
A DIFÍCIL FASE DAS NEGOCIAÇÕES INTERNAS ENTRE OS SETORES AGROINDUSTRIAIS NO ÂMBITO DA OFERTA TARIFÁRIA DA ALCA

Mauro de Rezende Lopes¹
Bruno de Souza Pinho²

I – Introdução

Estamos iniciando uma nova etapa nas negociações da ALCA. Inauguramos na fase do que se convencionou chamar “de melhora das ofertas”. Agora, os pleitos, desejos e reivindicações dos setores econômicos do país, feitos por ocasião da primeira oferta tarifária, deverão dar lugar a uma fase intensiva em conhecimento técnico. Será também uma fase intensiva em negociações internas. É preciso agora administrar as ofertas tarifárias com a participação de todos os setores envolvidos, inclusive dos setores representativos dos consumidores e dos trabalhadores. O Brasil joga a sua capacidade de inserção “competitiva” no hemisfério e no mundo nas negociações da ALCA. Além disso, o Brasil depende de exportações para a estabilidade econômica e para o seu modelo de desenvolvimento. Nesse contexto, os mercados da América do Norte (Esta-

dos Unidos e Canadá, além do mercado do México) são muito importantes. Esses condicionantes mostram a gravidade do momento em que vivemos no âmbito das negociações da ALCA. Os pedidos de melhora das ofertas, por parte dos países participantes, serão feitos de 15 de fevereiro a 15 de junho de 2003. Esse tempo é excessivamente curto para mobilizar todo o conhecimento necessário para uma negociação tarifária com êxito. Dia 15 de julho de 2003 deverão ser apresentadas as ofertas revisadas. Até lá temos que ter uma proposta tarifária consistente.

Um argumento que devemos evitar a todo o custo é, de início, dos chamados “produtos sensíveis”. Nessa linha de argumentação somos sempre os maiores prejudicados. Em uma agricultura pujante como a nossa não haveria setores sensíveis. Há, sim, setores que precisam ser estudados com cuidado porque o produto importado tem fortes subsídios na origem. Nesse caso, estão: o trigo, a cevada, o milho, o arroz, o algodão e assim por diante. Mas não vale à pena usar a categoria de produtos sensíveis³. Isto porque se a Tarifa Externa Comum (TEC) já reflete, em certo sentido, “uma estrutura de relativa sensibilidade”, não podemos agora colocar produtos agrícolas na categoria de sensíveis, pois na TEC eles não estão assim. Existem, sim, produtos que são vulneráveis a políticas públicas, devido ao extremo peso do custo-Brasil sobre a competitividade

¹ Economista, pesquisador do Centro de Estudos Agrícolas, da FGV. Coordenador do Curso de MBA de Gestão Empresarial Estratégica em Agribusiness, da Fundação Getúlio Vargas. Foi membro da equipe negociadora do Brasil, no tema agricultura, na Rodada Uruguai, de 1991 a 1994. E-mail: mrlopes@fgv.br.

² Estagiário bolsista do CNPQ.

³ O México invocou o princípio de produtos sensíveis e em 1º de janeiro deste ano e eliminou praticamente todas as tarifas dos produtos agropecuários, com exceção de quatro que considerou sensíveis: milho, feijão, açúcar e leite em pó. Já no caso da integração dos EUA com os países da América Central, os setores agrícolas desses últimos países reconhecem a sua pouca modernização e a existência de subsídios de ajuda interna concedida pelos EUA e com isso colocam como produtos “sob custódia” nos quais há o temor na integração: o arroz, o milho, o leite, o frango, os embutidos, o suco de laranja, o molho de tomate e o feijão. A Nicarágua e Honduras estão cogitando a possibilidade de pedir a exclusão desses mesmos produtos do tratado dos EUA com a América Central. Ai estamos vendo que os produtos sensíveis nesta possível integração hemisférica são justamente aqueles que temos interesse. Isso sem falar dos “produtos sensíveis” dos Estados Unidos.

e a rentabilidade privada de certas cadeias, mas esses produtos devem ser prioridade número um para as reformas internas. Essa questão nada tem a ver com as negociações no âmbito da ALCA. A ALCA não pode ficar esperando pelas nossas reformas.

Temos um ponto de partida. A desgravação a partir da estrutura vigente apresenta vantagens. Se desgravarmos a partir da estrutura tarifária atual há vantagens de haver menos resistência nas negociações internas. Portanto, a vantagem maior será lograr integrar-se à ALCA no momento em que há tanta resistência à integração. Partindo-se da TEC, inclusive, ganhamos tempo.

Mas há dois problemas: em primeiro lugar, desconhecemos a estrutura de proteção efetiva embutida na estrutura tarifária atual, pelo menos no nível de desagregação necessário, ou seja, ao nível de 8 dígitos. Esse é um problema real no momento em que nos integramos a economias agroindustriais extremamente competitivas (América do Norte). Pode haver proteção efetiva negativa, o que implicaria em uma integração muito difícil, por haver, nesse caso, tributação implícita sobre setores que temos vantagens competitivas e que temos que exportar, para compensar os setores nos quais seremos importadores. Se houver proteção efetiva negativa, certamente deixaremos, para dizer o mínimo, de nos beneficiar da integração, pelo menos no período de desgravação de 10 anos. Só nos beneficiaríamos se tivermos nesse período uma melhor estrutura de proteção ou uma proteção neutra – o que é, de longe, o melhor dos cenários para uma oferta tarifária.

Em segundo lugar, se não tivermos uma proposta defensável do ponto de vista da proteção efetiva de 15 de fevereiro a 15 de junho não poderemos ter um bom controle do processo “de melhora de oferta”. O processo negociador depende, portanto, de conhecimento técnico, da estrutura de proteção, no caso da agropecuária, dos insumos, máquinas e equipamentos, e dos produtos finais.

Esse trabalho discute a desgravação tarifária dos setores agropecuários e de produção de alimentos industrializados sob a ótica da proteção efetiva. O que está em jogo, com o prazo e o ritmo de desgravação tarifária na oferta da ALCA, é a possibilidade de adiarmos por 10 anos a internalização dos benefícios da desgravação tarifária, ficarmos protegendo setores industriais e penalizarmos setores nos quais o Brasil é competitivo e que poderiam desfrutar de excelentes

perspectivas de mercado no futuro – como são os mercados do agronegócio. Podemos no período de 2006 a 2016 estar submetendo setores específicos a forte estresse competitivo desnecessariamente. Podemos proteger mais ainda setores protegidos e penalizar mais ainda produtos nos quais temos vantagem competitiva. A dúvida que se tem é a seguinte: podemos proteger mais ainda setores que já são protegidos e desproteger mais ainda setores que já estão desprotegidos em uma negociação que promete ser muito difícil?

II – A oferta tarifária de insumos e produtos sob a ótica da proteção efetiva

A competitividade do setor agropecuário, entre outros fatores, depende do seu nível de proteção efetiva, isto é, a proteção do produto final depende de um nível compatível de proteção aos insumos. A proteção elevada de insumos, máquinas e equipamentos, todos com elevado peso nos custos de produção, pode vir a reduzir ainda mais a proteção conferida ao produto final, tornando-a, eventualmente, até mesmo negativa. Se vamos reduzir as tarifas dos produtos finais – até porque precisamos de matéria prima barata para competir no setor de exportações de alimentos industrializados –, temos que reduzir, consistentemente, as tarifas dos insumos, em níveis de desgravação de partida e prazos semelhantes.

Definamos o que se entende por proteção efetiva. Ela leva em consideração a cadeia como um todo. Mede qual a proteção final da cadeia, a partir das tarifas que incidem sobre os seus insumos, máquinas e equipamentos, e sobre os seus produtos finais. Isso posto, vamos conduzir um exercício de montagem de uma proposta de oferta tarifária brasileira no âmbito das negociações da ALCA, consistente com o princípio da proteção efetiva. Tomemos, por exemplo, o caso da constelação de insumos necessários à produção de matérias primas e produtos agrícolas. Há, de acordo com estudo sendo conduzido pelo Centro de Estudos Agrícolas, da FGV, cerca de 270 posições tarifárias, em nível de 8 dígitos, referentes a sementes, fertilizantes, máquinas e equipamentos para a agricultura, cuja redução tarifária é vital para a manutenção da competitividade do Brasil na ALCA. As exportações nestas posições tarifárias somam US\$319,6 milhões e as importações somam algo da ordem de US\$1,2 bilhão.

Note-se que, com toda a proteção desses insumos – que, diga-se de passagem, é maior do que a proteção dos produtos, na Tarifa Externa Comum (TEC) – nós

dependemos criticamente dessas importações para produzir. Gravá-las com tarifas elevadas, mesmo no período de desgravação geral, seria um erro estratégico.

Assim, o “déficit” nessa categoria – isto é, as importações menos as exportações, de máquinas, equipamentos, defensivos, herbicidas, inseticidas, fungicidas, medicamentos, fertilizantes e insumos em geral –, soma US\$868,9 milhões. Estes dados se referem ao balanço entre exportações e importações do Brasil para todos os parceiros da ALCA, que não o Mercosul; isto é, refletem a balança de comércio desses insumos, a partir da integração com a ALCA.

Das 273 posições mencionadas, 107 têm tarifa zero, 38 têm uma tarifa de 5%, 34 têm tarifas de 5 a 10% e 5 posições tarifárias têm tarifas de 11,5%. A partir daí as tarifas são muito elevadas. Há 67 posições tarifárias com tarifas de 14%, 4 com tarifas de 15,5%, 4 com tarifas de 17,5%, 10 com tarifas de 19,5% e 5 com tarifas de 35%.

A julgar pelo interesse manifestado por setores de produção de insumos, máquinas e equipamentos, a redução dessas tarifas nominais elevadas processar-se-ia em um “período de carência” o mais longo possível, de talvez cerca de 10 anos. Entretanto, é preciso não esquecer que temos 90 posições tarifárias com tarifas superiores às tarifas hoje praticadas pelos produtos finais agrícolas (*commodities* ou matérias-primas), que são de 6 a 8%; isto é, temos cerca de 90 elementos essenciais à produção agropecuária com tarifas superiores a 14%. Este é um exemplo do que não deveria ocorrer, a princípio, nas negociações tarifárias da ALCA. Como ter tarifas para insumos tão mais elevadas do que para produtos? Isso, na verdade reduz a presumida proteção ao produto final da cadeia – que já é muito baixa na TEC –, podendo representar uma proteção efetiva negativa, uma desproteção ou uma tributação implícita ao setor básico de produção agrícola.

Tarifas de produtos finais das cadeias baixas, sim, só que tarifas de insumos, máquinas e equipamentos também. Está na hora de adotarmos na prática a retórica do enfoque de cadeias.

III – As negociações em torno das máquinas e equipamentos industriais da indústria de alimentos

Dentro ainda do conceito de proteção efetiva, devemos tratar da desgravação de tarifas de setores es-

senciais à competitividade da agroindústria brasileira. Trata-se de um conjunto de cerca de 54 posições tarifárias de máquinas e equipamentos para agroindústrias, que incluem componentes industriais, peças de reposição, e diversos outros componentes.

O Brasil é importador líquido desses itens, a partir dos países da futura ALCA, que não o Mercosul. Essas importações líquidas somam US\$27,5 milhões, uma vez que dentro dessa estrutura de bens de capital para a produção agroindustrial, o Brasil exporta US\$44,8 milhões e importa US\$72,3 milhões. Esses dados revelam a importância das máquinas agroindustriais para a nossa competitividade, em um setor no mundo que superará, em valor, as exportações de *commodities*. O Brasil tem, nessas 54 linhas tarifárias, apenas cinco com tarifa zero, 46 posições tarifárias têm tarifas de 14%, uma linha tarifária tem tarifa de 19,5% e duas com 21,5%.

Este conjunto de máquinas, equipamentos e componentes industriais incluem todas as máquinas de processamento, beneficiamento e industrialização, desde o nível da fazenda até os grandes parques fabris agroindustriais. Todos são vitais para os investimentos dentro de um projeto de desenvolvimento da agroindústria. É preciso enfatizar: sabe-se que por volta do ano de 2005 mais da metade do comércio internacional, em termos de valor, será feito de produtos processados, beneficiados e industrializados, superando ao longo da década, em larga medida, a exportação de matérias primas e *commodities*, como mostram os estudos de tendências do mercado mundial.

Neste conjunto de bens de capital, destaca-se o importante avanço representado pela adoção do regime de ex-tarifários, destinados a propiciar à indústria condições de investimentos com importação de máquinas em que não há sucedâneo no parque industrial brasileiro. Esse avanço representa um estímulo muito grande para se preparar os investimentos em setores estratégicos de exportação e aproveitar as grandes oportunidades de mercado no futuro próximo. O regime de ex-tarifários brasileiro tem 2000 itens.

Assim, nesse quadro de referência, uma negociação importante deverá se processar com a indústria de bens de capital. Trata-se de um setor extremamente importante na economia brasileira, com faturamento de cerca de R\$9 bilhões, empregando, em mais de 2 mil empresas, cerca de 100 mil trabalhadores. É possível aprofundar o diálogo com o setor de bens de capital,

principalmente no caso da ALCA, uma vez que, em termos de máquinas industriais, o receio do setor é de uma concorrência mais acirrada com a Europa e com o Japão. O setor de certo não teria, possivelmente, que ter tanto receio da concorrência no caso da ALCA.

Um ingrediente essencial na discussão e no aprofundamento do diálogo é a análise da seguinte questão: até que ponto podemos baixar as tarifas com mínimas perdas para os setores envolvidos? Baixar as tarifas em 10% talvez não aconteça nada. E, em 20%? E, ainda, perguntar diretamente: e se zerar a tarifa, o que ocorreria? Perguntar isso ao setor diretamente. Isso sim é um projeto de desenvolvimento. Devemos iniciar um processo de diálogo com outros setores onde essas perguntas possam ser feitas, debatidas e discutidas em detalhe. A negociação é lá fora, mas começa aqui dentro.

Grande parte do receio da concorrência, como diz o próprio setor, é ainda uma memória do passado, quando o real estava sobrevalorizado. Com o câmbio atual o receio da concorrência é menor, tanto mais porque existem impostos como o IPI, o ICMS e o custo Brasil, que gravam as nossas exportações e, o que é importante avaliar, também prejudica as importações. Esse é um ponto importante e que deveria freqüentar com assiduidade a pauta das negociações mais aprofundadas no âmbito da ALCA. Qual o efeito do custo Brasil sobre o setor bens de capital? A desgravação destes custos sobre esse setor é estratégica para o crescimento de setores agroindustriais que são líderes nas exportações? É certo que a discussão e a negociação interna deveria principiar com esses setores – talvez não tanto com a agroindústria.

IV – Conclusões

É preciso haver uma consistência, uma congruência dentro da cadeia completa das tarifas de insumos, máquinas, equipamentos, fertilizantes e sementes, com as tarifas dos produtos finais. Sob a ótica de uma proteção mais efetiva (ou uma proteção mais neutra), é preciso que as tarifas sejam iguais e desgravadas no mesmo ritmo; o que configuraria uma proteção efetiva neutra; ou, pelo menos, não haver uma desproteção, uma tributação implícita, um outro custo Brasil, sob pena de estarmos impondo um estresse competitivo forte

sobre setores que estariam sob competição já bastante difícil, no processo de integração na ALCA.

O setor de exportação de *commodities* tem se revelado um setor líder nas exportações, geração de emprego e renda na economia brasileira. Tem provado ser um setor de demanda dinâmica no mercado internacional. Para que ele assim se possa manter, é preciso que a desgravação de insumos e de produtos seja vinculada a um mesmo cronograma. Se a desgravação de setores líderes for imediata e os setores de insumos, máquinas e equipamentos permanecer protegido por mais uma década, perdemos as oportunidades de mercado e exportações.

Destarte, o princípio fundamental é de que se perdermos – por discriminação contra setores líderes com competência para explorar oportunidade de mercado – cerca de 10 anos, mantidas elevadas tarifas de proteção das máquinas, equipamentos, agrícolas e agroindustriais, e insumos necessários aos investimentos nos setores líderes, teremos perdido a era de ouro de setores estratégicos – e não teremos tanta certeza assim de que fizemos um bem protegendo os setores de insumos, máquinas e equipamentos envolvidos.

Temos que desenvolver uma conduta estratégica. O que fazer, então? Em primeiro lugar seria conveniente identificar, com estudos técnicos, os setores que seriam eventualmente prejudicados na integração no âmbito da ALCA⁴. Em seguida, seria conveniente convocar todos esses setores envolvidos para uma negociação mais ampla, aprofundando, através de critérios como o da proteção efetiva, a consistência entre as tarifas de insumos e de produtos, com o objetivo fundamental de atrair investimentos nos setores líderes.

Esse diálogo é difícil? Não. Há amplas possibilidades de acordo em diálogo com os setores envolvidos. Em algum setor, por exemplo, como nos casos de inseticidas, herbicidas e defensivos em geral, pode ser demonstrado que a produção de um determinado produto está concentrada nas mãos de quatro ou cinco grandes empresas de capital internacional, que detêm a tecnologia e as patentes específicas, e que seria, talvez, impensável para o Brasil investir em segmentos de indústria tão específicos, que requerem grandes volu-

⁴ Ver, por exemplo, Gurgel, A.C., Bittencourt, M.B. & Teixeira, E.C. “Impactos dos Acordos de Liberação Comercial, ALCA e Mercoeuropa sobre os Países Membros”. RBE, 56 (2): 335-369. Abr/Jun/2002.

Ver, também, Cipriano, L.A. & Teixeira, E.C. “Impactos da ALCA e do Mercoeuropa no Agronegócio do Mercosul”. Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. 2002 (Mimeo).

mes de recursos em pesquisas, investimentos em plantas e parques fabris extremamente sofisticados. A pergunta que deve ser feita é: será que o valor adicionado desse setor justifica tarifas tão elevadas? A proteção seria para o setor de vendas? O que comportaria o contra-argumento de que: esse “valor adicionado” representado pela força de venda não seria o mesmo se o produto fosse importado?

Para um outro setor, como no caso dos fertilizantes, talvez seja melhor discutir o adicional de frete; e, talvez, não fosse o caso, necessariamente, de se manter tarifas elevadas. Mesmo que as tarifas sejam baixas a sua redução subsequente poderá impulsionar os investimentos em setores líderes. Por exemplo, em um processo de negociação, um outro setor, como o de máquinas agrícolas, poderia aceitar uma redução de suas tarifas de 14% para 8%, num primeiro momento, com uma desgravação imediata – o que seria um grande avanço; ou até para menos, se o setor fosse exportador e verificasse que as empresas do exterior dificilmente montariam rede de distribuição e revenda dos seus produtos no Brasil. Um outro setor, como o de tratores agrícolas, pode estar interessado em discutir as tarifas de autopeças, como se fez no regime automotivo. E assim por diante. Os espaços para negociação são amplos. E se algum setor tiver alguma especificidade para colocar sobre a mesa, que o faça – e discutiremos todas as alternativas. Inclusive reconversão produtiva e reestruturação do setor.

O processo negociador na ALCA não deveria ser retardado porque o Brasil não iniciou o seu processo de negociações internas. Pelo contrário, a ALCA é conveniente porque poderá acelerar ainda mais os processos de reforma e de negociações internas. Renunciar à ALCA é aceitar o entorpecimento das negociações internas e manter em estado torporoso as reformas essenciais para o país, inclusive em setores competitivos para o Brasil, como no caso do leite e laticínios.

Em setores competitivos é preciso saber quais as máquinas, equipamentos e componentes industriais que o Brasil fabrica, como fabrica e se precisa de que tipo de proteção. É possível manter, por algum tempo, uma desgravação mais lenta, mas não há como justificar a reserva de mercado para investimentos que provavelmente nunca serão feitos. Será muito difícil competir com máquinas, equipamentos e componentes industriais importados, principalmente com o nível tarifário atual.

É preciso não esquecer que a tarifa é um instru-

mento de política comercial de longo prazo, mais estrutural. Sua eficácia depende dos planos dos setores que requerem proteção, para, no caso da negociação da ALCA, um horizonte de 10 anos. A desgravação em um período longo, para quem depende das importações livres e desgravadas de máquinas e equipamentos industriais, é um ônus que deve ter alguma forma de justificativa. Essa desgravação em 10 anos nada mais é do que uma cláusula de salvaguardas, com uma cláusula crepuscular, mas com a mesma finalidade das salvaguardas comerciais. É necessário um período tão extenso para a cobertura tarifária?

Além disso, sendo salvaguarda, é necessário que o setor indique claramente quais serão as medidas que serão adotadas, num período de transição, que o colocaria em condições de competir no mercado mundial. Portanto, ou o diálogo deve ser aprofundado, inclusive com comprometimento de programas de competitividade do setor de máquinas e equipamentos industriais para a agroindústria; ou então a tarifa terá uma conotação apenas de gerar quase-rendas ou rendas econômicas – o que configuraria um estímulo para que as associações de classes se tornem “caçadoras de renda”.

Precisamos conduzir uma negociação interna destas tarifas. Nesse momento estaremos construindo a trajetória da inserção competitiva do Brasil, seja nas indústrias produtoras de produtos agroindustriais, seja na indústria de bens de capital que lhe correspondem. E o Brasil estará formulando um plano de desenvolvimento. De pouco adianta ficar reclamando planos de desenvolvimento sem se entrar no âmago dessas questões; especificamente da gestão de um “processo de salvaguardas” comerciais, cujo objetivo fundamental é encorajar desgravações mais rápidas no setor.

A inserção competitiva é um projeto de desenvolvimento no Brasil que parte necessariamente deste tipo de diálogo diretamente do governo com setores envolvidos, com uma agenda muito clara e muito bem definida de demandas específicas, que o governo faz aos setores, idênticas àquelas que os setores fazem ao governo, sob pena de ficarmos eternamente discutindo prazos de desgravação e tarifas, sob uma ótica de produtos sensíveis, que se constituem no pior argumento que podemos usar numa mesa de negociação. Por que o argumento de produtos sensíveis é péssimo? Simplesmente porque todos os países vão alegar produtos sensíveis e nos prejudicar diretamente nos produtos que nós temos necessidade de exportar.

Não podemos ser bons em tudo. Alguns setores serão selecionados por nós, com ordem e racionalidade, ou de uma forma bem pior pelo mercado. É preciso hierarquizar os setores nos quais pretendemos atuar, investindo, mostrando isso diretamente ao setor privado. A Coréia fez as suas opções, elegeu setores e hoje tem liderança mundial em exportações.

É hora de negociar, com todos os setores envolvidos, uma proposta que seja aceitável pela maioria. Essa é forte candidata a ser a própria proposta de desenvolvi-

mento do país. Uma conclusão clara nesse contexto é que a negociação externa, com os países membros do Mercosul, com os EUA e Canadá, é importante, mas a negociação interna também é de extrema importância. Estamos sempre pedindo ao governo uma política ou um projeto de desenvolvimento. Devemos, outrossim, pedir algo mais simples a cada setor: qual a sua capacidade de competir, setores agrícola, agroindustrial, de bens de capital, insumos e fertilizantes, máquinas e equipamentos? Sem isso é quase impossível discutir uma estrutura tarifária e um projeto de desenvolvimento.