

O fim das cinco décadas de tributação da agricultura no Brasil

Ignez Vidigal Lopes¹
Mauro de Rezende Lopes²

Resumo: As perspectivas de reforma das políticas agrícolas dos Estados Unidos da América e da União Europeia têm, como pano de fundo, as crises financeiras que se abateram sobre as duas maiores potências agrícolas do mundo. Chegou o momento do aperto fiscal, que deverá repercutir nos gastos com subsídios agrícolas. Essa medida deverá abrir boas perspectivas de crescimento da agricultura brasileira. Além dessas perspectivas de reforma dos subsídios, há ainda ótimas e incontestáveis oportunidades no mercado mundial. Entretanto, para que a agricultura brasileira se beneficie das oportunidades dos mercados, é necessário que sejam eliminadas todas as políticas que distorcem os incentivos econômicos da produção. No ensejo da comemoração dos 150 anos do Ministério da Agricultura e Pecuária, vale a pena medir os efeitos das reformas feitas nas últimas 5 décadas, nas políticas macroeconômicas e na política setorial. Em particular, convém analisar o que aconteceu na última década em termos de redução dos níveis de proteção e de tributação dos produtos agrícolas em comparação com os produtos industriais. Em outras palavras, pretende-se entender até que ponto as políticas agrícolas do Brasil prepararam o setor agrícola para competir nos mercados externos.

Introdução

As políticas agrícolas brasileiras, desde a década de 1950, passaram por um profundo processo de mudança. Inicialmente, tinham um papel coadjuvante no conjunto de políticas adotadas para promover a industrialização do País, conhecida como Política de Substituição de Importação (PSI), que perdurou por quase 4 décadas. A PSI, de forte impacto sobre a agricultura, caracterizou-se pela taxação do setor agrícola combinada com políticas agrícolas de apoio interno e subsídio, por meio do crédito rural e da Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM).

Depois das 4 décadas, que se encerraram em 1990, a política agrícola vem se alterando profundamente. Nos últimos 15 anos, assistimos a uma retirada gradual e determinada do governo de todas as suas formas de intervenção nos mercados agrícolas. No plano macroeconômico, foram adotadas disciplinas fiscais e um forte controle sobre a política monetária, com o objetivo de contribuir para a estabilização da economia. Complementou todo esse pacote um processo intenso de liberalização do comércio internacional.

Nos anos 1980 e 1990, a inflação atingiu níveis recordes, apresentando uma taxa de

¹ Chefe do Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). E-mail: ignez.lopes@fgv.br

² Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). E-mail: mrlopes@fgv.br

crescimento anual de 200% no início dos anos 1980; já no início dos anos 1990, a inflação excedeu 1.000% por ano, tendo a inflação se estendido até 1994, quando houve a estabilização macroeconômica. Os governos não conseguiram se impor disciplinas fiscais.

O período de intensa industrialização – que vai de meados dos anos 1950 até 1990 – demonstra que as políticas setoriais e macroeconômicas lograram transferir renda, capital e trabalho da agricultura. Essas políticas levaram o setor praticamente à exaustão. O modelo adotado também entrou em colapso rapidamente, e os efeitos alocativos, isto é, os choques de oferta, decorrentes da queda da produção, levaram o governo a mudar o modelo e a introduzir uma forma de compensação aos produtores, por meio da concessão de crédito rural subsidiado. Durante o período de mais intensa discriminação contra a agricultura, o setor não conseguiu sustentar o desempenho que havia apresentado em anos anteriores, quando, então, o Brasil era um grande exportador de produtos agrícolas, como arroz, algodão e milho. A taxa das exportações e a política de “comida barata” para manter os salários industriais sob controle, senão muito baixos, foram os responsáveis pela perda da posição do Brasil no comércio exterior de alimentos. O governo beneficiou-se da política de “comida barata” porque era um “grande empreendedor” e, com os preços dos alimentos relativamente mais baixos, não precisava ajustar com frequência os salários dos funcionários públicos.

A partir do final da década de 1970, em vez de remover as distorções de preços, diante dos repetidos choques de oferta, e permitir, assim, que a agricultura competisse livremente no exterior, o governo insistiu em manter o aparato de intervenção nos mercados e criou uma forma de compensação do subsídio do crédito rural (Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR), com o objetivo de induzir a modernização e a mudança tecnológica na agricultura. Em vez de adotar a primeira e melhor solução, qual seja, a ausência de imposto ou de subsídio, o governo adotou uma política tecnicamente muito inferior (second best), combinando impostos com subsí-

dios, mesmo sabendo as complicações que uma política dessa natureza criava em termos de distorção de preços e de incentivos econômicos.

Durante os anos 1960 e em grande parte dos anos 1970, as taxas de juros nos empréstimos do SNCR foram mantidas bem abaixo da taxa de inflação. As taxas de juros reais ficaram severamente negativas durante toda a década de 1970. As taxas nominais foram ajustadas apenas no final da década, mas as taxas reais permaneceram negativas até o final dos anos 1980, quando se iniciou um processo de *fasing out* (remoção) do subsídio dos juros. Essa política de compensação acabou beneficiando poucos produtos, representando uma forma de compensação desigual em termos de transferência de renda da sociedade em geral, que pagava o imposto inflacionário (que incidia sobre os pobres), para poucos produtores, justamente aqueles que usavam de forma intensiva insumos comprados e tinham acesso ao crédito agrícola subsidiado.

O que, de certa forma, surpreende é que, durante toda a década de 1980, houve uma persistente tendência de agravamento dos choques de oferta, com a aceleração da inflação. Teria sido melhor remover todas as barreiras à exportação e entender que era mais barato abastecer o País exportando do que importando. Com efeito, quando o País está exportando, o preço interno acompanha o preço internacional, abatido o valor do frete e as despesas de internação do produto. E quando o País está importando, o preço doméstico passa ser o preço internacional, acrescido do frete e de todas as despesas de internação do produto. Essas podem atingir um valor muito elevado, por conta da dimensão continental do País.

Durante muitos anos, o Brasil exportou imposto e importou subsídio. Esses fatores tiveram profundo impacto sobre os preços, como veremos neste trabalho. Durante as décadas de 1980 e de 1990, o Brasil dependeu fortemente de importações para abastecer o mercado interno, criando, assim, forte desincentivo à produção interna. Além do SNCR, a PGPM foi outro instrumento usado para, supostamente, compensar os produtores. O governo financiava a comerciali-

zação a juros subsidiados e comprava produtos agrícolas no interior, com preços acima da paridade de exportação (no caso do milho), e comprava o trigo acima da paridade de importação, na suposta política de “autossuficiência de trigo”.

As reformas macroeconômicas e a liberalização do comércio

A crise, em meados dos anos 1980, que alimentou fortemente a inflação tinha origem nos gastos públicos. No período de 1989 a 1994, o Brasil experimentou uma grande reforma na política comercial, com a remoção definitiva de vários instrumentos de substituição de importações. Foi introduzida uma liberação unilateral de comércio, com uma redução tarifária abrangente, e eliminado todo o aparato de controle das exportações (principalmente o Anexo C da Cacex, que proibia a importação de produtos sob alegação de haver “suceldâneo nacional”).

O alcance dessas reformas foi significativo. As tarifas industriais foram reduzidas gradualmente, de 100% para 31% em média, no período de 1994 a 1997. Com uma menor proteção ao setor industrial, desaparecia a taxaçoão implícita da agricultura – em razão do teorema da simetria de Lerner – de que a proteção a um setor, como a indústria, representaria uma tributação a outro setor, no caso a agricultura. Vários produtos agrícolas sofreram uma redução substancial de tarifas, como o arroz (10%), o trigo e o feijão (0%), o milho (8%), o algodão (0%) e a soja (0%). Mais tarde, as tarifas de algodão e de feijão foram elevadas para 6%.

Em 1994, o Brasil conseguiu, finalmente, atingir a estabilidade macroeconômica. O Plano Real, que logrou estabilizar o cenário macroeconômico brasileiro, fixou a paridade em 1 para 1 (R\$/US\$), mas, logo no início do plano, o câmbio sobrevalorizou-se, atingindo R\$ 0,86/US\$. Em virtude dessa medida, as restrições impostas aos gastos públicos acabaram por reduzir os subsídios à agricultura e às compras governamentais (PGPM). Contribuiu para esse quadro geral a instituição do Mercosul, em janeiro de 1995. Apesar de amplas listas de exceção, pe-

didadas pelos países membros do bloco, a quase totalidade das tarifas foi zerada e foi criada apenas uma tarifa externa, comum. Outra medida importante da política que afetou diretamente o setor agrícola foi a eliminação do imposto sobre as exportações agrícolas. Em 1997, o ICMS aplicado sobre a exportação de produtos agrícolas – que o setor industrial não pagava nas suas exportações – foi zerado, graças à Lei Kandir. A persistência de déficit na balança de pagamentos levou o Brasil finalmente a adotar uma medida de câmbio flutuante, em janeiro de 1999.

A reforma das políticas agrícolas

A partir de 1988, com as crises fiscais, a PGPM não conseguiu obter os fundos necessários para defender os preços mínimos. Com isso, foi criado um hiato de credibilidade que persiste até hoje. Houve, em parte, também uma política deliberada do governo de colocar menos ênfase nas políticas de interferência no mercado, por meio da manutenção de estoques, de custos elevadíssimos. Como resultado dessa política, em 1995, praticamente foram eliminadas as compras governamentais, permanecendo, vez por outra, compras bem abaixo dos níveis que prevaleceram no passado. Essa política era consistente com o Mercosul, pois, do contrário, ao insistir na política de compras, o governo brasileiro estaria outorgando garantia de preços aos produtores do Uruguai e da Argentina, no arroz e no milho, por exemplo.

Outra política importante foi a eliminação das empresas paraestatais e dos institutos (do café, do açúcar e do trigo) que regulavam a comercialização, fato que culminou com a eliminação dos fundos fiscais que financiavam as intervenções em quase todos os produtos.

Infelizmente, o Brasil passou a experimentar um regime desejável de comércio mais livre justamente quando o ambiente ainda estava dominado por grandes distorções de preços, por conta dos resultados muito modestos da Rodada Uruguai. A Rodada havia frustrado os propósitos da ne-

gociação de liberalizar o comércio agrícola no mundo; e o que se verificou, na prática, foi uma “oficialização” dos subsídios, além de uma elevação das tarifas por meio do sistema de “colocar água nas tarifas” por ocasião da tarifação das medidas não tarifárias.

Um lado positivo dessa investida foram os intensos investimentos em pesquisa. Se observarmos a redução dos recursos da política de preços mínimos e os investimentos em pesquisa, é possível imaginar uma política, embora não deliberada pelo governo, de substituir subsídios por investimentos em pesquisa. Nisso, o Brasil, como veremos a seguir, foi muito bem-sucedido. E essa fórmula serviu de modelo para muitos países: reduzir subsídios e proteção, e investir em pesquisa, eis a forma correta de obter preços permanentemente baixos para o consumidor.

O impacto das reformas da política no setor agrícola

Em virtude do forte controle fiscal adotado a partir de 1994, praticamente desapareceu a política de compensação para os produtores. Esse foi mais um fator que impulsionou a produtividade agrícola. Os produtos agrícolas que não eram ligados ao comércio internacional, tais como o algodão, o leite, o milho, o arroz e o trigo, passaram a sofrer diretamente a influência dos preços internacionais, sem que os produtores pudessem recorrer a compensações internas. Sofreram forte competição das importações baratas no período de transição.

Os investimentos em pesquisa agropecuária, o desafio representado pelos preços e a eliminação da sobrevalorização cambial contribuíram para colocar o Brasil entre as superpotências exportadoras. No Centro-Oeste, os produtores dominaram a tecnologia do Cerrado, não só com a soja tropical, mas também com os cultivos de arroz e algodão, com a pecuária bovina, a suinocultura e a produção de frangos. O aumento das exportações de frango

no oeste de Santa Catarina e no sudoeste do Paraná consolidou o complexo agroindustrial mais importante do mundo, com um abate superior a 10 milhões de cabeças de aves por dia. Com isso, o Brasil passou a exportar para mais de 120 países.

Os anos 2000 – a opção estratégica de aumento das exportações

A partir do ano 2000, começa a dar frutos, no Brasil, uma nova agricultura. Três acontecimentos foram importantes para realçar o desempenho dessa agricultura. Novos investimentos, ampliados em capital humano da pesquisa, iniciaram-se em 1974 e amadureceram ao longo dos anos 1980, o que contribuiu fortemente para o aumento do estoque da tecnologia produtiva e impulsionou o crescimento da produção. A adoção de novas variedades e a competência dos produtores no Centro-Oeste criaram uma das agriculturas mais produtivas do mundo.

O crescimento tomou por base a produtividade. Enquanto a área cresceu 1,8% ao ano, de 1990 a 2006, o crescimento da produção no mesmo período atingiu 4,9% ao ano. Com isso, desde 1990, a produção dobrou, enquanto a área cresceu menos de 25%. A agricultura passou a liderar o crescimento do PIB brasileiro, com uma taxa média de crescimento de 5,3%, de 2000 a 2006, enquanto o setor industrial crescia apenas 1,7%.

O Brasil atingiu, a partir de 2004, a primeira posição como produtor mundial de álcool, açúcar, café e suco de laranja, e a segunda posição na produção de soja e seus subprodutos, farelo e óleo. Tornou-se o maior exportador de carne bovina e fumo, o terceiro na produção de carne suína, o segundo na produção de frango e o terceiro em frutas e milho. A demanda internacional, seguida de altos preços, contribuiu fortemente para esse desempenho.

Estimativas das distorções causadas pelas políticas

A metodologia adotada neste estudo representa um avanço em relação aos modelos utilizados anteriormente na avaliação de incentivos econômicos para a agricultura, porquanto, desta vez, se faz um confronto entre a proteção da agricultura e a proteção da indústria. O foco principal dessa metodologia é uma medida quantitativa das distorções impostas ao setor agrícola, originárias das políticas do governo, que criam um hiato entre os preços internos e os preços que prevaleceriam no mercado internacional sob condições do comércio livre e desgravado e a proteção da indústria. Essa metodologia é similar àquela que calcula a diferença entre os preços recebidos pelos produtores e os preços que os produtores receberiam caso não houvesse distorções de política; isto é, os preços de paridade que refletem os incentivos do mercado internacional.

Essa metodologia representa, portanto, um avanço, porquanto reconhece que não é possível fazer uma boa avaliação das distorções causadas pelas políticas setoriais ligadas diretamente à agricultura sem levar em conta as políticas de proteção ao setor industrial. Isso porque, pelo efeito de simetria de Lerner, uma proteção outorgada a um setor (setor industrial) representa um tributo implícito sobre outro setor (setor agrícola). Destarte, as metodologias utilizadas no passado (quando se usavam cálculos dos coeficientes de proteção nominal e efetiva) não levavam em consideração o efeito que a proteção da indústria causava sobre a agricultura, na forma de uma tributação indireta; daí a razão de preferirmos uma nova metodologia.

A hipótese inicial é de que a discriminação contra o setor agrícola é apenas um episódio da história das políticas econômicas adotadas pelo País. Era necessário incorporar a proteção ao setor não agrícola e seus efeitos sobre a agricultura. Integrando os dois conjuntos de política, a nova metodologia obtém um resultado tão preciso quanto os dados permitem para se ter uma boa avaliação do grau de discriminação contra a agricultura.

É difícil fazer, no Brasil, estimativas de tributação e subsídios. Requerem um longo trabalho de levantamento de dados. O Brasil experimentou taxas de inflação extremamente elevadas. Portanto, era necessário proceder, com bastante cautela, ao levantamento dos dados. Esse trabalho consumiu 1 ano e 3 meses de uma equipe de seis pesquisadores, trabalhando em tempo integral. Portanto, não só os dados de preços requerem tratamento cuidadoso, como também os dados referentes a subsídios ao crédito rural e gastos com pesquisa e extensão – que entram na metodologia –, além daqueles gastos com a educação no setor agrícola, com os serviços de inspeção e com os gastos públicos na agricultura. Todos tiveram que ser estimados para o período anterior a 1995.

De acordo com a metodologia, é necessário levantar os dados sobre tarifas de importação. Isso, por si só, é uma tarefa árdua. É que as tarifas utilizadas para a agricultura eram tarifas efetivamente praticadas, mas as tarifas industriais variavam com muita frequência. Para obter as tarifas industriais, foi necessário fazer uma consulta dos decretos que fixavam essas tarifas até 1986. Mas os decretos continham apenas tarifas nominais que não eram efetivamente praticadas, uma vez que o instrumento mais importante de proteção do setor industrial era o sistema do Anexo C da Cacex, que proibia a importação de produtos com “similar nacional”. Por conseguinte, as estimativas de proteção à indústria estão severamente subestimadas porque apenas foram tomadas as tarifas nominais dos decretos da Comissão de Política Aduaneira (CPA). Na realidade, os regimes de controles quantitativos das importações industriais outorgaram uma proteção muito maior à indústria do que revelam as estimativas deste trabalho, mas não era possível levantar os dados referentes a equivalentes tarifários efetivamente praticados com o regime de similar nacional do Anexo C da Cacex. Mas, como se verá mais tarde, o levantamento das tarifas nominais já foi suficiente para revelar o elevado grau de proteção à indústria.

Para calcular o nível de tributação da agricultura, foi feita uma relação de preços internos e de preços equivalentes nos portos – os denominados preços de paridade. As comparações disponíveis foram feitas no atacado. Em alguns casos, foi calculado um nível equivalente no atacado, usando margens com base nos preços para o produtor até o atacado. Em virtude do fato de que, no Brasil, as séries históricas dos preços no atacado foram interrompidas, foi necessário usar os preços disponíveis e, quando não disponíveis, foi feita uma composição do preço do produtor até o nível do atacado. Além das commodities básicas, foram estimados os preços no atacado para os produtos processados e os semiprocessados.

Seleção dos produtos

Para este estudo, foram selecionados os seguintes produtos: trigo e arroz beneficiado, como produtos importados; e soja, cana-de-açúcar e café, como produtos exportados. Nos casos do milho e do algodão, houve mudança de status; inicialmente, eram produtos exportados, que se tornaram produtos importados, e, em seguida, voltaram a ser exportados em grande quantidade. Os produtos processados abrangiam: farinha de trigo, arroz beneficiado e açúcar bruto. No conjunto de carnes, foram incluídos o boi gordo para abate, e aves e suínos como produtos primários. Como produtos processados, foram usados a carne bovina, o frango e a carne suína diretamente para consumo. O conjunto de produtos selecionados soma quase 75% do valor da produção dos produtos agrícolas no Brasil. Por conseguinte, a cobertura é ampla o suficiente para permitir conclusões tanto sobre os produtos importados quanto sobre os produtos exportados.

As comparações entre os preços CIF e FOB nos portos, os preços de paridade levados até o atacado e os preços reais do atacado foram mais fáceis de fazer para alguns produtos transacionados como produtos primários. Foi o caso da soja, do milho e do trigo, cujos preços eram facilmente obtidos. Para outros produtos, foram feitas comparações entre o preço interno no atacado e

o preço externo de paridade, principalmente no caso dos produtos processados, com os preços do atacado fornecidos pelo mercado. Tais foram os casos da carne bovina, do frango e da carne suína. Foi possível fazer ajustes transformando o animal vivo, o boi gordo para o abate, em meia carcaça, em dianteiros e traseiros; o frango vivo, em frango processado; o suíno terminado e vivo, em meias carcaças, e assim sucessivamente. Menores níveis de dificuldade foram encontrados no caso da farinha de trigo, do arroz beneficiado e do açúcar. Para todos os produtos, enfim, foram feitas comparações entre o atacado e os preços de paridade nos portos, levados até o atacado.

Tributação dos produtos agrícolas de exportação

Nos períodos mais recuados da história, os produtos agrícolas de exportação foram submetidos a elevados níveis de tributação (Figura 1).

A Figura 1 apresenta, de forma agregada, a tributação dos produtos de exportação. Mas, nas estimativas iniciais que fizemos, a tributação dos produtos é tomada individualmente. Os mais elevados níveis de tributação, de acordo com os resultados deste estudo, foram aplicados sobre o açúcar, o café, a soja e o algodão. A soja brasileira foi tributada, principalmente por meio de políticas de contingenciamento e embargos na exportação, o que atrasou o desenvolvimento nos anos 1970 e 1980. No caso do café, o confisco cambial determinou a drenagem de recursos da cafeicultura brasileira para os cofres públicos, os quais depois retornaram à cafeicultura por meio do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). O confisco cambial do café foi muito elevado, atingindo até 40% dos valores do café exportado.

Em suma, um dos produtos mais severamente tributados foi o açúcar, cujo coeficiente de tributação atingiu níveis superiores a 50% até o início dos anos 1990. Os processos regulatórios desenvolvidos pelo IAA restringiram a exportação do açúcar, adotando-se um sistema de quotas que tornava obrigatória a produção de álcool. Esse conjunto discriminou um setor que poderia ter se

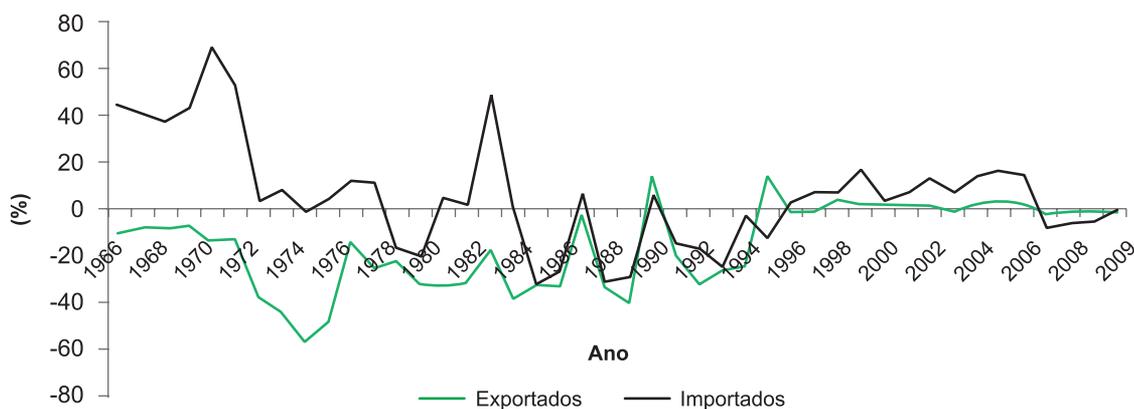


Figura 1. Taxas de proteção de produtos agrícolas exportados e importados, no Brasil, no período de 1966 a 2009.

Nota: valores positivos são níveis de proteção e os negativos representam tributação.

Fonte: Lopes et al. (2008).

beneficiado de preços internacionais melhores, não fosse a excessiva intervenção reguladora no mercado. Os dados mostram que, a partir da extinção do IAA, o nível de tributação do setor caiu drasticamente e hoje está próximo a zero.

No caso do café, a tributação do setor variou de 47% em 1980 a 25% no período de 1985 a 1989. Em período mais recente, praticamente desapareceu. O Brasil, o maior produtor de café do mundo, foi, durante muitos anos, dependente das exportações desse produto para subsidiar as importações de máquinas e equipamentos para a industrialização. Apesar da importância do setor, ele foi severamente tributado. Com a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), o setor conseguiu se livrar, de forma implícita e explícita, direta e indireta, da tributação. No governo Collor, essa política foi definitivamente extinta (1990). Em 1992, os preços do café e as exportações do produto foram finalmente liberados, e um novo processo de ajustamento se iniciou no novo governo. Recentemente, o café voltou ao regime de intervenção nos preços (PGPM). A questão a se fazer é que motivação tinham essas políticas se havia produtores com custos competitivos? Além da pujança da produção do café, todos os desincentivos criados pelas intervenções da política não eliminaram o cultivo no País, que permaneceu como um grande produtor. Deixou, porém, suas marcas indelévels na qualidade do café que o Brasil exporta.

A tributação sobre a soja oscilou entre 10% e 20% entre meados dos anos 1970 e início dos anos 1990. Em meados dos anos 1990, os valores refletem o controle imposto sobre as exportações na tentativa do governo de estabilizar a inflação – o mesmo, velho pretexto utilizado em todas as intervenções. Além das restrições qualitativas na exportação da soja em grão, as vendas no exterior foram tributadas com ICMS, na ordem de 13%, até 1996, quando foi promulgada a Lei Kandir. As exportações de farelo e óleo foram sempre isentas desse imposto. Essa isenção beneficiou as indústrias de esmagamento, mas não necessariamente os produtores, conforme mostram os resultados. As restrições ao comércio inibiram o crescimento da soja, que permaneceu relativamente estagnada, de 10 milhões/ha a 11 milhões/ha, da safra 1984 até a safra 1997. O nível de tributação da soja declinou sensivelmente a partir da Lei Kandir. A partir de 1995, essa tributação foi gradualmente eliminada, levando o Brasil à posição de um dos maiores exportadores do mundo de carne bovina e de frango.

Proteção aos produtos agrícolas importados

No caso do trigo, os resultados indicam que essa lavoura foi fortemente protegida até o início dos anos 1990, resultado esse consistente

com a regulamentação que criou o monopólio estatal do trigo, da importação e da comercialização interna, por meio da Comissão para a Compra do Trigo Nacional (Cetrin) e do Departamento de Trigo (Dtrig). Essa regulamentação draconiana iniciou-se em 1967 e perdurou até o final da década de 1980. Os preços para o produtor foram fixados bem acima dos preços de paridade internacional (paridade CIF), com valores entre 20% e 65% acima do preço da paridade do produto importado. Esses preços estimularam a produção doméstica, que atingiu o recorde de 6,1 milhões de toneladas no final dos anos 1980, montante muito próximo ao do consumo. Essa era a “política de autossuficiência” do trigo. Além disso, o governo importava o trigo e vendia, a preços subsidiados, aos moinhos, num sistema duplo de subsídio e de proteção ao cereal. Esse foi talvez um dos casos mais radicais de subsídio a produtores, a moinhos e a consumidores, algo sem precedentes na história da política agrícola do Brasil. Em 1990, o governo promoveu uma desregulamentação radical do setor, extinguindo o Cetrin e, junto com ele, toda forma política de controle do trigo.

No caso do arroz, alimento básico na dieta alimentar do brasileiro, o governo protegeu o setor durante a maior parte do período em estudo, por meio de crédito à produção, de crédito à comercialização e de compras governamentais diretas (PGPM), que mantiveram a proteção ao setor. Em anos de quebra de safra e de severa escassez, o governo promovia importações maciças de arroz, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que formava estoques e promovia vendas a preços subsidiados, abaixo dos preços CIF de importação. Isso se verificou sobretudo no final dos anos 1970 e nos anos 1980.

Proteção à indústria

Fruto da política de substituição de importações, a proteção à indústria foi muito elevada, como mostra a Figura 2. Essa proteção foi diminuindo gradualmente. As políticas de

estabilização macroeconômicas e o controle dos déficits fiscais em 1994 forçaram, definitivamente, o fim das intervenções do governo por meio de proteção tarifária. A partir de 1998, a proteção à indústria foi reduzida, causando uma redução também na tributação da agricultura. Com isso, a agricultura brasileira – deixada livre, para competir sem interferências, sem subsídios e sem impostos – deu uma vigorosa resposta em termos de indicadores de desempenho, colocando o País entre um dos maiores exportadores do mundo. Agora chegou a vez de a indústria, desafiada como a agricultura, dar uma resposta à altura das ameaças que o mercado está apresentando.

Enquanto os preços dos produtos agrícolas sofriam distorções em virtude de políticas (protecionistas) para outros setores (setor industrial), prevaleceu a discriminação contra as exportações da agricultura. Os valores indicam discriminação contra a agricultura. A proteção negativa à agricultura representa tributação, e os valores de proteção positivos significam proteção à indústria. Depois das reformas, notadamente a partir de 1995, essa discriminação desapareceria, propiciando o salto verificado nas exportações agrícolas.

A redução das tarifas industriais teve um impacto importante ao proporcionar certo alívio quanto à taxa implícita da agricultura. Está claro que a convergência da tributação da agricultura a um nível próximo de zero só foi possível graças a uma queda na política de proteção à indústria, que também caminhou assintoticamente para um nível próximo de zero. Um movimento é perfeitamente consistente com o outro. Em outras palavras, o declínio da tributação até zero foi devido a um declínio da política protecionista ao setor industrial.

Com efeito, com a redução da proteção industrial, fatores de produção essenciais, como o capital e o trabalho, foram realocados nas atividades agrícolas, nas quais o País desfrutava de significativas vantagens comparativas. Isso levou o Brasil a atingir um nível mais elevado de eficiência. A agricultura passou a apresentar uma produ-

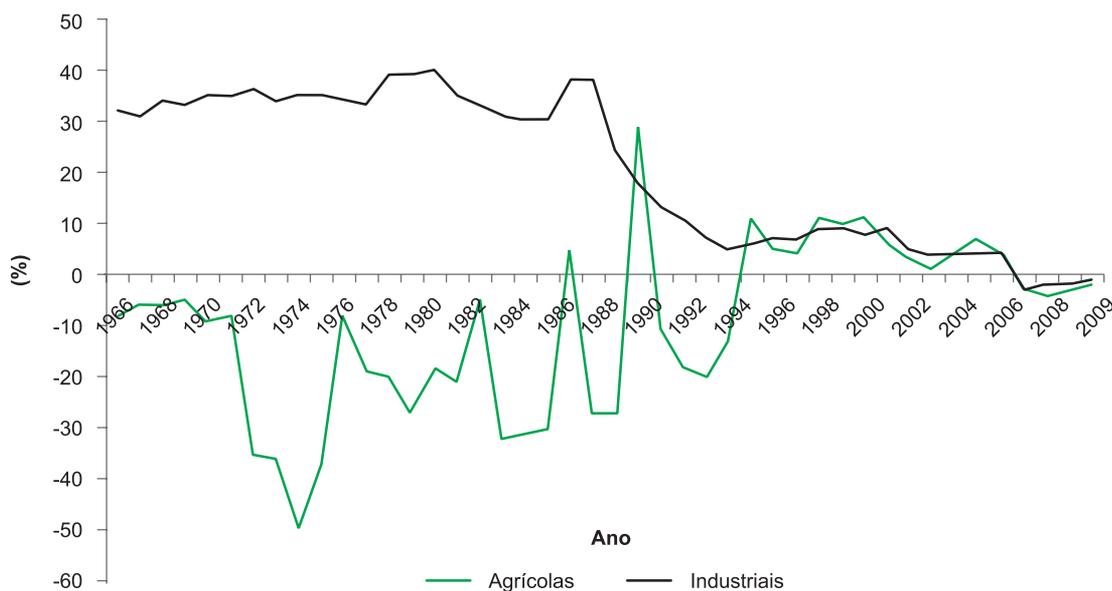


Figura 2. Taxas de proteção aos produtos industriais e aos produtos agrícolas, no Brasil, no período de 1966 a 2009.

Nota: valores positivos são níveis de proteção e os negativos representam tributação.

Fonte: Lopes et al. (2008).

tividade total dos fatores quase duas vezes e meia superior à da indústria. Essa eficiência colocou o Brasil no rol das nações líderes de exportação de produtos agrícolas. O ganho geral de bem-estar para a população brasileira foi substancial. Em suma, os resultados das políticas implementadas a partir do Plano Real, que se seguiram à implantação da estrutura de liberação do comércio iniciada em 1989, caminharam no mesmo sentido, criando um ambiente favorável a um crescimento agropecuário sem precedentes na história do País.

Há um juízo generalizado de que a agricultura recebe subsídio nos juros, nas negociações de dívidas. Mas essa é uma ideia equivocada, pois políticas de proteção à indústria, como as encontradas neste trabalho, tributam a agricultura. Essa é, porém, uma tributação indireta, ou seja, implícita e velada. Por essa razão, não é percebida. O passado, como mostram os resultados, revela isso de forma dramática. E o presente difere muito desse passado.

Os resultados desta pesquisa não deixam margem à dúvida de que políticas assimétricas,

com tratamento preferencial para a indústria, causaram dano à agricultura, que só floresceu quando o arsenal de políticas foi removido. Logo, as políticas adotadas frearam o crescimento da agricultura ao longo de 3 décadas.

Ademais, os resultados deste estudo indicam que, a partir do Plano Real, a tributação da agricultura declinou rapidamente. As distorções de preços foram sendo eliminadas, depois de um longo período de discriminação contra a agricultura. Durante esse longo período, os consumidores beneficiaram-se com essa política, mas isso custou caro em termos de crescimento da capacidade produtiva do setor primário, da sua capacidade de exportação e da capacidade de o País gerar renda, emprego e bem-estar no campo e na cidade. O capital e o trabalho foram transferidos para o setor urbano-industrial. A pobreza urbana nada mais foi do que a pobreza rural que mudou de casa. A cidade beneficiou-se com preços baixos de alimentos, mas pagou preços elevados por não ter crescido em níveis compatíveis com a pujança da agricultura do País.

Conclusões

Com a remoção dessa discriminação, os setores exportadores da agricultura tornaram-se um dos mais competitivos do mundo, alinhando seus preços internos aos preços internacionais, sem grandes choques e sem criar inflação, e contribuindo para a redução dos preços nos últimos anos. Gradualmente, o crédito subsidiado foi sendo removido. Permaneceram, contudo, elevados níveis de comprometimento de recursos no financiamento da agricultura, decorrentes do refinanciamento da dívida agrícola. Mas, de uma maneira geral, o crédito rural caminhou, gradualmente, em direção a taxas de juros comerciais com a redução dos níveis de empréstimos concedidos a taxas concessionais, embora alguns produtos de importação mantenham alguma proteção, como é o caso do trigo e principalmente do arroz. Em todo caso, as reformas em geral foram drásticas, ao eliminar elevados níveis de proteção, como aqueles de que gozavam o trigo e o arroz. A essas drásticas reformas introduzidas nas políticas monetária e fiscal e à não interferência do Estado pode-se creditar, também, os resultados espetaculares das exportações agroindustriais brasileiras. As opções estratégicas adotadas pelo País colocaram-no entre as nações agroexportadoras de primeira grandeza.

A eliminação gradual dos órgãos paraestatais de controle foi crucial, assim como a redução da importância da PGPM, como parte de uma disciplina fiscal que, em última instância, beneficiou a agricultura. Com certeza, o setor agrícola beneficiou-se muito com a disciplina fiscal, com a estabilização econômica e com a política monetária, mas, para todos esses três fatores, o setor contribuiu definitivamente, tendo sido a âncora do Plano Real. A redução das tarifas agrícolas e, sobretudo, a das tarifas industriais representaram um impulso importante para a agricultura.

Esse conjunto levou a classe agrícola a dar uma resposta vigorosa em termos de expansão de investimentos, construindo uma base produtiva que alcançou os mais altos níveis de

produtividade. Ao lado das reformas, a redução tarifária da indústria impulsionou a agricultura brasileira, pois contribuiu diretamente para abaixar os preços dos produtos industriais utilizados no processo produtivo (a exemplo dos fertilizantes). Todos esses fatores – liberação das exportações, não interferência estatal, tarifas baixas e remoção dos controles administrativos – induziram um forte ajuste na agricultura, que a deixou em condição de igualdade com os competidores internacionais. A agricultura brasileira pôde, então, competir com as maiores nações agroexportadoras do mundo.

Para isso, contribuiu o Mercosul, que pressionou o Brasil a induzir a classe agrícola a adotar tecnologias de ponta. Ou a agricultura dava uma resposta positiva a esse desafio, ou teria declinado substancialmente. Contribuíram para isso os elementos que estão por trás dos resultados espetaculares da agricultura: solo, clima, tecnologia, pesquisa, entre outros. Mas também uma bem estruturada classe empresarial agrícola, uma liderança empresarial de primeira categoria que migrou para o Centro-Oeste, levando capital humano e, sobretudo, coragem para enfrentar desafios – estradas, infraestrutura, armazenagem – considerados intransponíveis até então. Gaúchos, catarinenses, paulistas, mineiros e paranaenses conquistaram o Centro-Oeste. Hoje despontam novamente como a força propulsora a responder pelo crescimento do Piauí e do Maranhão, como estados exportadores de soja.

Esse processo intensificou-se a partir das reformas econômicas. Com o preço dos produtos agrícolas alinhado ao mercado internacional, a agricultura brasileira experimentou um processo sustentado de crescimento a partir do ano 2000, ao lado de uma inflação sob controle, de gastos públicos relativamente disciplinados por uma política fiscal e da eliminação do viés urbano – a política de comida barata para o consumidor e a reserva de mercado de matéria-prima barata para indústria. Finalmente, a agricultura pôde, ao mesmo tempo, abastecer o mercado interno e competir no mercado externo.

Perspectivas para o futuro

Como se vê, os incentivos econômicos para agricultura brasileira diferem muito daqueles praticados no passado. Mas o futuro contém ainda pontos de interrogação. Os preços caíram em 2005 e 2006, levando a agricultura brasileira a uma situação de endividamento muito rápido, principalmente para os produtores de soja, milho e algodão do Centro-Oeste. Em 2007, os preços voltaram a se elevar, mas ainda restou uma pesada dívida agrícola, que pesa como uma “espada de Dâmocles” sobre a agricultura. A solução para esse problema é condição para vislumbrar um futuro melhor para o setor. A produção na fronteira agrícola depende fundamentalmente de preços elevados no mercado internacional. Isso é fato que decorre das severas limitações da infraestrutura do Brasil.

A estagnação das chamadas décadas perdidas fez que grande parte da produção doméstica fosse canalizada para o mercado internacional. Hoje, o Brasil experimenta talvez os primeiros passos em direção ao crescimento sustentável. Esse crescimento induziu uma forte melhoria no padrão alimentar da população brasileira. Hoje, os preços dos alimentos pressionam a inflação. Há necessidade de o País voltar a crescer na agricultura, construir uma capacidade produtiva, para seguir exportando e abastecendo o mercado interno. Para isso, é absolutamente indispensável enfrentar os problemas de infraestrutura: estradas, rodovias, ferrovias, portos, etc. A logística está no topo da agenda de investimentos altamente prioritários no País, para a agricultura continuar crescendo.

No Brasil, é de se esperar uma pressão sobre o preço dos alimentos. Esse movimento tem trazido melhorias na distribuição de renda. Melhor do que apresentado até agora, o futuro do setor vai depender também da habilidade de o governo brasileiro fazer a taxa de câmbio convergir para seu nível de equilíbrio de longo prazo. Essa variável desempenha um papel importantíssimo entre os incentivos e os desincentivos da agricultura.

A pobreza rural permanece como um desafio para as políticas setoriais e globais. A agricultura de tecnologia avançada é capital intensivo e requer investimentos vultosos para se atingirem escalas técnica e econômica minimamente competitivas. Nesse processo, os produtores de subsistência vão ficando cada vez mais afastados do quadro de competitividade. Para o agricultor de subsistência, da mesma forma como para um produtor isolado, a agricultura não é uma solução. Formas mínimas de associação, de parcerias no meio rural e de associações de negócios são indispensáveis para resolver o problema da pobreza no campo. Hoje, crescem na agricultura brasileira os consórcios e os condomínios agrários, as formas associativas de exploração de um negócio consorciado, em que conjuntos de produtores formam associações, organizações agrícolas e cooperativas. Esse tem sido o caminho. O governo tem despendido vultosos recursos para tentar recuperar esse produtor de subsistência e certamente uma avaliação desse dispêndio está na ordem do dia.

Para finalizar, é importante lembrar que o futuro da agricultura brasileira depende substancialmente da eliminação das distorções de comércio e das barreiras ao comércio livre e desagravado no mercado internacional, algo que a Rodada Doha, de negociações multilaterais, até agora não apresentou nenhum sinal de resultados minimamente satisfatórios. O Brasil poderá beneficiar-se muito de um resultado favorável, mas estamos longe de atingir uma solução adequada.

Referência

LOPES, M. de R.; LOPES, I. V.; OLIVEIRA, M. S. de; BARCELOS, F. C.; JARA, E.; BOGADO, P. R. Brazil. In: ANDERSON, K.; VALDÉS, A. (Ed.). **Distortions to agricultural incentives in Latin America**. Washington, DC: World Bank, 2008. p. 87-118