta	Aumenta	Aumenta	Aumenta
Excedente do Consumidor**	Diminui	Diminui	Diminui	Diminui
Receitas do governo	Aumentam	Diminuem (gastos do governo aumentam)	Não mudam (rendas para detentores de licença)	Não mudam (rendas para estrangeiros)
Bem-estar econômico geral	Ambíguo (diminui para países pequenos)	Diminui	Ambíguo (diminui para países pequenos)	Diminui

FONTE: Krugman e Obstfeld (2004, p. 213).

NOTAS: (*) Mede a quantidade que o produtor ganha em uma venda na forma da diferença entre o preço que ele pretende vender e o valor que ele recebe.

(**) Mede a quantidade que o consumidor ganha em uma compra na forma da diferença entre o preço que ele realmente paga e o preço que ele estaria disposto a pagar

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou realizar uma breve explanação a respeito dos instrumentos de política comercial adotados pelos governos. Considerando o aspecto histórico das discussões voltadas a melhor forma de ação no comércio internacional, na relação entre as visões liberais e protecionistas, não há um consenso, e muito menos se pode afirmar que uma esteja errada ou

correta. O que se verifica, avaliando a evolução recente do comércio internacional, é que, em determinados contextos, tanto uma quanto outra postura tem resultados positivos e negativos.

O que se discute atualmente é a questão da política comercial estratégica, que seria a intervenção estatal, admitindo desta forma que ocorrem imperfeições de mercado, que podem ser minoradas pela intervenção do Estado, a fim de atingir determinados objetivos de interesse nacional (tal aspecto segue a política keynesiana descrita anteriormente).

Como exemplo de política comercial estratégica, pode-se evidenciar o caso apontado por Gonçalves *et al.* (1998, p. 50):

[...] se um país julga necessário desenvolver uma indústria doméstica de bens de consumo duráveis, como ocorreu no Brasil a partir do governo de Juscelino Kubitschek, entendendo que este é um meio para aumentar a produção doméstica de riqueza e reduzir os níveis absolutos de pobreza, é razoável supor o uso de diversos instrumentos de política econômica para alcançar tais objetivos.

Apesar do avanço nestas discussões, a prática do comércio internacional ainda revela sérias distorções de competitividade em função de políticas protecionistas, barreiras tarifárias e não tarifárias, sendo que os países em desenvolvimento são os que mais têm reclamado de sofrerem importantes perdas no comércio.

Neste aspecto é importante destacar que o comércio de produtos agrícolas é o que tem suscitado as maiores discussões em função do nível de proteção, destinado ao setor, em termos mundiais. A Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), realizada de 1986 a 1993, foi a mais longa de todas as rodadas, devido, principalmente, ao conflito em relação à agricultura. Na Organização Mundial do Comércio (OMC) a situação não é diferente, sendo a agricultura considerada um entrave ao avanço do processo de liberalização do comércio internacional.

Vê-se que as relações de comércio internacional estão se tornando, portanto, gradativamente, mais complexas. Neste ambiente de diferenças, em que cada nação tem por objetivo tirar proveito, sempre se buscou uma explicação eficaz aos fenômenos comerciais, porquanto, desde o surgimento do mercantilismo, a questão da liberalização do comércio internacional transformou-se em fonte de debate, principalmente após a publicação, em 1776, da obra *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, trabalho este que ficou conhecido como o marco da Ciência Econômica.

Assim, neste curto período de tempo de existência da Ciência Econômica, não se chegou a uma explicação eficaz a respeito da melhor opção de política comercial. O que se pode afirmar, como foi apontado anteriormente, é que tanto a adoção do livre-comércio, como a do protecionismo, torna-se importante em determinadas situações/conjunturas.

REFERÊNCIAS

- BAUMANN, R.; CANUTO, O., GONÇALVES, R. **Economia internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. **Economia internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- GONÇALVES, R.; BAUMANN, R.; PRADO, L. C. D.; CANUTO, O. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- KENEN, P. B. **Economia internacional: teoria e política**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 5. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2004.
- SILVA, A. **Economia internacional: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 1987.
- SÖDERSTEN, B. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: Interciência, 1979.
- WILLIANSO, J. **A economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.