

# CONDICIONANTES EXTERNOS À POLÍTICA AGRÍCOLA

*Renato Antonio Henz\**

## 1 - Introdução

Qualquer proposta para a reformulação da política agrícola brasileira deve ter em conta os novos condicionantes externos, sejam eles decorrentes das transformações da ordem econômica que vêm ocorrendo no cenário internacional, sejam do novo quadro institucional que em grande parte é delas resultante. Nesse sentido, é de particular relevância o conhecimento das novas regras e disciplinas que têm como causa a recém-concluída Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e os compromissos decorrentes da conformação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL.

É importante salientar que a inserção da economia brasileira nesse processo é anterior a esses dois fatos — reforma do GATT e criação do MERCOSUL — e decorre do esgotamento do projeto autárquico de desenvolvimento, representado pelo processo de substituição de importações. O início das transformações, no que concerne à política comercial externa, é representado pelas duas minirreformas na estrutura tarifária brasileira realizadas nos anos de 1988 e 1989, em que se buscou eliminar as redundâncias tarifárias. No caso específico da agricultura, o início deu-se pela Resolução do Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) nº 155, de 04.05.88, que objetivava a liberalização do mercado de alguns produtos agrícolas, tanto às importações como às exportações. Assim, a Portaria do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), nº 365, que estabeleceu o cronograma quadri-anual de desgravação tarifária iniciado em 1991, acompanhado da desregulamentação do comércio exterior, foi apenas a aceleração de um processo já em curso.

Com o esgotamento do processo de substituição de importações, superado pela exigência da globalização dos mercados, a competitividade passou a ser condição necessária para que o país se mantivesse atuante no mercado internacional, ou seja, para que continuasse participando e se beneficiando da nova dinâmica dos fluxos de comércio, serviços e investimentos. Se essa inserção devesse ser de caráter competitivo,

---

\* Economista, Técnico da CONAB, do Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA), membro da equipe negociadora do MAARA na Rodada Uruguai do GATT e do Subgrupo Técnico nº 8 - Política Agrícola, no âmbito do MERCOSUL.

tal como proposto pela corrente liberal, ou estratégico, como entendido pelos que defendem uma maior atuação do Estado na busca de vantagens comparativas adquiridas, é uma questão que não cabe aqui discutir. O fato é que o sistema produtivo nacional deveria ter levado em conta a maneira de se inserir nas novas formas adotadas na reestruturação da produção mundial.

Nessa nova realidade, o fechamento comercial não poderia ser mais um instrumento da estratégia do desenvolvimento econômico, mesmo que setorial. A proteção comercial, além da transferência de renda entre setores, significa aumento de custos para o sistema como um todo. Por exemplo, a agricultura, para ser competitiva em termos internacionais, não pode enfrentar seus concorrentes nos mercados externos, tendo que conviver com uma indústria nacional de insumos agrícolas fechada à competição, ou seja, com preços superiores aos do mercado internacional. A palavra de ordem passou a ser a de que a "proteção efetiva" seja a mais neutra possível, ou, pelo menos, não negativa. Assim, as novas estratégias para as políticas de desenvolvimento deveriam estar voltadas para a redução dos custos de produção, tanto macro como microeconômicos. A agenda para que tais transformações ocorram já está posta para a sociedade brasileira, dentre outras: melhoria da infra-estrutura (transporte, comunicação, energia, educação, serviços sociais, etc.); reforma tributária, com os objetivos de melhorar sua eficiência em termos de arrecadação e de se tornar o menos distorcionante possível em seus efeitos sobre a estrutura produtiva, apoio ao desenvolvimento e facilidade de acesso às novas tecnologias, devendo estas serem entendidas como um "bem público", e, portanto, como um serviço a ser oferecido pelo Estado, melhor alocação dos recursos econômicos disponíveis. Em suma, a redução daquilo que vem sendo chamado de o "custo Brasil", aí incluídos os custos macroeconômicos, tais como os juros e o câmbio.

É nessa estratégia mais ampla, particularmente na de busca da melhor alocação dos recursos econômicos, que o MERCOSUL se insere. Ou seja, o MERCOSUL não tem um fim em si mesmo, mas é parte do processo de inserção num mercado mundial globalizado, ao procurar a eficiência econômica para enfrentar a concorrência internacional. Nesse sentido, diferencia-se e contrapõe-se ao conceito de integração, que apenas visa a mercados cativos. Para o Brasil, não faria sentido se assim não o fosse, uma vez que seu comércio internacional tem características de um *global trader*, com mercados e produtos bastante diversificados, com os membros do MERCOSUL representando apenas cerca de 10% do total desse comércio. É em função dessa estratégia que a estrutura tarifária do MERCOSUL, a Tarifa Externa Comum (TEC), é relativamente "leve", com uma tarifa máxima prevista de 20%, significando um mercado regional bem mais aberto do que os mercados individuais existentes previamente à integração.

## 2 - A necessidade de novas regras e disciplinas — a Rodada Uruguai do GATT

O novo contexto internacional, para seu pleno e eficiente funcionamento, exigiu que novas regras e disciplinas, mais rígidas e estritas do que as vigentes no âmbito do GATT, fossem implementadas. Exigiu-se, também, que setores que até então se encontravam fora dessas disciplinas fossem de alguma forma a ela incorporadas, tais

como o setor agrícola, que era objeto de *waivers* resultantes de negociações em rodadas anteriores, e o setor têxtil, para o qual vigorava o Acordo Multifibras, totalmente contrário às disposições e ao espírito do GATT. Ademais, outros setores, não diretamente relacionados ao comércio internacional, mas com efeito sobre ele (Trade-Related-TR), deveriam ser incluídos nas regras e nas disciplinas do GATT. Nessa categoria, enquadram-se a propriedade intelectual, as TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), e as relacionadas aos investimentos, as (TRIMS-Trade Related Investment Measures), além do GATS (General Agreement on Trade in Services). Em suma, esse foi o ânimo que moveu a decisão de se realizar a nova rodada de negociações no âmbito do GATT, a chamada Rodada Uruguai. Esses objetivos estão expressos na Declaração Ministerial de Punta del Este, que deu origem àquela, que foi a maior negociação comercial já realizada, inclusive representando mudanças no quadro institucional do comércio internacional, com a extinção do GATT e a criação da Organização Internacional do Comércio, garantindo a sua sobrevivência e reforçando o multilateralismo como forma privilegiada no relacionamento internacional.

Dentre os temas negociados, o que demandou especial atenção foi a inclusão do setor agropecuário dentro das regras e das disciplinas do GATT. Essas negociações foram as mais difíceis, sendo responsáveis pelos sucessivos adiamentos, por mais três anos aos quatro inicialmente previstos, na conclusão da Rodada. As causas das dificuldades foram as características inerentes às atividades produtivas vinculadas ao setor agropecuário, que leva em conta fatores não econômicos, tais como segurança alimentar, segurança estratégica, manutenção de estruturas sociais, questões relacionadas ao meio ambiente, fatores estes, muitas vezes, mesclados com o puro e simples protecionismo comercial. Ademais, a Rodada transcorreu paralelamente às transformações da política agrícola dos EUA e, sobretudo, da radical mudança da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia e em meio ao auge de uma guerra comercial nos mercados de produtos agropecuários anunciada pelos Tesouros Nacionais. Não foi por outra razão que os interesses agrícolas europeus foram o principal fator que dificultou a conclusão da Rodada.

Dada a importância desse novo marco institucional estabelecido para o setor agropecuário e os conseqüentes condicionantes por ele impostos, vale a pena mencionar a sua abrangência e as modalidades de compromissos assumidos pelas partes contratantes. Além disso, os resultados da Rodada Uruguai, inclusive seu marco teórico, face à atuação conjunta do Brasil, da Argentina e do Uruguai (o Paraguai teve sua adesão ao GATT formalizada quando a Rodada já estava praticamente concluída), foram utilizados nas negociações relativas ao processo de coordenação e harmonização das Políticas Agrícolas no MERCOSUL.

### **3 - Áreas de negociações agrícolas e modalidade dos compromissos**

As negociações do setor agropecuário no GATT deram-se em três áreas distintas: acesso a mercados e políticas de apoio interno e de subsídios às exportações. Para cada uma delas, foram estabelecidas modalidades de compromissos a serem cumpridos pelos

signatários do acordo. Como observação de caráter geral, dentro do princípio do Tratamento Especial e Diferenciado, os países em desenvolvimento sujeitam-se a apenas dois terços dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos. Os países classificados como de menor desenvolvimento relativo ficaram isentos de qualquer compromisso. Ademais, o período de implementação dos compromissos é de seis anos para os países desenvolvidos e de 10 anos para os países em desenvolvimento.

### 3.1 - Acesso a mercados

No que se refere ao **acesso a mercados**, as negociações basearam-se na eliminação de todas as barreiras não tarifárias através do mecanismo de "tarificação", na garantia do "acesso mínimo" ou "acesso corrente" e na consolidação e reduções tarifárias.

A eliminação de todas as barreiras não tarifárias deve-se dar pela transformação das mesmas em um **equivalente tarifário**, ou seja, pelo cálculo de uma tarifa que dê uma proteção equivalente, com o compromisso de eliminação de qualquer forma de proteção que não seja a tarifa resultante. Esse equivalente tarifário, de acordo com a metodologia estabelecida, é estimado pela diferença no período-base, definido como sendo de 1986 a 1988, entre o preço vigente no mercado interno do produto protegido e o seu preço externo de referência. No caso da aplicação de tarifas *ad valorem*, esse valor é dividido pelo preço externo de referência e multiplicado por 100, para se obter o percentual do equivalente tarifário que passa a ser aplicado ao produto. Embora o exercício tenha resultado em tarifas extremamente elevadas para alguns produtos em alguns países, considerou-se que o mecanismo refletia o *status quo* vigente e que este deveria ser a base para o início do processo de reforma dos mercados dos produtos agropecuários.

Embora o objetivo fosse o de se fazer uma "tarificação" ampla, por questões políticas foi negociada uma flexibilização em sua aplicação, desde que atendidos certos critérios bastante restritivos. Esses critérios foram: o produto beneficiado não poderia ser objeto de subsídios às exportações no país requerente, o produto deveria estar sujeito a políticas de controle de produção, e as importações, no período-base, deveriam ser inferiores a 3% do consumo interno. Essa flexibilização atendeu aos interesses muito particulares do Japão e da Coreia do Sul, que tinham dificuldades para eliminar de imediato as restrições às importações de arroz. Como "pagamento" a essa flexibilização, os países comprometem-se a ampliar o acesso ao mercado, como se mencionará a seguir.

Como o processo de "tarificação" resulta em tarifas muitas vezes proibitivas e para que não haja um retrocesso em termos de acesso a mercados em relação à situação anterior, os países que vierem a "tarificar" uma linha tarifária devem se comprometer a assegurar, de imediato, um **acesso mínimo** de importações em relação ao seu consumo de 3%, caso tenha sido inferior a esse nível no período-base, ou o **acesso atual**, entendido como o acesso ao mercado verificado no período-base. No caso do acesso mínimo, os países comprometem-se a ampliar o mercado em 0,4% ao ano no período

de implementação da Rodada, atingindo um acesso mínimo de 5% ao final do sexto ano. Para os produtos objeto da flexibilização na tarifação mencionada anteriormente, como forma de "pagamento" o país deve garantir um acesso mínimo de 4% já no primeiro ano, ao invés de 3%, ampliando-o em 0,8% ao ano enquanto não "tarificar", ao invés de 0,4%, até atingir 8% no final do período de implementação. Para os países em desenvolvimento, caso da Coreia do Sul, a exigência de abertura de mercado é de 1% do consumo no primeiro ano, devendo ser ampliada até 2% no final do período de implementação.

Outro compromisso na área de acesso a mercados foi o de consolidar todas as tarifas, inclusive as resultantes do processo de "tarifificação", e de promover, durante o período de implementação, uma redução de pelo menos 36% na média da pauta tarifária objeto das negociações agrícolas, com um mínimo de 15% por linha tarifária. Vale lembrar que, para os países em desenvolvimento, essas reduções são de dois terços, ou seja, 24% e 10% respectivamente. As reduções aplicam-se sobre as tarifas vigentes em setembro de 1986 — data do início da Rodada — como forma de estimular liberalizações unilaterais no decorrer das negociações e de garantir créditos por essas iniciativas, tal como previsto na Declaração Ministerial de Punta del Este, ou sobre os equivalentes tarifários resultantes da "tarifificação".

Ao amparo do tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento, para as linhas tarifárias ainda não consolidadas no GATT, foi oferecida a alternativa de consolidar tetos tarifários (*ceiling bindings*) ao invés das tarifas praticadas em setembro de 1986. Como regra geral, o Brasil, juntamente e em entendimento com os demais membros do MERCOSUL, ofereceu um teto tarifário de 35%, em função de ser esta a tarifa máxima inicialmente prevista para a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL. Para os produtos agropecuários notoriamente subsidiados nos mercados internacionais, a oferta brasileira foi de 55%.

### 3.2 - Políticas de apoio interno

Dada a amplitude das políticas de apoio à produção de produtos agropecuários adotadas pela maioria dos países e seus efeitos sobre o comércio internacional, a negociação não se limitou às políticas comerciais. Estabeleceram-se normas e disciplinas específicas para as políticas dirigidas ao setor, bem como compromissos de redução do apoio, de forma a tornar a produção e a comercialização de produtos agropecuários mais equitativas e orientadas pelo mercado.

Para dar conta desse tema, as políticas de apoio interno à produção foram classificadas em dois grupos: políticas que preenchem alguns critérios básicos, que implicam distorções nulas ou desprezíveis ao comércio, e, portanto, excluídas dos compromissos de redução; e políticas que têm efeitos distorcionantes sobre o comércio, incluídas nos compromissos de redução. Foram ainda definidas, dentro do tratamento especial e diferenciado, políticas típicas de programas de desenvolvimento agrícola, que também não estão sujeitas a compromissos de redução.

Com relação às políticas excluídas dos compromissos de redução, a chamada "caixa verde", estas devem preencher dois critérios básicos: a política deve ser implementada por meio de um programa governamental financiado com recursos públicos (inclusive através de renúncia fiscal) que não implique transferências diretas dos consumidores aos produtores; e a política não deverá ter o objetivo de sustentar preços. Essas políticas seriam basicamente os serviços gerais prestados pelos governos, tais como defesa e inspeção sanitária, classificação de produtos, divulgação de informações de mercado, educação rural, infra-estrutura pública, etc. Além destas, há outros programas de governo, como estoques públicos para fins de segurança alimentar, programas de ajuda alimentar, pagamentos diretos e sustentação de renda aos produtores (desde que a ajuda não esteja de alguma forma vinculada à quantidade produzida), participação em programas de seguro agropecuário, programas de ajustamento estrutural, programas ambientais, apoios dentro de programas de desenvolvimento regional, etc.

As políticas sujeitas ao compromisso de redução seriam as políticas de sustentação dos preços de mercado (preços administrados ou preços mínimos), pagamentos diretos aos produtores de alguma forma vinculados à produção, e as demais políticas que, por exclusão, não preenchem os critérios da "caixa verde", entre elas as que reduzem os custos de produção ou de comercialização (subsídio ao crédito). Para esse grupo de políticas, deve-se calcular o valor monetário do apoio no período-base (1986-88) através da Medida Global de Ajuda (MGA), e sobre o valor obtido aplicar uma redução linear de 20% — 13,3% para os países em desenvolvimento — no período de implementação da Rodada. Caso esse apoio represente um percentual inferior a 5% do valor da produção, ou 10% para os países em desenvolvimento, aplica-se a cláusula *de minimis*, ou seja, o país não necessita assumir compromisso de redução.

Considerando-se a necessidade de serem adotadas políticas que estimulem o desenvolvimento agropecuário, amparados no tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento não necessitam incluí-las na MGA, e, portanto, ficam isentos de assumir compromissos, quando implementarem políticas que impliquem: apoio aos investimentos, desde que disponíveis de uma forma geral aos produtores, ou seja, não direcionados a produtos/produtores específicos; ajuda para estimular a reconversão de produtores que cultivam estupefacientes ilícitos; e ajuda na obtenção de insumos agropecuários, seja em dinheiro, seja em espécie, concedida a produtores de baixa renda ou pobres em recursos, definidos de uma forma clara e objetiva, ao qual têm acesso todos os produtores que preencham esses critérios.

### 3.3 - Apoio às exportações

Os compromissos nessa área, em linhas gerais, são os de reduzir, até o final do período de implementação da Rodada, em 36% o valor monetário e em 21%, em termos de quantidade — 24% e 14%, respectivamente, para os países em desenvolvimento —, os subsídios concedidos no período-base (1986-90). Foram estabelecidas algumas

regras que flexibilizam a aplicação desses compromissos, podendo-se partir, preenchidos alguns critérios, dos valores e das quantidades concedidos no período 1991-92, se estes forem superiores aos do período-base. Mesmo nesse caso, a redução no final do período continua sendo sobre o período-base, ou seja, partindo dessa base maior, a redução deverá ser superior aos 36% e aos 21%. Além disso, a aplicação dos compromissos não precisa ser linear, podendo, também, dentro de alguns critérios, ser menor no período inicial.

## 4 - As negociações no âmbito do MERCOSUL

Embora ainda não se tenha formalizado um acordo agrícola no âmbito do MERCOSUL, as negociações no Subgrupo Técnico nº 8—Política Agrícola com vistas à harmonização e à coordenação das políticas agrícolas conduzem a uma proposta baseada na parte relativa ao apoio interno do Acordo Agrícola do GATT. Essa proposta resultou do entendimento comum de que, embora as políticas agrícolas nos países-membros sejam, de uma forma geral, relativamente abertas e orientadas pelo mercado, as distintas visões estratégicas dos governos não viabilizavam, mesmo porque seria desnecessária no momento, a implementação de uma política agrícola comum nos moldes, por exemplo, da União Européia (UE).

O reconhecimento dos problemas específicos às agriculturas dos países-membros, os distintos estágios de desenvolvimento e as diferentes formas de fazer face aos problemas por parte dos governos, conduziu a que, no processo de harmonização das políticas, se deveria dar ênfase às políticas geradoras de assimetrias, ou seja, àquelas que têm efeitos distorcionantes sobre a produção e sobre os fluxos de comércio. É nesse sentido que se tomou o conceito de "caixa verde" do Acordo Agrícola do GATT como sendo as políticas que não gerariam assimetrias para os produtores dentro do MERCOSUL, portanto, não sujeitas à harmonização. Assim, as políticas inscritas no conceito de "caixa verde" deveriam ser apenas monitoradas através da troca de informação entre as partes, com os governos podendo implementá-las de acordo com seus interesses. Já as políticas inscritas no conceito da Medida Global de Ajuda pressupõem algum grau de distorção, e, portanto, geradoras de assimetrias, devendo se sujeitarem ao processo de harmonização.

O processo de harmonização, ainda de acordo com a proposta do SGT-8, prevê a redução da Medida Global de Ajuda até um nível que corresponderia ao *de minimis* do Acordo do GATT. Essa proposta difere do GATT, que prevê apenas uma redução percentual sobre a ajuda concedida, não havendo necessidade de se ajustar ao *de minimis*. Com esse procedimento, o MERCOSUL estaria conformando-se às regras do GATT, as quais estaríamos de qualquer maneira subordinados, além de se preservar alguma flexibilidade para os governos disporem de um leque adicional de políticas, respeitando-se limites em que o grau de assimetria seja mínimo. A proposta brasileira é a de que esse percentual seja idêntico ao negociado no GATT para os países em desenvolvimento, ou seja, de 10%.

Esse consenso alcançado nas negociações quanto ao procedimento de harmonização, de certa forma, frustra aqueles que esperavam um acordo do tipo vigente na UE, em que cabe à toda poderosa Comissão de Agricultura propor as políticas, as dotações de recursos entre culturas, tipos de produtores e, indiretamente, entre países. No caso do MERCOSUL, a instância decisória deverá continuar sendo os governos nacionais, aos quais será dada plena autonomia para as políticas da "caixa verde" e uma autonomia limitada em termos de apoio para as políticas que compõem a Medida Global de Ajuda.

## **5 - Condicionantes do Acordo à Formulação da Política Agrícola Atual**

Tendo em conta os compromissos assumidos junto ao GATT e ao MERCOSUL, cabe indagar o que pode afetar a formulação da atual política agrícola brasileira ou uma eventual reformulação da mesma. Em primeiro lugar, é bom enfatizar que os resultados da negociação agrícola do GATT foram considerados pelo Governo brasileiro, embora politicamente realista, bastante aquém das expectativas iniciais em termos de liberalização dos mercados agrícolas. A despeito de alguns ganhos inegáveis, os resultados foram interpretados mais como o estabelecimento de um ponto de partida para uma efetiva reforma dos mercados dos produtos agropecuários, ou seja, como o "enquadramento" do setor, condição necessária para se dar início ao processo. Em virtude disso, os compromissos afetam de forma mais significativa aqueles países que concediam fortes subsídios à produção e às exportações ou davam forte proteção comercial nas fronteiras.

Para o Brasil, além de os resultados da negociação terem sido tímidos em termos dos compromissos, o fato de ser classificado como país em desenvolvimento e ter iniciado um processo de reforma em sua política comercial e agrícola após o início da Rodada facilitada, sobremaneira, sua adequação ao acordo. Portanto, de uma forma geral, como examinado a seguir, não se exigem mudanças radicais em relação à política atual, havendo mesmo uma certa folga na implementação das políticas dirigidas ao setor agrícola. Em seguida, é examinada a adequação da política atual aos termos do acordo segundo as áreas de negociação.

### **5.1 - Acesso a mercados**

Com relação ao acesso a mercados, exceto em casos específicos, que são objeto de salvaguardas previstas nos instrumentos legais, fica proibida qualquer forma de proteção que não seja tarifa. Assim, fica vedada a utilização de práticas comuns no passado, tais como proibições e cotas de importações. A única forma de restringir a entrada de produtos passa a ser a tarifa. Logo, o limite da proteção passa a ser o nível da tarifa consolidada no GATT. Como já mencionado, o Brasil, juntamente com os demais

países do MERCOSUL, apresentou no GATT uma consolidação tarifária global de 35% e, no caso de produtos agrícolas notoriamente subsidiados, de 55%.

Essa decisão da parte do Governo brasileiro, sobretudo a de consolidar algumas tarifas em 55%, decorreu da implementação da "cláusula de paz" no acordo agrícola, que impõe dificuldades adicionais à utilização dos mecanismos de defesa comercial tradicionais do GATT. Em tese, deveria estar clara para a sociedade a distinção entre a proteção outorgada à produção nacional de um determinado setor e a defesa contra práticas desleais de comércio. Dessa forma, ainda que a tarifa seja a única forma de proteção à produção nacional, foi prevista uma margem de manobra na fixação da tarifa com o sentido da defesa comercial, elevando-a de acordo com mecanismos complementares aos previstos no GATT contra práticas desleais de comércio ("*dumping* e subsídios").

Em suma, além da proteção outorgada pela tarifa permanente, próxima a 10% para os produtos agrícolas não processados, os produtos agrícolas terão um espaço de manobra adicional para exercer a defesa comercial, sem necessidade de se recorrer a toda a processualística do GATT. A operacionalização desse mecanismo, conhecido como "Guarda-Chuva Agrícola" (*Paraguas Agrícolas* em espanhol), está sendo examinada de forma conjunta no âmbito do MERCOSUL, podendo ser acionado por meio de diversos procedimentos, dependendo das características dos produtos.

Para as *commodities* com preços transparentes nos mercados internacionais poderia pensar-se num instrumento similar à "banda de preços", ou seja, estabelecer-se-ia, com base em parâmetro de preços observados em bolsas de mercadorias, um preço de internalização mínimo abaixo do qual seria imposta uma tarifa punitiva adicional à tarifa vigente. Para guardar coerência, e procurando preservar os interesses do abastecimento interno, dever-se-ia prever também um limite superior da "banda" a partir do qual a alíquota poderia ser zerada. Esse procedimento, previamente definido, evitaria as reduções intempestivas e sem critério das alíquotas de importações, sobretudo de produtos agrícolas, que têm prejudicado sobremaneira sua comercialização.

Outro mecanismo possível, para produtos não homogêneos e sem preços internacionais transparentes, poderia ser um processo similar à investigação prevista no GATT, eliminando-se, no entanto, as amarras e a complexa processualística que torna difícil, quando não impossível, sua efetiva aplicação. O importante é que essas regras sejam rígidas o suficiente para que não se torne um instrumento disfarçado de proteção para aqueles setores melhor articulados e com maior influência nas instâncias governamentais.

Esses mecanismos, cabe uma vez mais enfatizar, devem ser complementares e não alternativos aos regulamentos do GATT, mesmo porque sua margem de manobra ainda continuaria sendo a tarifa consolidada, ou seja, de 35% ou 55%. Nesse sentido, é de fundamental importância que o Governo reestruture e reforce os órgãos encarregados de conduzir os processos contra práticas desleais de comércio (*panels*), instrumentalizando-os para que possam atuar de forma eficiente e tempestiva. Devem-se evitar experiências já vivenciadas pelo setor agrícola brasileiro, que têm o mérito de suas demandas reconhecido, mas são derrotadas por não terem cumprido a processualística.

## **5.2 - Políticas de apoio interno**

Quanto às políticas de apoio interno, como já mencionado, é feita a distinção entre dois grupos de políticas: àquelas que são neutras do ponto de vista da alocação de recursos produtivos, e, portanto, da produção e do comércio ("caixa verde"); e as que têm efeitos distorcionantes sobre eles, incluídos na Medida Global de Ajuda. Ademais, excluem-se dos compromissos de redução, no âmbito do tratamento especial e diferenciado, algumas políticas vinculadas ao processo de desenvolvimento.

O rol de políticas que não estão sujeitas a restrições e, portanto, excluídas dos compromissos de redução é bastante amplo. Seria perfeitamente possível implementar um programa de desenvolvimento agrícola recorrendo unicamente às políticas excluídas da MGA, desde que associadas a um eficiente sistema de defesa comercial contra importações subsidiadas. Isso não significa que se deva prescindir de outros instrumentos com vistas a atingir determinados objetivos ou a "compensar" o setor dos efeitos adversos de outras políticas setoriais ou macroeconômicas.

O primeiro grupo de políticas que compõe a MGA é o que dá sustentação aos preços de mercado. Nesse grupo, inclui-se a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), posta em prática pelo Governo brasileiro. O apoio concedido para intervenção do Governo é medido pela diferença entre o preço mínimo fixado e um preço externo de referência de produto similar, composto ou descomposto até uma mesma praça de comercialização. Portanto, o cuidado na fixação do preço mínimo deve ser o de não situá-lo acima da paridade internacional, objetivo este que já vem sendo perseguido quando da implementação dos últimos Planos-Safra. As estimativas recentes do apoio concedido pela sustentação de preços, quando medidos pela metodologia do GATT, apontam valores negativos ou muito próximos de zero.

A orientação para que os preços mínimos sejam mais aderentes aos preços de mercado decorre, inclusive, do fato de que, numa economia aberta, o ônus de se estabelecer um preço mínimo acima da paridade internacional recai sobre o Tesouro Nacional. Quando isso ocorre, os consumidores tendem a se abastecer no mercado externo, cabendo ao Governo assumir a comercialização da safra nacional. Nesse ponto, fica clara a importância de se ter um bom sistema de defesa comercial para impedir a internalização de preços externos subsidiados, que afetam de forma adversa a formulação da política, gerando, ainda, distorções quando do cálculo da MGA.

O outro grupo de políticas, representado pelos pagamentos diretos vinculados à produção e/ou à produtividade, não tem tradição na política agrícola brasileira. No entanto o recém-implementado prêmio de liquidação do Empréstimos do Governo Federal (EGF), que é o subsídio que cobre a diferença entre o custo do EGF e o resultado da venda do produto em Bolsa (preço de mercado), embora não sendo um pagamento direto clássico, aproxima-se bastante do seu conceito. Ainda que sua utilização esteja limitada a certos casos muito específicos, o dispêndio com esse tipo de pagamento deve ser mantido para situações excepcionais e monitorado para que não ganhe importância dentro da política agrícola. Críticas a esse mecanismo vêm do próprio setor produtivo, uma vez que beneficia apenas os produtores que têm acesso ao crédito oficial (EGF), discriminando aqueles que financiam a comercialização com recursos próprios. Caberia

ao Governo sustentar o preço mínimo (custo do EGF), beneficiando todos os produtores, e não ratificar um preço de mercado inferior a este, o que se verifica com o prêmio de liquidação do EGF.

Dentre as demais políticas que compõem a MGA, no caso da atual política agrícola brasileira, incluem-se a política de crédito ao custeio, à comercialização e aos investimentos implementada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e a formação dos estoques públicos.

O Acordo Agrícola do GATT prevê que as políticas que reduzem o custo dos insumos sejam incluídas na MGA. Como o crédito pode ser considerado um "insumo" importante no processo de produção e de comercialização de produtos agrícolas, eventuais subsídios ao crédito podem ser interpretados como redução no custo dos insumos. No caso da mensuração do apoio concedido pela política oficial de crédito, um primeiro ponto a ser levantado é: qual a taxa livre de mercado que deve ser comparada com a taxa do crédito agrícola, visto que, no mercado financeiro brasileiro, há uma grande segmentação e regulamentação nas operações ativas e passivas, fazendo com que a "taxa de juros livres" reflita uma parcela mínima do mercado.

Pode-se argumentar também que as taxas de juros aplicadas no crédito agrícola, segundo distintas fontes, superam os respectivos custos de captação, não havendo subsídio no sentido estrito. Ademais, se os produtores tivessem livre acesso aos mercados financeiros externos, poderiam obter créditos a custos médios até mesmo inferiores aos efetivamente pagos no SNCR. É nesse sentido que o SNCR poderia ser interpretado não como um subsídio ao setor agrícola, mas como uma "compensação" pelos efeitos negativos de uma política macroeconômica, no caso da política monetária. Deve-se considerar ainda que uma parte significativa do subsídio ao crédito — aos investimentos, concedidos de forma geral, e à produção, para os mini e pequenos produtores — é parte integrante das políticas amparadas pelo tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e, portanto, excluídos da MGA e dos compromissos de redução.

Se forem mantidos os atuais custos financeiros do SNCR, os valores monetários do apoio obtidos no cálculo da MGA, com base numa hipotética taxa livre de mercado de 21%, ainda se situam bem abaixo do *de minimis* estabelecido pelo GATT. A tendência é de que o próprio processo de estabilização da economia, com o reordenamento das finanças públicas e a liberalização dos mercados de crédito, tenderá a reduzir as taxas livres de mercado. Se associarmos a isso a ampliação de mecanismos alternativos de financiamento da atividade agrícola, tais como mercados futuros, títulos com garantia de produto, etc., espera-se que os "subsídios" implícitos no crédito agrícola sejam gradualmente extintos.

A outra política que deve ser analisada é a formação dos estoques públicos. Entre os valores a serem incluídos na "caixa verde", inclui-se o custo decorrente da formação de estoques públicos para fins de segurança alimentar, desde que cumpridos alguns critérios. Para tanto, é necessário que os estoques sejam parte integrante de um programa de segurança alimentar regulamentado por legislação nacional e que seja incluído na MGA o eventual apoio concedido aos produtores na sua aquisição, caso sejam formados a partir de programas de sustentação de preços. A legislação brasileira

define como estoques estratégicos (segurança alimentar) os estoques públicos que montam 1/12 do consumo anual, ou 2/12 para os produtos em que o país é um tradicional importador, como é o caso do trigo. Assim, dos estoques formados a partir da PGPM, definidos como "estoques reguladores" por regularem a oferta e os preços entressafras, o eventual custo de manutenção do equivalente a um mês de consumo, ou dois no caso do trigo ("estoque estratégico"), pode ser incluído como "caixa verde". O custo de manutenção de estoques superiores a esse nível, caracterizados unicamente como "estoques reguladores", deve ser incluído na MGA.

Existem diversas dificuldades de mensuração, para fins de inclusão na "caixa verde" ou na MGA, dos custos envolvidos na manutenção desses estoques. Os custos só podem ser medidos no momento da sua venda, quando é feita pelo Tesouro Nacional a "equalização" da diferença entre o custo do produto estocado e o seu preço de venda no mercado. Além disso, nem sempre os estoques públicos implicam custos, visto que, em certas conjunturas de mercado, o Governo pode obter preços de venda superiores ao custo do produto, já que a desova dos estoques se dá em situações de escassez. De qualquer maneira, a política agrícola vem sendo orientada para evitar a formação exagerada de estoques em mãos do Governo. Para tanto, conta com a fixação de preços mínimos compatíveis com o mercado, inclusive regionalizando-os para atender à diferenciação de preços, e com a fixação clara de regras de formação e venda dos estoques. Essa política se reflete no volume dos estoques atuais, que, em termos de Aquisições do Governo Federal (AGF), se situam dentro dos limites que os enquadram nos critérios da "caixa verde".

### **5.3 - Políticas de apoio às exportações**

Com relação às políticas de apoio às exportações, sua utilização como instrumento da política agrícola é, e deverá continuar sendo, bastante limitada. No caso da oferta brasileira depositada no GATT, constou apenas o programa, já extinto, de isenção do Imposto de Renda dos lucros decorrentes da atividade exportadora, bem como alguns programas bastante limitados implementados no período-base por questões conjunturais, tais como leilão de subsídios para a exportação de algodão e venda subsidiada de estoques públicos de milho para os exportadores de frango, a fim de neutralizar, em terceiros mercados, subsídios recebidos pelos concorrentes.

A razão principal para o limitado espaço de utilização desse tipo de política é a de que o valor dos subsídios às exportações declarados na oferta brasileira não dá margem de manobra à sua utilização, uma vez que o valor efetivamente concedido no período-base é inexpressivo. Assim, o eventual desgaste gerado pela sua utilização seria muito grande em relação ao seu efetivo poder de fogo, devendo-se ainda levar em conta que o Brasil é grandemente prejudicado por esse tipo de medida e, coerentemente, sempre propugnou por sua total eliminação.

Em segundo lugar, se realmente houver a intenção de se apoiar a atividade exportadora de produtos agrícolas, existe um grande espaço de manobra restrito a decisões internas ao País, tal como no campo da política tributária. Por exemplo, a

isenção dos impostos indiretos, ou mesmo sua devolução até o limite do cobrado no mercado interno, não é considerada subsídio às exportações dentro das normas do GATT. Assim, sem ferir aquelas normas, poder-se-iam apoiar as exportações de produtos agrícolas apenas por decisão do Governo brasileiro.

Por último, uma razão que nos parece definitiva para que o Brasil não recorra aos subsídios à exportação de produtos agrícolas, como forma de se desfazer de excedentes, é a de que seria um contra-senso, dada sua situação sócio-econômica. Os países que tipicamente subsidiavam as exportações de seus excedentes agrícolas o fazem por já terem atingido o limite físico do consumo por parte de seus habitantes. No caso do Brasil, onde a população carente de alimentação é expressiva, seria mais lógico subsidiar o consumo dessa população através de programas de ajuda alimentar, previstos na "caixa verde" do Acordo Agrícola do GATT, tal como o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), já implementado pelo Governo brasileiro, do que subsidiar os consumidores de outros países.

## **6 - Conclusão**

Da análise dos compromissos a serem assumidos a partir das novas regras e disciplinas do GATT e do estágio atual das negociações no âmbito do MERCOSUL, conclui-se que a política agrícola brasileira não necessita de ajustes significativos, havendo mesmo uma certa folga para dar pleno cumprimento aos compromissos assumidos. Contudo, retornando ao ponto inicial, no qual se evidenciava a necessidade de dar continuidade ao processo de inserção da economia brasileira nos mercados internacionais, cabe perguntar sobre que transformações deve sofrer a política agrícola brasileira para que essa inserção possa se dar da forma mais eficiente possível, bem como questionar sua compatibilidade com o novo marco institucional.

Uma primeira evidência é a de que, nesse novo cenário, os instrumentos tradicionais da política agrícola brasileira, principalmente os preços mínimos, têm sua eficácia e seu alcance bastante reduzidos. Sua capacidade de sustentação de preços para os produtos transacionáveis estaria subordinada a uma capacidade quase ilimitada de recursos do Tesouro, caso fixados acima da paridade. Para esse tipo de produto, por exemplo, seria mais eficiente um bom mecanismo de defesa comercial que garanta a paridade com base em preços externos não distorcidos por subsídios. Para os não transacionáveis, os preços mínimos ainda continuariam a ter um papel importante, ainda que no conceito de preço de última instância e não como sustentador de preços de mercado. Qualquer preço fora dos parâmetros mínimos de mercado implicaria custos adicionais ao sistema produtivo como um todo ou ao Tesouro.

Da mesma forma, a política de crédito rural oficial deverá ter um papel menos importante, sobretudo se bem-sucedido o programa de estabilização da economia. Uma maior previsibilidade no cenário econômico, taxas de juros compatíveis com a atividade produtiva, implementação de um programa de seguro agrícola confiável podem tornar a atividade agrícola mais atrativa para o sistema financeiro, que, associado a uma intervenção menos intempestiva do Governo nos mercados agrícolas, pode estimular

o desenvolvimento de novos instrumentos privados de financiamento à produção e à comercialização agrícola. O crédito oficial continuaria a complementar a necessidade de setores, de produtores e de regiões não adequadamente atendidas, não sendo, como hoje, a coluna mestra de toda a política agrícola.

Outro ponto a ser destacado é o de que a política agrícola brasileira tem-se baseado em alguns poucos instrumentos que agem como uma panacéia. Tenta-se resolver uma miríade de problemas enfrentados pela atividade agrícola apenas com políticas de preços mínimos e crédito, o que, convenhamos, é exigir demais desses instrumentos. Nesse sentido, ao se propor uma reformulação da política agrícola, um exame do Acordo Agrícola do GATT é extremamente útil, pela diversidade de instrumentos arrolados, que, em seu conjunto, ou em parte, podem dar conta dos múltiplos e distintos problemas com que se defronta a atividade agrícola brasileira, seja pela diversidade regional, seja pelos diferentes estágios de desenvolvimento dos produtores.

Para concluir, cabe chamar a atenção para o fato de que a exigência da eliminação das segmentações e das discriminações das atividades produtivas no Brasil, no contexto da reestruturação produtiva e institucional, tem feito com que haja uma interdependência cada vez maior entre setores e políticas. A "administração" dos diferentes setores da economia pelo planejamento centralizado do Governo até podia dar a impressão de que resolvia os problemas setoriais de forma quase autônoma. Havia pouca consciência de que políticas macroeconômicas, ou outras políticas setoriais, podiam estar anulando alguns pretensos benefícios concedidos, por exemplo, pela política agrícola. É importante que muitos representantes da classe já tenham consciência que grande parte dos problemas, e, portanto, das soluções, da atividade se encontram fora do estrito campo da política agrícola. Nesse sentido, adquirem cada vez maior importância para o desenvolvimento do setor as políticas comerciais, cambiais, monetárias, tributárias, etc. A viabilidade da agricultura passa a depender crescentemente da eficiência da economia como um todo, e esse é o caminho indicado pelas reformas institucionais levadas a cabo na Rodada Uruguaí do GATT e, particularmente, pelo marco institucional desenhado nas negociações para a conformação do MERCOSUL.

## Abstract

The recent transformations that occurred in the Brazilian economic policy - including the agricultural policy - had as a background the country's need to insert itself in the new international economic scenery. The negotiations that took place in the external front, particularly the recently concluded GATT's Uruguaí Round and the conformation of MERCOSUL, design a new frame of reference for the formulation of policies. The present article analyzes these new external constraints from the point of view of Brazilian agricultural policy, as well as their compatibility with the guidelines that are being adopted to formulate it.