

Evolução e Perspectivas da Política Comercial Agrícola Brasileira

Mariano Marques(1)

1. INTRODUÇÃO

O conceito de política comercial é altamente abrangente; compreende as formas de intervenções governamentais que, direta ou indiretamente, refletem-se nas variáveis ligadas às transações econômicas com o resto do mundo, provocando quer a contenção de dispêndios em divisas estrangeiras, ou o seu controle, quer a expansão das receitas no intercâmbio externo do País. Assim, a política comercial transcende as políticas cambial e tarifária, envolvendo a própria política de desenvolvimento econômico do País, o que implica envolver a política agrícola.

Da década de 50 ao final da década de 70, a política de comércio exterior brasileira esteve subordinada à estratégia de industrialização pela substituição de importações, o que penalizou o setor agrícola, através de um câmbio valorizado de confiscos e impostos na exportação de produtos agropecuários, além das elevadas tarifas que incidiam sobre os insumos usados pelo setor. Nesse período houve uma transferência substancial do excedente agrícola, poupança interna e mão-de-obra para o setor urbano.

Os limites desse modelo começaram a ser detectados já no início da década de 60, quando começou a ocorrer falta generalizada de alimentos.

Em 1982, a abrupta suspensão do fluxo de capital estrangeiro e a necessidade de pagar o serviço da dívida externa (juros e amortizações) converteram o País de importador líquido para exportador líquido de capitais. Isso fez com que a política comercial visasse a obtenção de grandes superávits comerciais, através do aumento das exportações. A

desvalorização real da taxa de câmbio nesse período sustentou os índices de remuneração, em que pese a retirada de incentivos e subsídios, incluindo aí o setor agrícola. A estratégia de ajustamento adotada, no entanto, contribuiu para a aceleração inflacionária, não só pelo lado dos ajustamentos cambiais, mas, também, pela pressão exercida sobre a base monetária, em consequência da geração de mega-superávits privados em uma economia cuja dívida externa foi quase totalmente contraída pelo setor público.

O agravamento da situação macroeconômica determinou, a partir de meados da década de 80, o deslocamento da prioridade da política econômica da ótica do ajustamento externo para a da estabilização doméstica. Do ponto de vista da política de comércio exterior, essa mudança se traduz num deslocamento da subordinação dessa política: a partir de então, foram os objetivos de combate à inflação doméstica - e não o ajustamento externo - que ditaram os rumos da política de comércio exterior. Dado o peso relativo de alguns commodities agrícolas exportáveis no índice de preços, o setor foi objeto de impostos e cotas de exportação. A partir da década de 90 houve uma maior abertura ao exterior, com uma reforma tarifária e o início de desregulamentação do setor, no que se refere à atuação do Estado.

02. POLÍTICA TARIFÁRIA

A mudança na política tarifária deu-se no sentido de um deslocamento das restrições não-tarifárias para restrições tarifárias; dentro das tarifas alfandegárias, as taxas diminuíram e reduziu-

se a sua dispersão.

A eliminação das restrições quantitativas e das barreiras não-tarifárias permitiu eliminar o isolamento do mercado doméstico com relação aos preços internacionais. Ao mesmo tempo, tendeu a suprimir o alto grau de discricionariedade administrativa, gerando regras mais claras e transparentes. Através da tarifa há uma concorrência mais aberta e uma transferência mais para os cofres públicos dos benefícios que antes se concentravam nas mãos de alguns importadores. Um exemplo típico é o caso das antigas licenças de importação de alho.

Ademais, a redução da dispersão tarifária mediante uma estrutura mais simples diminui os problemas e custos administrativos, é mais fácil para fiscalizar, e para evitar pressões de diferentes grupos e setores que pretendam tarifas diferenciais e isenções.

03. POLÍTICA CAMBIAL

Ao se analisar a política cambial, deve-se considerar que as fortes mudanças ocorridas nos mercados financeiros internacionais, conjugadas com a maior abertura ao exterior feita no País, tiveram implicações internas. Até os primeiros anos da década de 70, a taxa de câmbio dependia essencialmente do balanço em variáveis reais e os fluxos internacionais de capitais eram muito reduzidos. As crises do petróleo de 1973 e 1979, que geraram os chamados petrodólares, deram partida ao crescimento acelerado nos movimentos de capital financeiro. Isso, conjuntamente com o processo de globalização da economia mundial, deslocou relativamente os determinantes da taxa de câmbio real dentro do balanço de pagamentos da conta de transações correntes para a conta de capital. Com a maior abertura ao exterior a partir da década de 90, aumentou no País a entrada de capital estrangeiro.

Embora seja certo que o financiamento externo (quando não dirigido apenas para a especulação) possa contribuir de forma importante para agilizar a realocação de recursos para os bens exportáveis e acelerar o progresso tecnológico para melhorar a inserção internacional do País, por outro lado, a entrada desses fundos pode tender a incrementar o gasto interno, elevando os preços dos bens produzidos internamente, podendo

(1) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

BR0702872

tornar a taxa de câmbio valorizada em uma dada paridade. Assim, na ausência de políticas que incentivem a poupança e neutralizem um aumento nos gastos (como, por exemplo, um aumento nas taxas de juros), essa apreciação da taxa de câmbio pode dificultar a realocação de recursos para o desenvolvimento das exportações, e ampliar os efeitos negativos da abertura comercial sobre a produção interna.

04. POLÍTICA FISCAL E DE INFRA-ESTRUTURA

Na exportação, a prática mundial em matéria tributária pauta-se pela aplicação do princípio da desoneração fiscal dos bens vendidos no mercado internacional. A renúncia fiscal explícita nesta prática é considerada amplamente compensada pela ampliação do nível de renda e emprego e pela receita cambial gerada pelo aumento das exportações.

Embora não haja imposto da União nas exportações, a carga tributária não isenta é bastante expressiva. Há a cobrança de ICMS pelos estados, cuja alíquota modal é de 13%. Vários produtos, entretanto, são beneficiados pela operação de redução da base de cálculo, pagando um imposto menor. São os casos do farelo de soja, óleo bruto e refinado de soja, cujas alíquotas são, respectivamente, 11,1%, 8% e 9,8%. Para a farinha de trigo, a soja em grão e o trigo

em grão, a alíquota é a modal, ou seja, de 13%.

Cabe observar que, no caso dos produtos elaborados, ou seja, com maior valor adicionado, a alíquota de ICMS para exportação é zero. Apenas para os produtos "in natura" ou semi-elaborados é que há incidência dessa tarifa, o que se configura claramente como um elemento que diminui a competitividade do setor agropecuário frente aos concorrentes de outros países.

Outro problema é o gasto para levar a mercadoria até o porto e o custo com o desembaraço da mesma para embarque. Ou, o contrário, em se tratando de importação, fazendo com que as despesas portuárias funcionem praticamente como uma barreira não-tarifária para as importações e diminuindo a competitividade brasileira nas exportações.

À guisa de ilustração, a ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) elaborou um quadro comparativo de competitividade entre o Brasil, os Estados Unidos e a Argentina, no que se refere à soja em grãos, que é reproduzido a seguir.

Por esse quadro percebe-se que o produtor nacional recebe, neste exemplo hipotético, apenas 68,4% da cotação FOB do produto, enquanto, nos Estados Unidos e Argentina, recebe-se mais de 90% dessa cotação. As despesas portuárias equivalem a quase 4% da mesma

cotação, sendo que na Argentina gasta-se quase que a metade e nos EUA não chega a 1%. Os impostos levam 16% da cotação do produto, enquanto na Argentina o gasto é 10 vezes menor e não existe esse tipo de gasto nos EUA. Percebe-se como fica nitidamente prejudicado o produtor nacional e, de modo geral, o setor, frente a esses gravames. Necessário seria uma reforma tarifária pois o ICMS é uma fonte importante de receita para os estados da União. No que se refere aos portos, há a chamada Lei dos Portos, que deveria ser implementada.

05. DAS VANTAGENS COMPARATIVAS ÀS COMPETITIVAS

O dinamismo do comércio internacional das últimas décadas se explica por diversos fatores: a melhora nos serviços de transporte e na conservação dos produtos permitiu que estes chegassem mais rápido a mercados muito mais amplos. Os fluxos internacionais de serviços - transporte, seguros, finanças - cresceu a uma taxa maior que o comércio de bens. A internacionalização dos serviços e a crescente interrelação que leva à globalização dos sistemas monetários deu grande agilidade aos meios de câmbio e às transações comerciais. Tudo isso gerou uma dinâmica acumulativa através

SOJA EM GRÃOS: COMPARATIVO DE COMPETITIVIDADE

	US\$/T		
	Brasil	EUA	Argentina
1 - Cotação FOB	250	250	250
2 - Frete	30	15	14
3 - Desp. porto	9	3	5
4 - Impostos (*)	40	-	4
5 - Receita Líquida (1-2-3-4)	171	232	227
6 - Custo produto	175	185	137
7 - Lucro do produtor (5-6)	- 4	47	90
8 - (5/1)	68,40%	92,80%	90,80%
9 - (3/1)	3,60%	0,48%	2,00%
10 - (4/1)	16,00%	-	1,6%

Fonte: ABIOVE

Nota: Imposto no Brasil: 13% de ICMS, 0,65% de PIS e 2,5% de FUNRURAL. Na Argentina 1,5% de pesquisa. Nos EUA não existe taxação nas exportações.

da mobilidade de capital que contribuiu para uma maior integração e ampliação dos mercados internacionais. Trouxe como consequência novas formas de organização da produção mundial e de competição, mudando o peso relativo dos fatores produtivos nas transações internacionais.

A importância crescente do conhecimento tecnológico e das técnicas comerciais dentro das funções de produção dos bens comercializáveis em detrimento da mão-de-obra barata e da disponibilidade de recursos naturais fez com que as antigas vantagens comparativas baseadas nesses dois fatores, embora continuem importantes no curto prazo, perdessem peso relativo frente ao que se chama de vantagens competitivas, em um mercado internacional que busca diferenciação de produtos e qualidade.

Assim, a competitividade de um bem depende não só da eficiência com que se realizam todas as atividades compreendidas na produção, distribuição física e venda no mercado, como também dos custos dos fatores de produção, das políticas fiscal, cambial e tarifária. Assim, não só o preço final de um produto torna-o competitivo, mas também suas características no que tange à qualidade e apresentação nos mercados internacionais. Isso faz com que os exportadores tendam a utilizar corredores de comércio internacional e canais de comercialização eficientes para colocar seus produtos nesses mercados. Um caso clássico no Brasil é o setor de suco de laranja que é muito competitivo.

A vantagem competitiva é um elemento dinâmico; para mantê-la é necessário investimento. Isso abrange gastos com a formação de capital humano, pesquisa e desenvolvimento e ciência e tecnologia, além do progresso nos serviços que envolvem todo o processo.

06. ORGANIZAÇÃO MULTILATERAL DE COMÉRCIO

O crescente apoio à produção e comercialização de produtos agropecuários por parte dos países desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos e os que fazem parte da União Européia, chegou a um ponto que os preços internacionais da maioria das commodities agropecuárias não refletem o seu custo de produção, mas a vontade política de subsidiar o setor. Em 1986, com o início da Rodada Uruguaí do GATT, tinha-se chegado praticamente ao auge do suporte ao setor, com forte peso no orçamento comum da UE e também nos EUA. Houve a tentativa de uma trégua nessa guerra comercial, onde os mais prejudicados são os países exportadores de produtos agropecuários que não podem concorrer com tal grau de subsídios.

No jogo de pressões e contra-pressões que se seguiu, chegou-se finalmente a um acordo, onde há uma tentativa de regulamentar a escala de subsídios no comércio internacional de produtos agrícolas. Deve ser deixado claro que este foi o acordo possível e que é melhor ter alguma regra do que nenhuma neste tipo de atividade. Todos os países tiveram de transformar as suas barreiras não-tarifárias em barreiras tarifárias, abrir (nem que fosse um mínimo) os seus mercados, diminuir as suas tarifas em média 36% e 15%, no mínimo, por linha tarifária, além de se comprometer a reduzir os subsídios à exportação, dentre outros.

Todos os países entregaram suas listas de compromissos no Secretariado do GATT, que agora é a Organização Multilateral de Comércio. Agora é necessário não só o acompanhamento desses compromissos, como também a agilização dos processos de práticas

desleais de comércio que eventualmente o País possa ser objeto, para que, quando tal ocorra, possa ser tomada uma decisão oportuna por parte das autoridades brasileiras.

07. CONCLUSÕES

A abertura para o exterior afeta todos os agentes econômicos, mas não de forma neutra. De fato, provoca transferências de recursos importantes de uns agentes para outros. Normalmente, ganham os consumidores e os setores que utilizam insumos importados, às custas do setor que estava protegido.

Pode-se dizer que a abertura comercial depende de uma plêiade de políticas: cambial, tarifária e fiscal. Além disso, a estabilidade macroeconômica é fundamental, no sentido de diminuir as incertezas e poder-se trabalhar com um horizonte maior.

Expandir o valor e o volume das exportações agropecuárias converteu-se em um aspecto relevante de desenvolvimento para o setor. Sem dúvida, não é fácil introduzir novos produtos nos sempre difíceis mercados internacionais, nem manter e ampliar os mercados atuais. Ainda que se saiba que, para ter êxito, o País deve exportar produtos competitivos, esta competitividade não depende apenas de mão-de-obra barata e disponibilidade de recursos naturais, mas de toda uma estrutura dinâmica, que pressupõe uma carga tributária pelo menos compatível com a dos principais países competidores, além da modernização de sua infra-estrutura, notadamente a portuária e a dos transportes. Com a regulamentação do comércio internacional de produtos agropecuários, pode-se agir no sentido de se obter as vantagens competitivas para o setor.

BIBLIOGRAFIA

- Fagundes, M.H. (Org) - Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial - Estudos de Política Agrícola nº 28 - IPEA, 1994
Lício, A.M.A. (Coord) - A Tributação da Agricultura no Brasil - Estudos de Política Agrícola nº 7 - IPEA, 1994
Marques, M.- Política Cambial e Seus Reflexos no Setor Agropecuário - Revista de Política Agrícola, Ano I nº 1, DF
Oliver, L.G. - La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latino - Americano - FAO, 1994