

do da consolidação da reforma da política agrícola. A Lei 8.171, de 17/01/91, dispôs que os estoques públicos devem ser vendidos através de leilões ou licitações públicas, conferindo indispensável transparência na intervenção do Governo. A Lei 8.174, de 31/01/91, consolidou definitivamente o mecanismo automático que vinha sendo utilizado, tornando impositivo que os estoques sejam liberados somente quando os preços de mercado ultrapassem o preço de intervenção, e desde que atendidas regras disciplinadoras da intervenção do Governo no mercado.

A partir dos princípios básicos estabelecidos em lei, o Governo prosseguiu, em 1991, o processo de discussão das regras de intervenção, com a participação do setor privado, sob o patrocínio do Ministério da Agricultura e do recém-criado Conselho Nacional de Política Agrícola. Desse processo resultou a aprovação da Portaria Interministerial nº 657, de 10/07/91, que deu novo impulso à implantação de um disciplinamento maior das intervenções do Governo no mercado.

Quanto à liberação do comércio

exterior de produtos de origem agrícola, não há como negar os avanços obtidos desde a Resolução CONCEX 155, de 1988. As exportações e importações possuem livres de controles quantitativos. As importações governamentais entre 1966 e 1991 estiveram restritas ao trigo, cuja comercialização, nesse período, permanecia estatizada. A partir de 1991, com a privatização da comercialização do trigo, as importações foram rapidamente assumidas pelo setor privado e a tendência é de que o Governo reduza seu engajamento nessa atividade, voltando-se exclusivamente para a sustentação dos preços da safra de trigo nacional, através dos instrumentos clássicos – EGF e AGF (Empréstimos e Aquisições do Governo Federal) – e manutenção de um estoque regulador.

A liberalização do comércio de produtos agrícolas, de acordo com o espírito da reforma iniciada na década de 80, ficava condicionada à imposição de tratamento tarifário compensatório contra práticas desleais de comércio na forma dos Acordos dos quais o Brasil é signatário. Somente no ano passado

é que foi regulamentada a aplicação da tributação compensatória para produtos agrícolas, através do Decreto nº 174, de 10/07/91 e das Portarias MEFP nº 974, de 16/10/91, e SNE nº 444, de 17/10/91, medida indispensável para o sucesso da política de liberalização do comércio.

A consolidação definitiva da reforma da política agrícola depende, ainda, de aperfeiçoamento dos novos instrumentos. Na medida em que a economia se estabilize, será possível reduzir a sustentação do setor através dos preços mínimos e, ao mesmo tempo, elevar os PLE – Preços de Liberação dos Estoques, ampliando, dessa forma, o intervalo de livre funcionamento do mercado. Com importações livres, será cada vez menor o papel do Estado na garantia do abastecimento. As tarifas de importação, neste contexto, passam a ter um papel fundamental na definição do horizonte de preços de médio prazo e precisam ser administradas de forma consistente, sem os casuísmos dos últimos meses, limitando-se a seguir o cronograma de desgravação já estabelecido.

Novo Enfoque para as Alíquotas do Imposto de Importação de Produtos e Insumos Agropecuários

ANTÔNIO DONIZETI BERALDO(*)

01. INTRODUÇÃO

Em 31.01.91, o Ministério da Economia editou a Portaria nº 58, reformando as Tarifas Aduaneiras do Brasil – TAB, vigentes desde 1957. Embora tenha sofrido várias modificações desde então, a TAB anterior ainda refletia o modelo econômico subjacente à sua implantação, ou seja, o da substitui-

ção de importações. Não é por outra razão que os níveis de taxação até então vigentes impunham graus de proteção tão elevados aos setores econômicos internos que caracterizavam a economia brasileira como uma das mais fechadas do mundo. Em anos anteriores, a TAB perdeu eficácia como principal instrumento da política de importação do país, haja vista a existência de

um amplo sistema de barreiras não tarifárias tais como proibição de importações (explícitas ou não), controles quantitativos, privilégios de comercialização, regras especiais para certos produtos, exigências de natureza financeira e cambial etc.

A necessidade de resgatar o sistema tarifário como instrumento efetivo da política de importação,

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

além das exigências impostas no sentido da inserção do País no crescente processo de globalização dos mercados, induziram o Governo a reformar a TAB. A diminuição dos níveis de proteção da nova TAB, mediante a redução das alíquotas do imposto de importação, coaduna-se com a diretriz macroeconômica da abertura crescente dos mercados domésticos como elemento indutor de estímulo à eficiência e aumento da produtividade. Neste sentido, a nova TAB, além de constituir-se doravante como o principal instrumento da política brasileira de importações, representa importante instrumento da política econômica, dado que expõe os setores econômicos internos a uma maior concorrência externa.

Mais recentemente, em função da aceleração dos níveis inflacionários, o Governo vem acenando com um aprofundamento do programa de redução das alíquotas do imposto de importação para amplos setores econômicos. A tônica da revisão proposta é no sentido de antecipar o cronograma de redução gradual das alíquotas inicialmente previsto para 1994. A ocasião, portanto, é bastante oportuna para se repensar as alíquotas vigentes para o complexo agropecuário, tanto do ponto de vista de sua magnitude quanto da sua consistência interna.

02. A TAB ATUAL

As alíquotas do imposto de importação de produtos agropecuários podem ter um componente permanente e outro transitório. O sistema tarifário de natureza permanente é um importante instrumento na política de importação do País, pois define o nível de proteção de um determinado setor da economia em relação ao resto do mundo. O caráter transitório das tarifas nada mais é que um apêndice da tarifa permanente, sendo usualmente empregado para preservar os mercados domésticos de eventuais concorrências predatórias do mercado internacional (subsídios, "dumpings" etc.).

Recentemente, esta última questão foi regulamentada através do Decreto nº 174, de 10.07.91, e pelas Portarias MEFP nº 974, de 17.10.91 e SNE/MEFP nº 444, de 17.10.91, o que proporcionou ao País a existência de regras para o estabelecimento de direitos aduaneiros compensatórios sobre importação de produtos agropecuários que causem danos aos produtores nacionais. O sistema tarifário dito permanente foi definido, conforme já salientado, no início deste ano, através da Portaria MEFP nº 58, de 31.01.91.

No geral, a TAB atual prevê a redução gradativa das tarifas no quadriênio 1991-94, pretendendo atingir, em 1994, níveis tarifários entre 0% e 40%, com a tarifa média e modal em 20%. As alterações, portanto, são significativas em relação à TAB anterior, onde a amplitude das tarifas se estendia de 0% a 105%, ficando a tarifa aduaneira média em 35%.

No que se refere especificamente aos produtos agropecuários, observa-se que a TAB atual contempla ao longo do período alíquotas médias declinantes e uma menor dispersão das alíquotas em torno da média (Quadro I), sendo que apenas a carne teve sua alíquota majorada, passando de 0% em 1990 para 15% em 1991. Os demais produtos tiveram suas alíquotas inalteradas (algodão, soja e feijão) ou reduzidas (arroz, milho, leite e café). A redução gradativa das tarifas continua em 1992, prevendo-se uma alíquota média de 8,9% em 1994, o que significa redução em 1/3 em relação às alíquotas médias vigentes em 1990.

Em relação aos 03 (três) principais grupos de insumos agropecuários (Quadro II), dois deles tiveram suas alíquotas médias reduzidas no período: defensivos e máquinas e implementos agrícolas. O grupo de fertilizantes teve sua tarifa média acrescida em 1991. Em que pese a redução prevista para os anos de 1993 e 1994, a mesma não atingirá a alíquota média vigente em 1990.

03. CREDIBILIDADE

O Governo, ao definir o comportamento das alíquotas no quadriênio 1991-94, pretendeu, no bojo da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior lançada pelo Novo Governo, onde os aspectos referentes à competitividade e qualidade ganharam relevância, definir um horizonte de tempo em que os agentes econômicos internos pudessem se adaptar a um cenário de maior exposição à concorrência externa. Há o reconhecimento tácito, portanto, de que o ajuste tem que ser gradual e não abrupto. As intervenções "ad hoc" no sistema tarifário, ora reduzindo ora aumentando ou zerando as alíquotas, afetam sobremaneira a credibilidade governamental, além de criar uma instabilidade permanente na produção e comercialização dos produtos agropecuários. Para que se tenha maior credibilidade quanto à política de importações e se reduzam os elementos de incerteza de natureza institucional, é necessário que as alíquotas, uma vez fixadas, sejam consideradas permanentes, evitando-se, ao máximo, alterações fortuitas, promovidas geralmente em função de causas circunstanciais, em que muitas vezes se confundem elevação de preços com preços altos.

O caso mais recente das ações intempestivas do Governo nas alíquotas do imposto de importação de produtos agrícolas refere-se ao arroz. Somente no ano de 1991, a alíquota do arroz foi modificada três vezes. A primeira em 10/05, através da Portaria MEFP nº 119, quando se zerou a alíquota para a importação do produto. Decorrido apenas um mês, o MEFP editou nova Portaria (nº 486), revogando a anterior e retornando à aplicação da alíquota de 15% para o produto. Em princípios de outubro, quando se inicia o período de pico da entressafra, sendo, portanto, previsível a elevação dos preços, o Governo interveio novamente no mercado, zerando outra vez a alíquota (Portaria MEFP nº 967, de 10/10/91).

O exemplo do arroz revelou, ainda, incoerência existente entre a

política externa e interna adotada em relação à agropecuária, pois se de um lado o Governo propugna, através da fixação dos Preços de Liberação de Estoques - PLE, criar um ambiente de estabilidade de preços reduzindo ao mínimo sua intervenção no mercado, de outro, através de mudanças intempestivas nas alíquotas do imposto de importação de produtos, introduz elementos de incerteza no sistema de preços, prejudicando a política de estabilidade preestabelecida pelo próprio Governo. É necessário que haja consciência da necessidade de se mexer o mínimo possível nas alíquotas, só o fazendo quando houver um razoável consenso com os diversos segmentos do setor privado e, de preferência, por razões estruturais e não circunstanciais.

Ademais, é preciso haver consistência entre as regras externas e internas. Uma vez fixado o Preço de Liberação de Estoques - PLE, este tem que ser tomado como referência não apenas para a desova dos estoques oficiais, mas como o limite mínimo da paridade para importação do produto importado. Alterações nas alíquotas de importação que provoquem redução da paridade de importação abaixo da equivalência com o PLE, como ocorreu no caso do arroz, significam atender interesses dos importadores em detrimento da política fixada para os estoques oficiais. Se o Governo não vender os seus estoques por causa disso, estará pri-

vatizando lucros e socializando os prejuízos.

04. ANÁLISE CRÍTICA DO PERFIL DAS ALÍQUOTAS

4.1. Produtos "Sensíveis" X "Exportáveis"

Em tese, precisam de menos proteção os produtos que utilizam insumos mais abundantes no país, os que têm baixo valor específico e aqueles cujos fornecedores se situam distantes geograficamente. Nos dois últimos, o frete se torna uma proteção natural. Além disso, seria de se esperar alíquotas menores para os produtos em que o país é competitivo (tradicional exportador) ou cujos preços internos são formados a partir do mercado externo. O que se tem observado na prática, contudo, é exatamente o contrário. Produtos como a soja, café e carnes não têm alíquota zero na importação, o mesmo ocorrendo com o milho, cujo baixo valor específico já faz do transporte uma proteção em si. Enquanto isso, produtos de alto valor específico, tais como algodão e feijão, não são taxados nas importações. Além disso, o trigo, uma cultura extremamente sensível à competição, passou a maior parte do ano com alíquotas praticamente zeradas, em função da sistemática adotada através da Portaria MEFP nº 073, de 04.02.91. A revisão das alíquotas

do produto em outubro/91 ainda situou-os aquém do ideal para um produto tão suscetível à concorrência externa.

4.2. Insumos X Produtos Finais

A fixação das alíquotas do imposto de importação deve levar em conta os níveis de agregação de valor do produto e sua posição na cadeia produtiva. Assim, produtos com menor valor agregado ou utilizados como insumos no processo produtivo devem ter alíquotas diferenciadas. O Brasil é um dos poucos países do mundo em que se taxa mais a importação de insumos agrícolas do que produtos finais. A reforma da TAB contemplou, inclusive, aumentos das alíquotas do imposto de importação de fertilizantes em 1991 (Quadro II). Os fertilizantes, pelo baixo valor específico e proteção natural dada pelo frete, deveriam ter suas alíquotas reduzidas ou até zeradas. A reserva de mercado representada pelas alíquotas tem resultado em preços finais acima dos vigentes no mercado externo de competitividade do produto final.

No geral, há de se entender que os setores de insumos e bens de produção para a agricultura já estão plenamente consolidados, não necessitando, assim, da proteção conferida às indústrias nascentes nos moldes do modelo de substituição de importações.

Quadro I
TARIFAS DE IMPORTAÇÃO
PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS
(em %)

Produtos	Tarifa Anterior		Tarifas Atuais		
	1990	1991	1992	1993	1994
Arroz	20	15	15	15	10
Milho	15	10	10	10	10
Algodão	0	0	0	0	0
Trigo	25	25	20	15	10
Leite	30	25	20	20	20
Carne	0	15	10	10	10
Café	20	15	10	10	10
Soja	10	10	10	10	10
Feijão	0	0	0	0	0
Média	13,3	12,8	10,6	10,0	8,9
Desvio Padrão	10,8	8,5	6,8	6,2	5,7
Moda	0,0	15,0	10,0	10,0	10,0
Amplitude	0 - 30	0 - 25	0 - 20	0 - 20	0 - 20

FONTE: Tarifa Aduaneira Brasileira.
ELABORAÇÃO: CONAB/DIPLA.

Quadro II
TARIFAS DE IMPORTAÇÃO
PRINCIPAIS INSUMOS DO SETOR AGROPECUÁRIO
(em %)

Especificação	Tarifa Anterior		Tarifas Atuais		
	1990	1991	1992	1993	1994
Fertilizantes					
Matérias-Primas	0 e 05	0 e 05	0 e 05	0 e 05	0 e 05
Prod. Intermed.	0 e 10	5, 10 e 15	5, 10 e 15	5, 10 e 15	5, 10 e 15
Prod. Formulado	10	15	15	10	10
Defensivos					
Prod. Técnico	20, 30 e 40	20 a 40	20 a 40	15 a 30	15 a 30
Prod. Formulado	20	20	20	20	20
Máq. e Imp. Agr.					
Tratores	40	40	35	30	30
Colheitadeiras	25	25	25	20	20
Implementos	25	25	25	20	20
Média	19	18	18	15	15
Desvio Padrão	13	12	12	9	9
Moda	25	25	25	20	20
Amplitude	40	40	40	30	30

FONTE: Tarifa Aduaneira Brasileira.
ELABORAÇÃO: CONAB/DIPLA.