

MARIA AUXILIADORA DE CARVALHO  
CÉSAR ROBERTO LEITE DA SILVA

**POLÍTICAS AGRÍCOLAS DOS  
PAÍSES DESENVOLVIDOS**

SÃO PAULO  
1995

CARVALHO, Maria Auxiliadora & SILVA, César Roberto Leite. Políticas agrícolas dos países desenvolvidos. São Paulo, IEA, 1995. 112p.

Em apenso, a partir de 1993, INFORMAÇÕES ECONÓMICAS.  
1995, 25 (supl. 1)

## APRESENTAÇÃO

Na qualidade de **Presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo**, órgão oficial de representação dos produtores rurais deste Estado, é com grande satisfação que, atendendo ao convite do Instituto de Economia Agrícola (IEA), utilizo essa oportunidade para ressaltar o trabalho da Dr<sup>o</sup> Maria Auxiliadora de Carvalho e do Dr. César Roberto Leite da Silva, no qual são analisadas as políticas agrícolas adotadas em outros países, especialmente nos países e blocos econômicos mais desenvolvidos.

É inegável que, em todos os países analisados, a agricultura mereceu, ao longo dos anos, uma atenção especial das autoridades governamentais, tendo em vista sua importância primordial, tanto nos aspectos econômicos como nos sociais, para a consolidação do desenvolvimento dessas nações.

Neste trabalho, observa-se que a adoção de políticas de proteção à agricultura é antiga e generalizada, visando garantir condições de sobrevivência e competitividade a esse setor da economia, sem o qual o desenvolvimento dos demais setores ficaria comprometido.

Hoje, em nosso País, com a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, em função dos outros grandes blocos econômicos, como a North America Free Trade Agreement (NAFTA) e a União Européia (UE), a agricultura assume vital importância, não apenas pelas vantagens comparativas existentes no próprio setor, mas também pela participação dos produtos agrícolas na formação do produto brasileiro.

É indiscutível que os outros países se desenvolveram graças à adoção de políticas agrícolas eficazes as quais, através de mecanismos de proteção ao setor primário, os colocam em posições privilegiadas não apenas na produção mundial, como também na liderança do comércio internacional. Daí a importância de se conhecer os diversos aspectos que os nortearam, como forma de contribuição para a formulação de uma política agrícola adequada às necessidades brasileiras, capaz de fazer prosperar novos mecanismos de desenvolvimento interno.

Reconhecidamente, com esse trabalho a sociedade brasileira terá importantes subsídios para avaliação da nossa política agrícola, de um lado; de outro, as autoridades responsáveis de Governo, inclusive o Congresso Nacional, terão elementos valiosos de estudos para implantar, de forma real, moderna e competente, políticas agrícolas para o País.

**Fábio de Salles Meirelles**



## PRÓLOGO

Nas fases iniciais do processo de desenvolvimento de um país, a agricultura assume maior importância relativa. Nessa etapa, o bom desempenho da agricultura é fundamental para viabilizar o desenvolvimento econômico.

À medida que o país se desenvolve, naturalmente as pessoas deslocam-se do campo para as cidades e um número menor de trabalhadores rurais passa a prover o abastecimento de uma população crescente nos meios urbanos. A participação da agricultura no produto da economia, por sua vez, sofre redução: quanto mais desenvolvido um país, menor a parcela da agricultura no PIB. Isso não significa que o setor seja menos importante.

Com o desenvolvimento é natural que as pessoas demandem, cada vez mais, produtos e serviços diferenciados e que os gastos pessoais com alimentação passem a representar pequena parcela do orçamento familiar. Mas se não houver suprimento adequado de alimentos, a estabilidade de todo o sistema econômico pode ser comprometida.

Tanto nos países pobres quanto nos mais desenvolvidos os governos intervêm na agricultura através de inúmeros instrumentos de política. Nos países pobres, regra geral, a agricultura é taxada de forma que os recursos extraídos do setor possam financiar o desenvolvimento da indústria. Nos países desenvolvidos, a agricultura é protegida pelo poder público.

A razão inicial para a proteção foram as crises atravessadas pelo setor. Com a evolução, a estabilidade de preços passou a ser a justificativa mais utilizada e também a mais defensável do ponto de vista teórico. Permeia essa discussão uma enorme gama de justificativas, destacando-se ainda as crises como grandes responsáveis por mudanças da política na atualidade, passando por questões relacionadas à segurança alimentar, garantia de renda dos agricultores, maior risco da atividade, neutralização das flutuações da demanda e oferta interna e internacional, etc.

Qualquer que seja a justificativa, é fato incontestável que a política agrícola dos países desenvolvidos tem impacto marcante sobre a economia de todos os países, notadamente sobre o comportamento dos preços agrícolas no mercado internacional, com reflexos sobre a competitividade dos países exportadores.

Embora o protecionismo à agricultura seja prática antiga, nos anos 80 assumiu proporções alarmantes, gerando grande polêmica sobre as distorções provocadas no mercado interno, mas particularmente sobre os preços internacionais. Esses problemas motivaram esta pesquisa que teve por objetivo contribuir para o entendimento das causas e conseqüências da política agrícola tomando como referência a experiência dos países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos e União Européia. Para sua elaboração os autores contaram com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Centro de Desenvolvimento Agropecuário do Médio Vale do Paranapanema (CDV) e, em sua fase final, da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) - Administração Regional de São Paulo.



## ÍNDICE

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	3
<b>Prólogo</b> .....	5
<b>I - PROTEÇÃO À AGRICULTURA: ANÁLISE E RESULTADOS EMPÍRICOS</b> .....	9
1 - INTERVENÇÃO PÚBLICA NA AGRICULTURA .....	10
2 - INDICADORES DE PROTEÇÃO .....	12
2.1 - Taxa de Proteção Nominal .....	13
2.2 - Taxa de Proteção Efetiva .....	14
2.3 - Producer Subsidy Equivalent (PSE) .....	15
3 - CONSEQÜÊNCIAS DO APOIO À AGRICULTURA .....	16
3.1 - Importância Relativa dos Países .....	16
3.2 - Comparações do Protecionismo entre Países .....	30
3.3 - Previsões de Mudanças nos Preços como Resultado da Liberalização da Agricultura.....	36
<b>II - POLÍTICAS AGRÍCOLAS: EXPERIÊNCIAS, PRINCÍPIOS, EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS INSTRUMENTOS</b> .....	39
A - POLÍTICA AGRÍCOLA DOS ESTADOS UNIDOS .....	40
1 - PRIMÓDIOS DA POLÍTICA AGRÍCOLA AMERICANA .....	40
2 - COMMODITY CREDIT CORPORATION (CCC) .....	46
3 - CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA .....	47
3.1 - Principais Instrumentos de Política .....	47
a) Suporte a preço .....	47
b) Controle de área .....	49
c) Pagamentos em espécie (PIK) .....	51
d) Programa de reserva .....	53
e) Crédito rural e pagamentos por desastres naturais .....	53
f) Compras realizadas pela CCC .....	54
3.2 - Outros Programas .....	54
a) Programa do leite .....	54
b) Programa de conservação agrícola .....	55
c) Programas internacionais .....	55
ANEXO 1 - RESUMO DA POLÍTICA AGRÍCOLA NO PERÍODO RECENTE .....	57
ANEXO 2 - CRONOLOGIA DOS PROGRAMAS DAS PRINCIPAIS COMMODITIES .....	58
B - POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC).....	60
1 - PRINCÍPIOS E FUNCIONAMENTO DA PAC .....	61
1.1 - Objetivos e Princípios .....	61
1.2 - Aspectos Gerais da Política Agrícola Comum .....	62
1.3 - O Sistema de Suporte a Preços .....	65
a) Mecanismo básico do sistema de suporte a preços .....	66
b) Restrições para conter acúmulo de excedentes .....	70
1.4 - Montantes Compensatórios Monetários .....	73
2 - QUADRO INSTITUCIONAL E PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO .....	75
2.1 - Órgãos Envolvidos e Competência .....	75
2.2 - A Negociação dos Preços Agrícolas .....	77
3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
ANEXO 1 - DESCRIÇÃO DOS TIPOS DE INTERVENÇÃO .....	78
C - POLÍTICA AGRÍCOLA DO JAPÃO .....	80
1 - INSTRUMENTOS DE POLÍTICA .....	81
1.1 - Restrições à Importação .....	81
1.2 - Suporte a Preço .....	82
1.3 - Subsídio à Produção .....	82
2 - O CASO DO ARROZ .....	83

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	84
D - POLÍTICA AGRÍCOLA DO CANADÁ .....	86
1 - CONTROLES DE OFERTA .....	86
2 - SUBSÍDIO AO TRANSPORTE .....	87
3 - ESTABILIZAÇÃO DE PREÇO E RENDA .....	88
<b>III - AS NEGOCIAÇÕES SOBRE AGRICULTURA NO SISTEMA GATT .....</b>	<b>91</b>
1 - LÓGICA GERAL DO GATT .....	92
2 - A AGRICULTURA NO GATT .....	93
3 - A RODADA URUGUAI .....	94
3.1 - Posições em Conflito .....	94
3.2 - O Acordo Expresso na Ata Final .....	95
a) Redução do apoio à produção doméstica .....	95
b) Acesso a mercados e <i>tarificação</i> .....	97
c) Redução dos subsídios à exportação .....	97
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	99
<b>LITERATURA CITADA .....</b>	<b>102</b>

# **I - PROTEÇÃO À AGRICULTURA: ANÁLISE E RESULTADOS EMPÍRICOS**

Esta parte teve início com uma discussão sobre a justificativa da intervenção pública na agricultura e suas conseqüências. Em seguida, foram apresentados os mais importantes indicadores de proteção. Esses indicadores foram empregados no capítulo seguinte, relativo às conseqüências do apoio à agricultura, com início no tópico que mostra a importância relativa dos países, objeto desta pesquisa, em confronto com informações sobre o Brasil. Seguem-se apresentação dos resultados encontrados na literatura, referentes ao protecionismo praticado nos países desenvolvidos, e algumas previsões relativas às conseqüências da liberalização da agricultura.

## 1 - INTERVENÇÃO PÚBLICA NA AGRICULTURA

As condições históricas que motivaram a adoção sistemática de políticas de preços agrícolas remontam ao período da crise de 1929. Através do *Agricultural Adjustment Act*, de 1933, foram adotadas nos Estados Unidos diversas medidas de intervenção pública visando recompor a paridade entre agricultura e indústria vigente no período anterior à I Guerra Mundial. À ocasião, os problemas que motivaram a intervenção pública eram decorrentes de problemas externos ao setor, mas com graves reflexos negativos sobre seus preços<sup>1</sup>. Também é de 1933 a intervenção inglesa sobre a agricultura, passando a ser o setor de atividade mais regulamentado. Na França, em 1931, o governo inicia intervenção no mercado de vinho e, em seguida (1933), estende o controle ao trigo (DELGADO, 1978, p.33).

Desde seus primórdios, a prática da intervenção pública na agricultura tem por objetivos a busca da estabilidade de preços agrícolas e a garantia de renda dos agricultores. A idéia é dar condições ao setor para que cresça em harmonia com os demais setores da economia, uma vez que, por suas peculiaridades, está sujeito a maior grau de incertezas.

A formação de preços agrícolas se aproxima do modelo de concorrência e depende de fatores internos e externos ao setor. Dentre os fatores causais de ordem externa, as variações cíclicas da demanda agregada têm papel destacado, provocando elevações de preços na prosperidade e queda na recessão<sup>2</sup>. Internamente ao setor, a elevada flutuação da produção devida a fatores de difícil controle, como pragas, doenças, mudanças climáticas, falta de chuvas, etc, naturalmente, amplia a variabilidade dos preços agrícolas que, por sua vez, se estende à receita dos agricultores. O maior grau de risco da atividade agrícola deve-se a esses fatores, cujas conseqüências, dada a interligação dos mercados, podem comprometer o bom funcionamento de todo o sistema econômico.

Assim, preocupações com o desempenho da economia como um todo norteiam as recomendações técnicas pela intervenção pública na agricultura, enfoque adotado pela Food and Agriculture Organization of the United State (FAO) em sua Resolução n. 3/61: *Guidin principles for national agricultural price stabilization and support policies*, divulgada em 1961 (NAÇÕES UNIDAS. FAO, 1961). A resolução estabelece os seguintes princípios a serem perseguidos pela política agrícola de todos os países:

- 1) uma agricultura economicamente capaz de prover para fazendeiros e trabalhadores rurais um nível de vida adequado em relação ao nível geral do país;
- 2) um aumento na eficiência e competitividade da agricultura, particularmente onde isto puder facilitar a redução de medidas protecionistas;
- 3) prevenir a ocorrência de excessivas flutuações nos preços e rendas agrícolas;
- 4) dar maior flexibilidade à produção agrícola em seus ajustamentos à demanda efetiva, com o objetivo de evitar tanto a escassez quanto os onerosos excedentes;
- 5) um crescente e equilibrado consumo dos produtos agrícolas e preços razoavelmente estáveis, em nível justo, tanto para produtores quanto para consumidores;
- 6) um crescimento equilibrado da economia como um todo, sem excessivos pagamentos de transferências da agricultura a outros setores da economia (como em muitos países subdesenvolvidos), ou de outros setores da economia para a agricultura (como em grande número de países desenvolvidos); e
- 7) o aperfeiçoamento da distribuição internacional de produtos primários, levando em conta que a consecução de tal objetivo é uma responsabilidade a ser dividida conjuntamente pelos países importadores e exportadores.

Nem sempre a política agrícola adotada se pauta nesses princípios que reconhecem a necessidade de

---

<sup>1</sup>Ver a esse respeito Parte II, A item 1. Primórdios da política agrícola americana.

<sup>2</sup>A crise vivida pelo setor agrícola americano nos anos 20 constitui um exemplo marcante da interligação entre preços agrícolas e demanda agregada.

tratamento preferencial ao setor agrícola, mas administrado de forma a harmonizar o mercado doméstico ao internacional.

Na prática, em cada país, as decisões de política agrícola são direcionadas por pressões políticas, crises do setor, problemas estratégicos e de segurança alimentar além de uma infinidade de outros fatores.

Os países desenvolvidos, preocupados com questões internas, há muito tempo vêm transferindo elevado montante de recursos para sua agricultura. Com isso, acumularam enorme volume de estoques, vendidos freqüentemente a preços subsidiados no mercado internacional e, dada sua maior importância relativa no comércio mundial, provocaram sérias distorções, com conseqüências para os demais países, mas particularmente desastrosas para os exportadores de produtos agrícolas.

O problema nas economias subdesenvolvidas é de outra natureza. Esses países transferem renda da agricultura para o setor urbano-industrial, tendo como justificativa teórica para isso as funções da agricultura para o desenvolvimento, descritas por JOHNSTON & MELLOR (1961): a) produzir alimentos a baixo preço para as cidades; b) liberar mão-de-obra para a indústria; c) fornecer recursos para a formação de capital; d) abrir mercado consumidor para produtos industriais; e e) produzir excedentes para a exportação.

A superação do subdesenvolvimento só é considerada possível com um setor agrícola dinâmico, respondendo prontamente à demanda do setor urbano-industrial, trazendo divisas e viabilizando estoques que neutralizem, pelo menos em parte, as flutuações da produção e dos preços.

São inúmeras as discussões a esse respeito. Alguns autores são aqui lembrados no sentido de identificar um razoável consenso a respeito da importância do comportamento dos preços agrícolas no processo de desenvolvimento econômico.

RICARDO (1979) foi um dos pioneiros a tratar essa questão. Em seu argumento, os salários reais permanecem em torno do limite de subsistência. Com o aumento da população, a maior dificuldade de acesso a terras férteis eleva o preço dos alimentos, elevando também os salários nominais. Com isso, os lucros tendem a declinar comprometendo o processo da acumulação. Esta é também uma das conclusões de Lewis, 1954, afirmando que "... as revoluções industriais e agrícolas verificam-se sempre concomitantemente, e que nas economias onde a agricultura se encontra estagnada não se verifica nenhum desenvolvimento industrial" (LEWIS, 1969, p. 438).

RANIS & FEI (1961) também concluem que se a produção de alimentos não é aumentada à medida que o fator trabalho vai sendo transferido para o setor não agrícola, surge a deterioração dos termos de troca com elevação dos preços dos alimentos e necessidade de aumentos salariais que comprometem o desenvolvimento. PREBISH (1949), cujo trabalho foi tomado como base para a condução do modelo de substituição de importações da América Latina, vê no desempenho da agricultura sério estrangulamento.

KALECKI (1987, p.136-40) também coloca a oferta inelástica de alimentos nos países subdesenvolvidos como limitante ao crescimento econômico. BACHA (1986, p.92-106) demonstra essa limitação através de um modelo a dois setores, agricultura/indústria, no qual a rigidez da oferta agrícola inibe o crescimento econômico em razão do processo inflacionário resultante. As políticas de combate à inflação forçam a redução da demanda agregada e esta se encarrega de provocar a queda dos preços agrícolas. Veja-se que nesse caso, a variabilidade de preços estaria sendo induzida pela própria política econômica.

KRISHNA (1967) afirma que, historicamente, os principais objetivos das políticas de preços agrícolas na Europa Ocidental e nos Estados Unidos foram a estabilização de preços e renda. Nos países pobres, "como parte da política de desenvolvimento, as políticas de preços agrícolas têm sido usadas negativamente, para manter o pão e matéria-prima baratos para o crescimento do setor industrial, e maximizar e transferir para a cidade, para investimentos, os lucros do comércio de produtos agrícolas" (KRISHNA, 1967, p.490). O autor acrescenta que esse tipo de política negativa foi amplamente utilizada nas fases iniciais do desenvolvimento de países capitalistas e socialistas. Menciona, entre os exemplos, *Corn Laws* na Inglaterra, a extração dos excedentes dos agricultores na Rússia à época de Stalin e no Japão entre fins do século passado e início do corrente, entre outros.

Embora com variações, muitos países, inclusive o Brasil, têm adotado algum tipo de política de estabilização de preço e/ou renda agrícolas. A intervenção não é neutra, e a questão que se coloca trata das consequências distributivas e alocativas resultantes.

Do ponto de vista alocativo, justifica-se a estabilização de preços pela redução dos riscos e incertezas, o que conduziria à alocação mais eficiente dos recursos. Além disso, os preços estáveis podem contribuir para menor variabilidade da renda.

Quanto aos efeitos distributivos, os agricultores são os grandes beneficiários em detrimento de consumidores, que pagam preços mais elevados pelos produtos agrícolas, e contribuintes que financiam as transferências para o setor. De qualquer forma, cabe questionar se a ausência de suporte à agricultura não teria custo social ainda mais elevado, pelo desabastecimento e crises frequentes.

A longa experiência de adoção de políticas que incorporam elevada transferência de recursos para o setor induz, freqüentemente, ao raciocínio que as distorções nos mercados agrícolas são devidas exclusivamente aos subsídios. Estes, sem dúvida, são os grandes responsáveis, mas há causas dentro do próprio funcionamento do sistema econômico que contribuem para o desajuste entre os setores da economia.

Uma delas é a ausência de perfeito conhecimento. Não há como prever, com precisão, preços e produções futuras que permitam fixar parâmetros de intervenção pública que levem ao equilíbrio entre oferta e demanda. Por outro lado, as pressões políticas dos agricultores têm se mostrado, ao longo da história, elemento decisivo na elevação desses parâmetros.

Se os preços são estabilizados, surgem incentivos para aumentar a produção. Um mercado estável e seguro estimula pesquisas que aumentam a produtividade, gerando excesso de produção sobre a quantidade demandada. Isso leva a acúmulo de estoques até que os custos do armazenamento sejam insustentáveis. A produção terá que ser destruída, doada ou lançada ao mercado.

Se a opção for vender no mercado, os preços irão cair, e a política de estabilização irá malograr. A destruição significa desperdício de recursos. A doação a países necessitados significa que o povo da cidade estará pagando por um produto que não vai consumir. A política praticada exige, portanto, mudanças.

Para LIPSEY & STEINER (1966), é inevitável que as políticas de suporte à agricultura encontrem problemas de ajustamento. Sua argumentação é desenvolvida tomando como referência a experiência dos Estados Unidos. Quase todos os gêneros alimentícios têm baixa elasticidade renda, porque a maior parte das pessoas já está bem alimentada. Assim, se a produtividade está crescendo uniformemente em todos os setores, a demanda por alimentos crescerá menos que a oferta. Os preços, salários e lucros tendem a cair e isso é necessário para que os recursos fluam para outras atividades. O inverso acontece com bens de alta elasticidade.

Como a agricultura americana tem sido fortemente encorajada pelo Estado através de financiamento à pesquisa, subsídios e por demanda e preços estáveis, a produtividade do trabalho nesse setor cresceu à taxa de 6% a.a. desde 1930, equivalente ao dobro da produtividade na indústria. "Se a produtividade continua a crescer no setor agrícola, enquanto a elasticidade renda da demanda por esses produtos é baixa, então o excesso de quantidade ofertada sobre a demandada será cada vez maior à medida que o tempo passa. Se o governo insiste em tentar manter preço e renda agrícolas, irá descobrir que, à medida que o tempo passa, será necessário comprar sempre maiores excedentes" (LIPSEY & STEINER, 1966, p. 135). Por outro lado, se o governo cessa sua intervenção, deixando que o mecanismo de preços conduza à realocação dos recursos, o setor agrícola estará sempre em crise. Esse é o dilema da política.

## **2 - INDICADORES DE PROTEÇÃO**

Na ausência de intervenção pública, os preços dos produtos nos mercados domésticos tenderiam a se igualar aos preços externos, descontadas as despesas relativas às distâncias geográficas. Existe, no entanto, uma

infinidade de formas de intervenção do poder público sobre a economia de todos os países que provoca alterações nos preços relativos.

As políticas públicas podem ser planejadas para agir diretamente sobre a formação de preços de produtos específicos. Algumas favorecem os produtores domésticos, como é o caso das tarifas sobre importação e dos subsídios à produção, entre outros. Os impostos indiretos, de um modo geral, favorecem o competidor externo em detrimento do nacional.

Muitas das políticas implementadas pelo governo, embora não sejam destinadas a determinado setor ou produto em particular, têm efeitos indiretos sobre a formação de preços. Nessa categoria enquadram-se as políticas macroeconômicas em geral.

O conjunto das políticas de alcance direto ou indireto sobre determinado produto resulta em alteração nos preços relativos e aumento ou redução da sua competitividade no mercado internacional. A necessidade de avaliar os efeitos das políticas públicas e de ter elementos de comparação com vistas à realização das trocas internacionais levou ao desenvolvimento de diversos indicadores, os chamados coeficientes de proteção. Esses coeficientes permitem comparar preços domésticos e externos de forma a identificar o grau de proteção (ou desproteção) oferecido pelo governo aos produtores domésticos frente aos competidores internacionais. Os mais largamente empregados são: taxa de proteção nominal, taxa de proteção efetiva, e *Producer Subsidy Equivalent* (PSE), apresentados a seguir.

Ressalta-se que o cálculo dos coeficientes de proteção tem por objetivo comparar preços internos aos internacionais visando avaliar o grau de intervenção pública. Para obtenção do preço internacional de referência que permita esse tipo de comparação, os analistas desenvolveram o conceito de preço de fronteira. Teoricamente, esse seria o preço de equilíbrio de longo prazo convertido para moeda nacional através do emprego de taxa de câmbio apropriada. Na prática, utiliza-se como *proxy* desse preço de equilíbrio de longo prazo o preço FOB (livre a bordo), no caso das exportações, e preço CIF (custo, seguro e frete) no caso das importações (TSAKOK, 1990).

## 2.1 - Taxa de Proteção Nominal

A taxa de proteção nominal corresponde à relação entre o preço doméstico e o de fronteira. Assim,

$$TPN_i = \frac{P_i^d - P_i^f}{P_i^f}$$

onde:

$TPN_i$  = taxa de proteção nominal do produto  $i$ ;

$P_i^d$  = preço doméstico do produto  $i$ ; e

$P_i^f$  = preço de fronteira do produto  $i$ .

Se  $TPN_i > 0$  significa que os produtores domésticos, ou os intermediários na comercialização do produto  $i$ , estão recebendo preço mais elevado que na ausência de intervenção pública. Se  $TPN_i < 0$  significa que os competidores externos estão sendo beneficiados pelas política local. Se  $TPN_i = 0$ , não há incentivos ou desestímulos à produção, caracterizando uma situação em que a política local não interfere na competitividade do produto no mercado internacional<sup>3</sup>.

Quando a ação pública provoca alteração que beneficia produtores ou intermediários, o consumidor estará pagando preço mais elevado que pagaria na ausência da interferência do governo. Se favorece o consumidor, o sacrifício cabe aos produtores ou intermediários na forma de menor preço e conseqüente perda de competi-

<sup>3</sup>Freqüentemente as taxas de proteção são multiplicadas por 100, sendo, portanto, apresentadas em porcentagem.

tividade frente à concorrência internacional. Concluindo, quanto maior a divergência entre  $TPN_i$  e zero, maior o efeito das políticas alterando estruturas de preços, e maiores os incentivos para produzir ou consumir o produto.

Com esse método analisa-se o grau de proteção concedido ao produto final. É amplamente empregado pela facilidade de cálculo, mas tem como principal limitação o fato que não leva em conta os efeitos das políticas públicas sobre os insumos produzidos internamente ou importados. A taxa de proteção efetiva ao valor adicionado é um método que, embora mais complexo, permite superar essa limitação.

## 2.2 - Taxa de Proteção Efetiva

Considere-se, inicialmente, que a produção de um bem  $i$  emprega um único insumo  $j$ , comercializável. Isso pode ser expresso da seguinte forma<sup>4</sup>:

$$V_i = P_i(1 + a_{ij})$$

onde:

$V_i$  = valor adicionado por unidade de  $i$ ;

$P_i$  = preço nominal do bem  $i$  sob livre comércio; e

$a_{ij}$  = participação do insumo  $j$  no custo de produção de  $i$  sob livre comércio.

A intervenção pública afeta não somente preços de produtos finais, mas também os preços dos insumos. Supondo que haja imposição de tarifas sobre o bem final  $i$  e sobre o insumo  $j$ , a equação acima transforma-se para:

$$V_i^* = P_i[(1 + t_i) - a_{ij}(1 + t_j)]$$

onde:

$V_i^*$  = valor adicionado por unidade de  $i$ , sob proteção;

$t_i$  = tarifa incidente sobre o bem  $i$ ; e

$t_j$  = tarifa incidente sobre o insumo  $j$ .

A taxa de proteção efetiva ( $TPE_i$ ) pode ser definida como segue:

$$TPE_i = \frac{V_i^* - V_i}{V_i}$$

correspondente à relação entre o valor adicionado sob proteção ( $V_i^*$ ) e valor adicionado sob livre comércio ( $V_i$ ). Da mesma forma que no cálculo da taxa de proteção nominal, se  $TPE_i > 0$ , os produtores domésticos estão recebendo maior retorno por seus recursos em razão da intervenção que receberiam na sua ausência. Se  $TPE_i < 0$ , as políticas públicas estarão favorecendo os concorrentes estrangeiros em detrimento dos nacionais.  $TPE_i = 0$  implica neutralidade da política sobre o processo de produção do bem em questão.

Observe-se que, pela conjugação das equações anteriores, a  $TPE_i$  pode ser apresentada como equação que, generalizada para  $n$  insumos comercializáveis, torna-se:

<sup>4</sup>Essa análise é baseada em CORDEN (1971).

$$TPE_i = \frac{t_i - a_{ij} t_j}{1 - a_{ij}}$$

Esta expressão indica que a taxa de proteção efetiva depende das tarifas sobre o produto final e sobre os insumos e da participação dos insumos no custo unitário do produto final. A tarifa sobre o produto *i* protege o processo produtivo, enquanto aquelas impostas sobre os insumos o desprotege. Assim, a taxa de proteção efetiva é maior quanto menor for a participação dos insumos por unidade do produto final.

$$TPE_i = \frac{t_i - \sum_{j=1}^n a_{ij} t_j}{1 - \sum_{j=1}^n a_{ij}}$$

Alguns cuidados precisam ser tomados na interpretação da taxa de proteção efetiva. Inicialmente, deve-se ressaltar que o método pressupõe que todos os insumos são comercializados no mercado internacional, o que raramente se verifica na prática. Para contornar essa limitação pode-se optar pela solução de BALASSA (1965) que considera os insumos não comercializáveis como insumos comercializáveis com tarifa zero. Isso, no entanto, superestima a tarifa efetiva.

Outro problema é a possível substituição entre os fatores induzida pela modificação dos preços relativos causada por uma estrutura tarifária. A taxa de proteção efetiva compara o valor adicionado de uma situação de proteção com uma situação de livre comércio, mas, de fato, apenas os coeficientes técnicos de situação de proteção estão disponíveis. CORDEN (1971) examinou esse problema e concluiu que na presença de qualquer tipo de substituição a taxa de proteção efetiva é superestimada.

Finalmente, há o problema da taxa de câmbio. Como observa NEUHAUS (1977), para o cálculo da proteção efetiva seria necessário utilizar a taxa de câmbio de livre comércio, que equilibraria o balanço de pagamentos na ausência de restrições tarifárias. Como é bastante difícil estimar uma taxa de câmbio de equilíbrio, normalmente utiliza-se a taxa de câmbio oficial. De qualquer forma, é conveniente lembrar que uma possível sobrevalorização cambial superestima a taxa de proteção efetiva dos bens importáveis.

Apesar dessas limitações, a taxa de proteção efetiva sobre o valor adicionado é um instrumento de análise robusto, que pode ser aplicado em uma grande variedade de estudos. BALASSA (1965) examinou a proteção industrial em diversos países. BERGSMAN & MALAN (1970) fizeram o mesmo para o Brasil. VALDES (1973) usou a tarifa efetiva para analisar os efeitos da política comercial na agricultura chilena. No Brasil, BLUMENSCHHEIN (1982) estudou a proteção efetiva da agricultura paulista, enquanto SILVA (1986) discutiu o impacto da política comercial brasileira no setor agrícola. Mais recentemente TEIXEIRA & SILVA (1992) avaliaram a proteção à indústria de fertilizantes no Brasil.

### 2.3 - Producer Subsidy Equivalent (PSE)

O PSE é um método de análise das relações entre preços internos e externos desenvolvido especificamente visando quantificar os efeitos das políticas agrícolas. Essas políticas, de um modo geral, tiveram início para atender situações críticas do setor, mas com a evolução passaram a gerar enormes distorções. Isso induziu à conclusão que a eliminação ou, pelo menos, redução dos subsídios é inevitável para alguma racionalidade do sistema. Como a simples retirada do subsídio pode ser traumática para o setor agrícola, habitual beneficiário de transferências de renda, além de inviável do ponto de vista político, pelas fortes reações das lideranças rurais,

surgiu um certo consenso que, pelo menos na fase de transição, os produtores deveriam ser compensados pelas perdas de forma a se adaptarem gradativamente à ausência de subsídio<sup>5</sup>.

Esse foi o raciocínio que levou ao cálculo do PSE, indicador proposto por TANGERMAN; JOSLING; PEARSON (1987) para quantificar o montante de subsídio líquido concedido aos produtores visando compensá-los quando, em razão das negociações multilaterais, fosse eliminado.

Em essência, o cálculo do PSE é bastante simples e tem a vantagem de não exigir estimativa do valor agregado. Segue-se sua expressão algébrica:

$$PSE_i = \frac{P_i^p + (S_i - T_i) - P_i^f}{P_i^f}$$

onde:

$PSE_i$  = *producer subsidy equivalent* do produto i;

$P_i^p$  = preço recebido pelos produtores do produto i;

$S_i$  = subsídios recebidos pelos produtores de i;

$T_i$  = impostos pagos pelos produtores de i; e

$P_i^f$  = preço de fronteira do produto i.

Para interpretar os resultados, se  $PSE_i > 0$  significa que o produtor está recebendo incentivos para produzir. Se  $PSE_i < 0$  os agricultores locais estão sendo desestimulados pela política adotada.  $PSE_i = 0$  implica política neutra para o produto i.

Note-se que, embora a origem do PSE esteja relacionada à busca de compensação dos agricultores pela retirada do subsídio, a comparação internacional de seus valores consiste em importante indicador do grau de proteção que os governos dos diferentes países oferecem a seus agricultores.

### 3 - CONSEQÜÊNCIAS DO APOIO À AGRICULTURA

#### 3.1. Importância Relativa dos Países

A produção agrícola não está uniformemente distribuída pelo planeta. Enquanto alguns países se destacam como grandes produtores e exportadores, outros necessitam das importações para seu abastecimento. As políticas agrícolas, como será discutido mais adiante, ajudam a explicar esse fato, que será exemplificado com a apresentação de dados mundiais de produção, exportação, consumo, importação e estoque de alguns produtos agrícolas importantes no comércio mundial (Tabelas 1 a 7 e Figuras 1 a 17).

#### - SOJA

A produção de soja está concentrada em poucos países, entre os quais se destacam os Estados Unidos, Brasil, Argentina e China. Com a exceção do último, esses também são os maiores exportadores do grão e possuem a maior capacidade de esmagamento. Nesta fase do processo de industrialização da soja, entretanto, a União Européia (UE) e o Japão também se destacam, processando os grãos que importam (Tabela 1 e Figura 1).

A produção de torta de soja está diretamente relacionada com a capacidade de esmagamento. O mesmo ocorre com a exportação desse produto (Figura 2). Em termos de consumo, entretanto, o Brasil tem uma partici-

<sup>5</sup>Com a finalidade de constituir um instrumento de quantificação e aplicação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai do Gatt foi criada a Medida Geral de Ajuda (Ver Parte III).

pação pequena, menor do que o Japão. Os grandes consumidores são os Estados Unidos e a UE. Esta última é a maior importadora mundial de torta (Tabela 2 e Figura 3). Quanto ao óleo de soja, sua produção está obviamente relacionada à capacidade de esmagamento, e os números das exportações, importação e consumo não surpreendem (Tabela 3).

TABELA 1 - A Soja em Grão no Mundo, 1992/93

Países	(1.000 TM)				
	Produção	Exportação	Importação	Esmagamento	Estoques
USA	53,750	18,510	-	34,430	6,120
Brasil	22,000	4,800	-	16,400	4,670
Argentina	12,200	3,300	-	8,100	3,530
China	11,200	700	300	4,900	-
EC-12	720	-	14,711	13,280	-
Paraguai	1,800	1,300	-	-	-
Japão	-	-	4,700	3,650	-
Rep. Coréia	-	-	1,290	-	-
Taiwan	-	-	2,400	2,000	-
México	-	-	2,500	2,910	-
Outros	11,130	1,080	4,490	11,640	2,800
Total	112,600	29,690	30,390	97,310	16,800

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 2 - A Torta de Soja no Mundo, 1992/93

Países	(1.000 TM)				
	Produção	Exportação	Importação	Consumo	Estoque
USA	27,410	5,720	-	21,730	0,270
Brasil	12,140	8,150	-	3,650	0,640
Argentina	6,680	6,150	-	0,150	0,390
México	2,050	-	-	2,420	-
EC-12	11,450	4,230	14,040	21,380	-
Ásia/Ocean	-	-	4,270	-	-
Japão	2,920	-	-	3,870	-
China	3,540	600	-	2,980	-
Taiwan	1,640	-	-	1,880	-
Rep. Coréia	-	-	-	1,530	-
Índia	2,250	1,080	-	-	-
Outros	6,310	1,110	8,920	15,980	2,150
Total	76,390	27,760	27,230	75,570	3,450

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 3 - O Óleo de Soja no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Exportação	Importação	Consumo	Estoque
USA	6,230	690	-	5,760	790
Brasil	2,910	700	40	2,240	190
Argentina	1,410	1,200	-	130	240
México	500	-	160	650	-
EC-12	2,570	1,340	610	1,860	-
Japão	690	-	-	710	-
China	630	-	-	930	-
Taiwan	400	-	-	370	-
Rep. Coréia	-	-	-	200	-
Índia	-	-	-	610	-
Outros	1,850	350	3,330	3,820	690
Total	17,190	4,280	4,140	17,280	1,910

Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 4 - O Açúcar no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Consumo	Estoques
Austrália	4.367	-	3.436	-	50
Brasil	9.210	-	2.130	7.200	744
Canadá	-	1.000	-	-	185
China	8.300	1.000	1.000	8.000	2.572
Rep. Coréia	-	1.156	-	-	160
Cuba	4.200	-	3.700	-	440
EC-12	16.911	1.929	5.272	13.415	2.509
Índia	13.170	-	-	13.500	4.665
Japão	-	1.800	-	-	145
México	-	-	-	4.470	780
Tailândia	-	-	2.700	-	162
Ucrânia	-	-	1.600	-	1.457
EUA	6.949	1.678	-	8.187	1.320
USSR	-	3.000	-	5.400	2.970
Outros	48.194	15.988	7.471	52.707	5.419
Total	111.301	27.551	27.309	112.879	23.578

Fonte: WORLD SUGAR SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 5 - O Milho no Mundo, 1992/93

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Consumo	Estoques
Argentina	11.500	-	6.700	-	-
Brasil	28.000	400	-	28.350	3.501
China	96.000	-	9.000	87.884	26.591
México	15.000	-	-	16.500	-
EC-12	28.924	2.000	1.000	28.656	4.192
US	240.776	100	44.500	171.332	53.678
Japão	-	16.400	-	16.550	-
Coreia	-	6.950	-	7.042	-
África do Sul	-	2.300	-	7.600	-
Taiwan	-	5.400	-	-	-
USSR	-	8.000	-	12.179	1.057
Outros	108.109	20.723	1.073	128.091	13.315
Total	528.309	62.273	62.273	504.184	102.334

Fonte: CORN SITUATION AND OUTLOOK REPORT (1993).

TABELA 6 - O Arroz no Mundo, 1992

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Estoques	Consumo
Argentina	-	-	185	-	-
Austrália	-	-	500	-	-
Bangladesh	27.408	20	-	-	18.768
Burma	13.448	-	300	807	8.050
Brasil	10.500	350	-	1.461	7.500
Coréia	-	-	-	1.939	5.400
China	185.000	100	900	27.210	129.000
Índia	108.011	-	450	9.000	75.200
Indonésia	47.300	-	450	2.109	30.228
Paquistão	-	-	900	-	-
Iraque	-	500	-	-	-
Irã	-	950	-	-	-
Japão	13.216	20	-	-	9.450
Tailândia	19.848	-	4.200	-	8.600
Vietnã	21.000	-	1.900	-	11.960
UE	2.206	1.315	1.100	-	1.707
USSR	2.131	825	-	-	-
USA	8.123	190	2.400	1.224	3.102
Outros	60.553	10.249	1.919	8.459	45.052
Total	518.744	14.519	15.204	52.209	354.017

Fonte: WORLD RICE SITUATION AND OUTLOOK (1993).

TABELA 7 - O Trigo no Mundo

(1.000 TM)

Países	Produção	Importação	Exportação	Estoques	Consumo
Brasil	1.020	4.500	-	-	-
Canadá	29.900	-	21.000	11.250	-
Austrália	15.400	-	11.700	4.289	-
Argentina	9.200	-	6.000	-	-
Egito	-	6.000	-	-	-
EC-12	84.600	1.500	21.000	21.428	64.100
E.Europe	-	1.650	-	-	-
USSR	88.600	18.000	500	-	101.400
China	101.000	9.000	-	-	109.000
Índia	55.100	500	-	-	-
USA	66.900	1.800	33.000	13.893	31.200
Japão	-	5.700	-	-	-
Outros	105.780	51.040	6.490	83.805	245.500
Total	557.500	99.690	99.690	134.665	551.200

Fonte: WORLD WHEAT SITUATION AND OUTLOOK (1993).

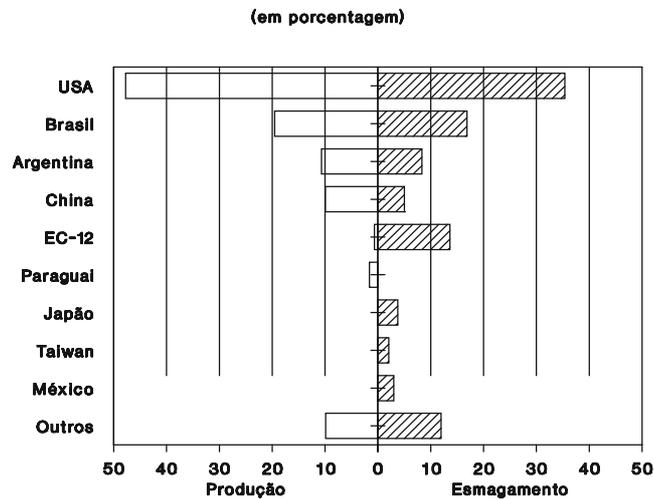


FIGURA 1 – Produção e Esmagamento Mundial da Soja.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

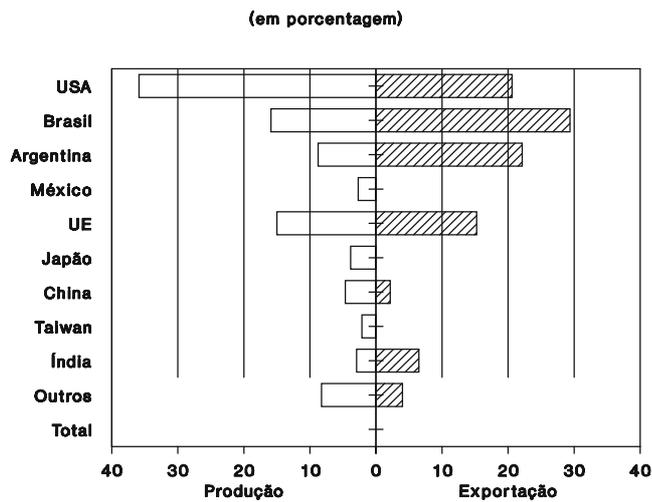


FIGURA 2 - Produção e Exportação Mundial de Torta de Soja.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

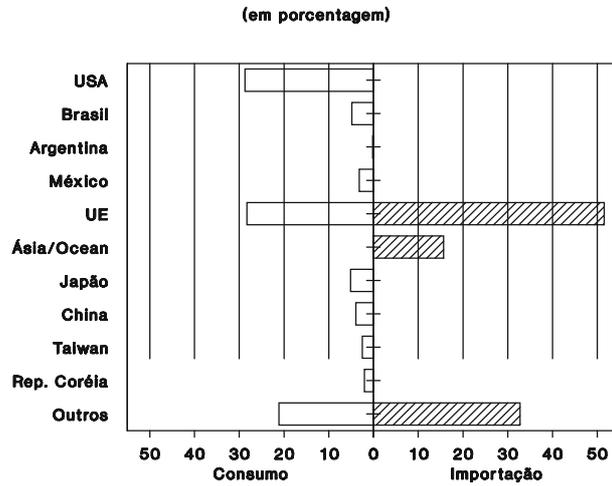


FIGURA 3 - Consumo e Importação Mundial de Torta de Soja.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

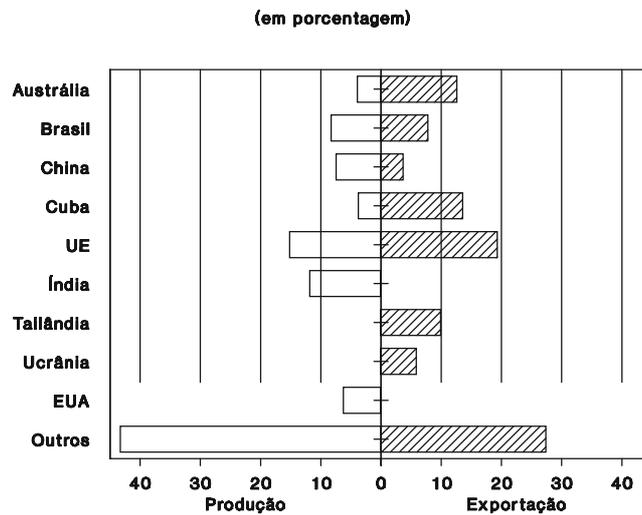


FIGURA 4 - Produção e Exportação Mundial de Açúcar.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

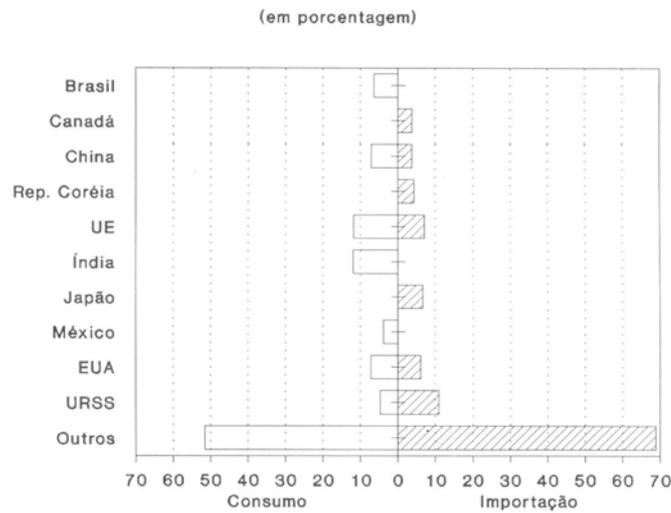


FIGURA 5 - Consumo e Importação Mundial de Açúcar.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

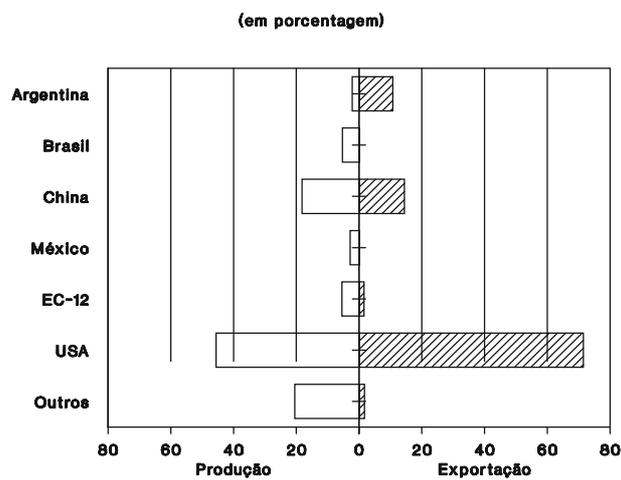


FIGURA 6 -Produção e Exportação Mundial de Milho.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

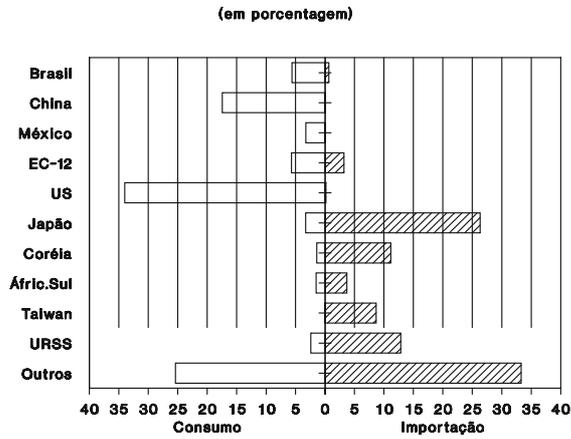


FIGURA 7 - Consumo e Importação Mundial de Milho.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

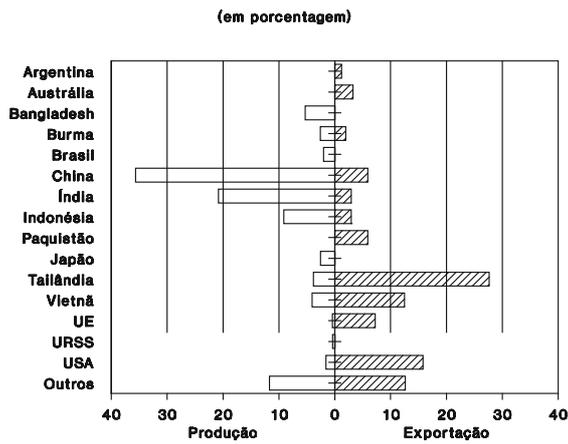


FIGURA 8 - Produção e Exportação Mundial de Arroz.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

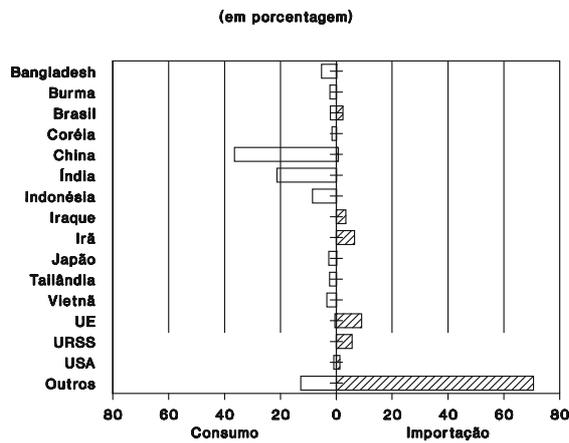


FIGURA 9 - Consumo e Importação Mundial de Arroz.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

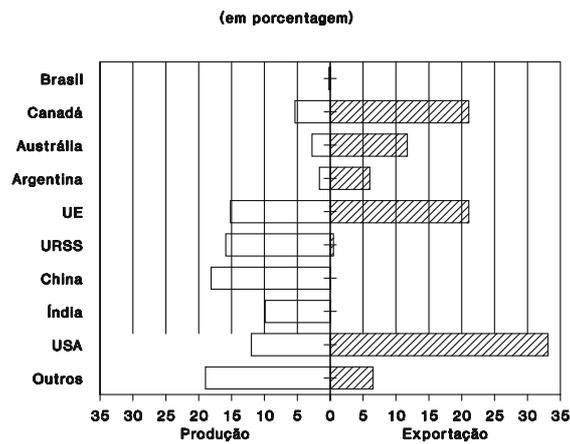


FIGURA 10 - Produção e Exportação Mundial de Trigo.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

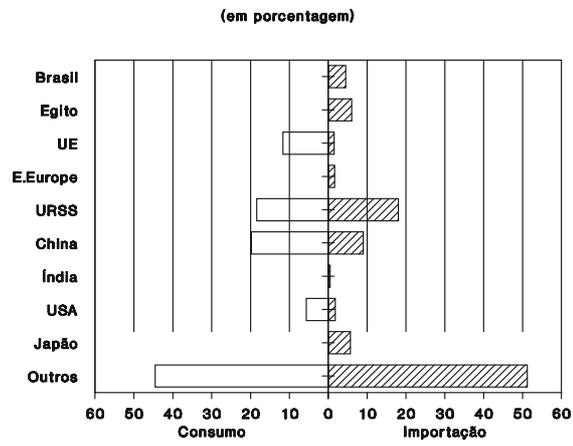


FIGURA 11 - Consumo e Importação Mundial de Trigo.  
 Fonte: WORLD OILSEED SITUATION AND OUTLOOK (1993).

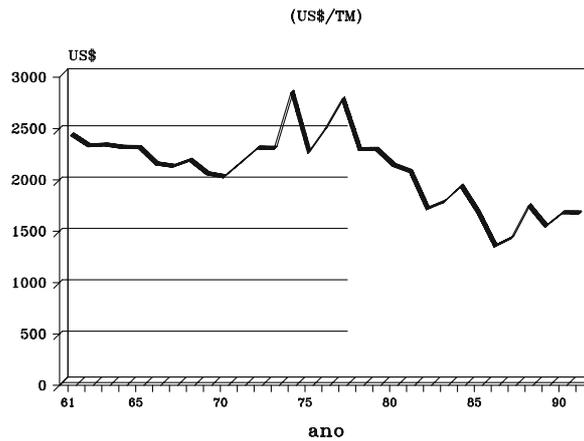


FIGURA 12 - Preço Internacional do Algodão. Deflacionado pelo wholesale/USA.  
 Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

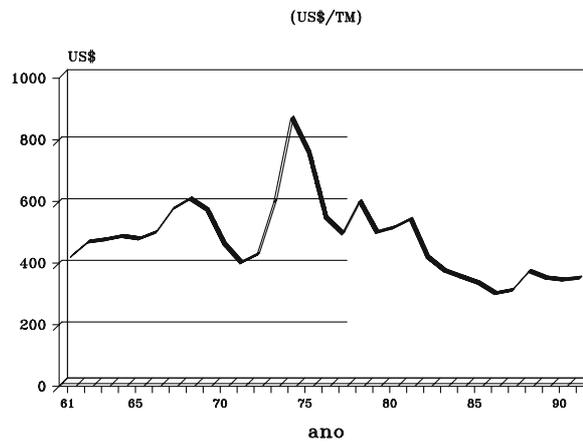


FIGURA 13 - Preço Internacional do Arroz. Deflacionado pelo wholesale/USA.  
 Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

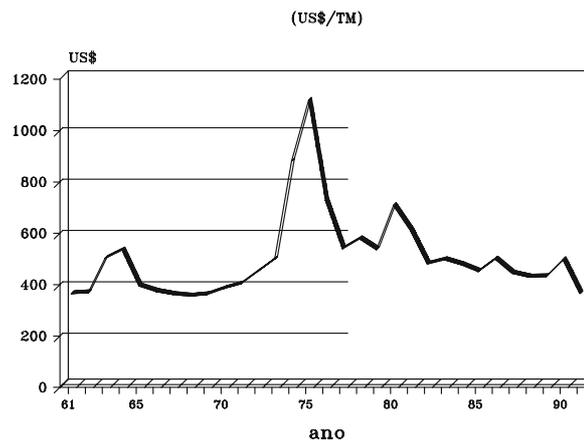


FIGURA 14 - Preço Internacional do Açúcar. Deflacionado pelo wholesale/USA.  
 Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

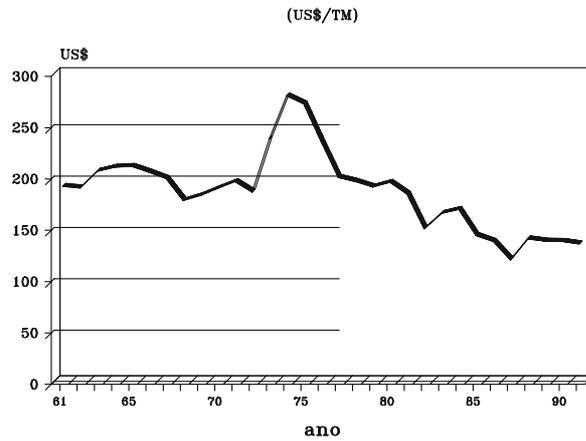


FIGURA 15 - Preço Internacional do Milho. Deflacionado pelo wholesale/USA.  
 Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

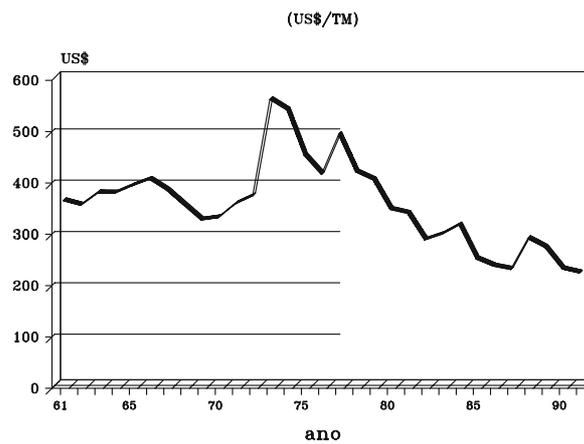


FIGURA 16 - Preço Internacional da Soja. Deflacionado pelo wholesale/USA.  
 Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

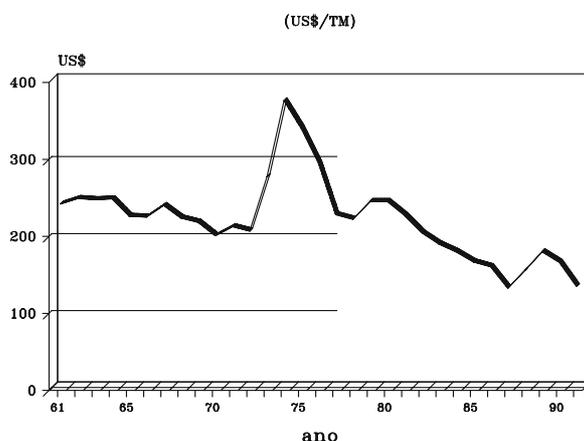


FIGURA 17 - Preço Internacional do Trigo. Deflacionado pelo wholesale/USA.

Fonte: TRADE YEARBOOK (1962-91).

## - AÇÚCAR

A produção do açúcar está melhor distribuída. A UE é a maior produtora, com quase 17 milhões de toneladas, em 1992/93<sup>6</sup>, seguida pela Índia e pelo Brasil. Os maiores exportadores são a UE, Cuba e Austrália. A Índia e a UE são as maiores consumidoras, e a ex-União Soviética a maior importadora (Tabela 4 e Figuras 4 e 5).

## - MILHO

Os Estados Unidos são o maior produtor mundial de milho, respondendo por quase 50% da produção total, correspondente a pouco mais de 240 milhões de toneladas, em 1992/93. A China vem em segundo lugar, com 96 milhões de toneladas, seguida de longe pela UE e pelo Brasil. No consumo e nas exportações, os EUA também se destacam, sendo primeiro colocado, seguido, aqui também, pela China. O Japão é o maior importador mundial de milho, e, em segundo lugar, está a ex-URSS (Tabela 5 e Figuras 6 e 7). Vale a pena observar o enorme estoque que os Estados Unidos mantêm: 53,7 milhões de toneladas (Tabela 5).

<sup>6</sup>Basicamente açúcar de beterraba.

## - ARROZ

A China e a Índia produzem mais da metade do arroz do mundo, seguidos pela Indonésia, Bangladesh, Vietnã e Tailândia. Comparativamente ao volume de produção, pode-se verificar que não há um comércio mundial desse cereal em escala apreciável. Enquanto foram produzidas 519 milhões de toneladas em 1992/93, as exportações globais foram de apenas 15 milhões. Os maiores consumidores, como já se podia esperar, são os países asiáticos, liderados pela China e Índia (Tabela 6 e Figuras 8 e 9).

## - TRIGO

Ao contrário do arroz, o trigo é um produto bastante comercializado em escala mundial. Em 1992/93 foram produzidas 557 milhões de toneladas, e as exportações somaram quase 100 milhões. A China é a maior produtora, seguida pela ex-URSS, UE e Estados Unidos que, por sua vez, são os maiores exportadores, juntamente com o Canadá e União Européia. A ex-URSS é a maior importadora, seguida pela China e Egito (Tabela 7 e Figuras 10 e 11). Note-se que o Canadá e a UE mantêm elevados estoques desse produto.

### 3.2 - Comparações do Protecionismo entre Países

Uma medida de proteção promove grande benefício para poucos e causa pequena perda para grande número de consumidores, o que torna fácil implementar tais medidas. Essa afirmação que BAGWATI (1988) atribui a Pareto é uma justificativa para a proteção do poder público a determinado setor ou atividade. A falta de reação dos consumidores, que individualmente são pouco prejudicados, propicia condições para a adoção de medidas protecionistas.

Com relação à agricultura, o comportamento dos agentes econômicos já não é tão indiferente na atualidade. A percepção do grau de transferência de recursos dos consumidores e contribuintes tem levado a pressões sobre o governo dos países desenvolvidos por mudanças nas regras da política agrícola.

O alerta para a gravidade desse problema veio dos exportadores de produtos agrícolas que vêm seus negócios prejudicados pelo protecionismo. Grande parte da discussão a esse respeito procede dos Estados Unidos que, embora protejam bastante sua agricultura, vêm perdendo mercado particularmente para a UE, que subsidia pesadamente suas exportações.

As estimativas da taxa de proteção nominal constituem uma primeira evidência das diferenças de grau na proteção à agricultura, pois representam uma comparação entre o preço vigente no mercado interno e o preço de fronteira.

As taxas de proteção identificam o Japão como o país que mais protege sua agricultura. Veja-se que, em 1986, o consumidor japonês chegou a pagar pelos produtos agrícolas, em média, um preço 367% acima do preço vigente no mercado internacional. O diferencial de preços diminuiu para 280% em 1988, e TYERS & ANDERSON (1988) previram que cairia para 265% em 1995. Mesmo com essas reduções, as diferenças de preços permanecem absurdas pela lógica da economia, embora aceitáveis pela sociedade japonesa por motivos de segurança (Tabela 8).

A União Européia coloca-se como segunda maior protecionista chegando a ter, em 1988, preços internos, em média, 125% acima do vigente no mercado internacional. Note-se que o grau de protecionismo cresceu de forma acelerada entre 1982 e 1988. Embora os diferenciais de preços sejam muito inferiores aos verificados no Japão, este país é um grande importador de alimentos, enquanto a UE é a segunda maior exportadora de produtos agrícolas e vem praticando *dumping* no mercado internacional (Tabela 8).

TABELA 8 - Taxa de Proteção Nominal à Agricultura, 1982-1995

Ano	EUA	Canadá	UE	Japão
1982	21	26	41	199
1986	56	76	99	367
1988	50	-	125	280
1995 <sup>1</sup>	25	-	105	265

<sup>1</sup>Previsão.

Fontes: TYERS & ANDERSON (1988) e JOHNSON (1988).

A reação dos concorrentes, sob a liderança dos Estados Unidos, foi levada ao GATT que, pela primeira vez, teve a proteção à agricultura como tema central das negociações. A Rodada Uruguai terminou em dezembro de 1993 e, apesar de muitas pressões dos países exportadores, não se conseguiu grandes avanços. Algum esforço de redução do protecionismo já vinha sendo praticado e o que se conseguiu, ao que parece, foi um acordo entre o primeiro e o segundo exportador de produtos agrícolas. Estados Unidos e UE definiram algumas condições que manifestam interesse pela continuidade desse esforço. Os demais países serão forçados a se adaptarem às conseqüências<sup>7</sup>.

Os resultados agregados apresentados acima são indicativos, mas a análise produto a produto permite identificar a origem das grandes discrepâncias de protecionismo entre os países industrializados (Tabela 9).

Observe-se que, em 1988, o consumidor japonês chegou a pagar no mercado doméstico um preço dez vezes acima do vigente no mercado internacional de grãos forrageiros e sete vezes o preço de trigo e arroz (Tabela 9). Na UE, o consumidor local pagou pelo trigo preço 240% acima do mercado mundial. Açúcar, carne bovina, produtos lácteos e grãos tiveram preço interno superior ao preço externo entre 140% e 180%. No caso dos Estados Unidos, os produtos mais protegidos são trigo, laticínios e açúcar. Em 1988, os consumidores locais pagaram mais que o dobro do preço externo.

TABELA 9 - Taxa de Proteção Nominal por Produto, 1988

(em porcentagem)

País	Trigo	Grãos <sup>1</sup>	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar	Média ponderada
UE	240	140	140	175	60	150	180	125
Japão	700	1.065	720	440	90	455	610	280
EUA	120	60	85	30	0	120	105	50
Indust. <sup>2</sup>	145	75	465	105	40	155	160	100

<sup>1</sup>Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

<sup>2</sup>Todos os países industrializados.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

<sup>7</sup>A Parte III deste trabalho é dedicada a uma apresentação dos principais aspectos da Rodada Uruguai.

Desde meados dos anos 80 existe um certo consenso que a eliminação ou, pelo menos, redução do subsídio é inevitável. A busca de alternativas ao protecionismo à agricultura levou à elaboração do conceito de PSE. A idéia que deu origem ao PSE é que, na fase de transição entre o extremo protecionismo e a ausência de subsídios, os agricultores deveriam ser compensados para que essa fase se desenrolasse sem grandes traumas ou conflitos.

Como o cálculo do PSE determina o montante de compensação pela retirada dos subsídios, é também um instrumento de avaliação do próprio grau de protecionismo, com resultados percentuais e em US\$ bilhões, para o período 1979-90 (Tabelas 10 e 11). Relembre-se que o cálculo do PSE incorpora os subsídios líquidos, pois deduz os impostos pagos pelo setor.

TABELA 10 - Producer Subsidy Equivalents, 1979-1990

País	(em porcentagem)				
	1979-86	1987	1988	1989	1990
Canadá	32	49	42	37	41
UE-12 <sup>1</sup>	37	49	46	41	48
Japão	66	76	74	71	68
EUA	28	41	34	29	30
OECD	37	50	46	41	44

<sup>1</sup>UE-10 até 1985; ainda não incluía Portugal e Espanha.

Fonte: OECD, citado por VIATTE & CAHILL (1991).

TABELA 11 - Producer Subsidy Equivalents, 1979-1990

País	(em US\$ bilhão)				
	1979-86	1987	1988	1989	1990
Canadá	4.19	6.66	6.12	5.56	6.46
UE-12 <sup>1</sup>	39.87	72.95	70.48	61.49	81.62
Japão	21.56	35.15	36.52	33.67	30.86
EUA	30.66	45.07	37.21	33.42	35.93
OECD	107.38	176.78	167.91	151.01	175.54

<sup>1</sup>UE-10 até 1985; ainda não incluía Portugal e Espanha.

Fonte: OECD, citado por VIATTE & CAHILL (1991).

Também por este indicador Japão e UE lideram o protecionismo, seguindo-se Canadá e Estados Unidos<sup>8</sup>. Fica evidente a importância relativa dos subsídios concedidos à agricultura em cada um dos países mencionados (Tabela 11). Exemplificando, para compensar os agricultores pela retirada dos subsídios, a UE teria que desembolsar, em 1990, cerca de US\$82 bilhões. Os EUA e Japão necessitariam de US\$36 bilhões e US\$31 bilhões, respectivamente, enquanto para o Canadá seriam suficientes US\$6,5 bilhões. Nesse ano, o desembolso de todos os países da OECD atingiria a cifra de US\$175,54 bilhões, sendo que 46,5% desse montante refere-se à União Européia<sup>9</sup>.

Outro aspecto interessante é que os subsídios foram mais elevados em 1987, caíram nos dois anos seguintes, mas voltaram a crescer em 1990 (Tabelas 10 e 11).

Os dados encontrados para os principais produtos agrícolas cobrem apenas o período 1982-87 (Tabela 12). As estimativas de PSE são díspares entre produtos e variam também entre anos. Aqui, mais uma vez, a produção agrícola japonesa aparece como a mais protegida pelo poder público. Dentre os outros países industrializados não existe regularidade que possa ser ressaltada.

É interessante observar que entre 1982 e 1987 os dados indicam elevada taxa de subsídio na própria agricultura brasileira. Nos casos de arroz, milho e trigo, em alguns anos, o PSE chegou a ser superior ao europeu ou americano<sup>10</sup>.

No presente, dado o descaso do poder público na condução da política agrícola brasileira, esses números podem parecer estranhos. Há que se lembrar, no entanto, que foi exatamente até 1987 que o governo atuou maciçamente nos mercados agrícolas concedendo preços mínimos elevados e adquirindo grande parte da produção (CARVALHO, 1991). No período recente, o quadro é outro. Como as taxas de proteção nominal e efetiva, estimadas para 1990-92, são negativas, indicam que no período recente a agricultura brasileira está desprotegida (Tabela 13).

Das comparações entre países cabe ainda considerar os custos da política agrícola. As estimativas para 1992, referentes aos países da OECD, totalizam US\$353,7 bilhões. Deste montante, 44,1% coube aos europeus filiados à UE, 25,8% aos americanos e 20,9% aos japoneses. Assim, em conjunto, esses países responderam por mais de 90% dos custos pagos pela política agrícola dos países ricos (Tabela 14). Dos países mencionados, o Japão teve maior custo *per capita*. Em média, cada cidadão japonês pagou, em 1992, US\$600 para sustentar a política agrícola do país. Na UE, o custo *per capita* foi de US\$450 e nos EUA de US\$36.014<sup>11</sup>. Em média, cada indivíduo da OECD contribuiu com US\$440 para custear a política agrícola em 1992.

Esses custos são pagos pelos contribuintes, na forma de impostos, ou pelos consumidores, na forma de preços mais elevados.

As estimativas da OECD para a média do período 1984-86 mostram que na economia americana os contribuintes arcam com cerca de 3/4 dos custos e o restante é pago pelos consumidores na forma de preços mais elevados. No Japão acontece o inverso. Os consumidores é que pagam em torno de 3/4 do custo da política agrícola. Isso acontece porque, nesse país, os preços domésticos são muito mais elevados que os do mercado internacional (Tabelas 8 e 9). Também na Europa, e pela mesma razão, os consumidores são mais onerados que os contribuintes arcando com cerca de 2/3 do custo. Em termos médios, considerando todos os países da OECD,

---

<sup>8</sup>Em relação ao preço (Tabela 10), a proteção canadense é maior, mas em valor (Tabela 11) a liderança é americana. Isso se explica pela sua maior representatividade na produção mundial e pela dimensão da proteção agrícola neste país.

<sup>9</sup>OECD = *Organization for Economic Cooperation and Development* e inclui Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países-Baixos, Portugal, Reino Unido, Suíça, Suécia e Turquia.

<sup>10</sup>Observa-se que, ao contrário do Brasil, nesse período, a Argentina desprotegeu sua produção de milho, soja e trigo.

<sup>11</sup>Note-se que os custos, em termos *per capita*, foram ainda mais elevados na Noruega, Finlândia e Suíça, onde cada cidadão contribuiu com, respectivamente, US\$970, US\$910 e US\$840, em 1992. Para o Brasil isso tem pouca importância porque esses países têm pequena representatividade na produção e comércio de produtos agrícolas.

TABELA 12 - Producer Subsidy Equivalent, 1982-1987  
(em porcentagem)

Produto	País	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz	Brasil	40	53	34	67	60	95
	UE	51	14	43	67	44	46
	Japão	84	87	87	87	94	97
	EUA	24	47	32	54	73	49
Milho	Argentina	-52	-43	-48	-40	-17	-23
	Brasil	34	36	10	46	47	5
	UE	34	34	42	43	65	73
	EUA	12	42	15	21	48	46
Soja	Argentina	-40	-37	-68	-42	-40	-10
	Brasil	2	13	-13	2	32	-9
	UE	51	14	43	67	44	46
	Japão	73	77	65	74	74	59
	EUA	7	7	7	9	12	8
Trigo	Argentina	-35	-51	-64	-26	-7	6
	Brasil	77	55	63	64	51	59
	UE	27	10	4	31	59	55
	Japão	96	97	97	96	104	108
	EUA	15	38	28	39	61	63
Carne de aves	Brasil	8	12	5	4	1	2
	UE	22	33	25	30	34	44
	EUA	5	5	5	6	14	26
Carne bovina	Brasil	12	4	-10	-7	-5	1
	UE	38	42	49	56	36	40
	Japão	55	57	56	59	72	72
	EUA	7	8	8	9	12	10
Leite	UE	34	34	42	43	65	73
	Japão	72	79	83	85	93	87
	EUA	49	45	61	55	62	58

Fonte: WEBB et al. (1990).

TABELA 13 - Taxas de Proteção Nominal e Efetiva, Brasil, 1990-92

Produto	Região	Taxa de proteção			
		Com imposto		Sem imposto	
		Nominal	Efetiva	Nominal	Efetiva
Algodão (fibra curta)	Sudeste	-17,84	-27,09	-21,74	-31,06
	Nordeste	-9,74	-12,30	-14,51	-20,94
Algodão (fibra longa)	Sudeste	-19,81	-26,80	-23,86	-30,79
	Nordeste	-13,45	-47,35	-18,52	-52,53
Soja	Sul	-3,37	-28,25	-8,44	-36,79
	Centro-Oeste	-11,08	-35,33	-17,07	-36,56
Milho	Sul	-1,26	-25,78	-1,35	-27,28
	Nordeste	-4,19	-7,30	-4,52	-6,43
	Centro-Oeste	-0,19	-23,83	-6,43	-25,13
Arroz de Sequeiro	Centro-Oeste	0,00	-35,68	0,00	-21,38
Trigo	Sul	28,39	0,09	30,57	0,17

Fonte: LOPES (1993).

TABELA 14 - Custo da Política Agrícola dos Países da OECD, 1992

País	US\$ bilhão	Total <i>per capita</i>	
		%	US\$
UE	155,9	44,1	450
Estados Unidos	91,1	25,8	360
Japão	74,0	20,9	600
Canadá	9,1	2,6	330
Suíça	5,8	1,6	840
Finlândia	4,5	1,3	910
Áustria	4,2	1,2	530
Noruega	4,1	1,2	970
Suécia	3,2	0,9	370
Austrália	1,6	0,5	89
Nova Zelândia	0,1	0,0	15
Total	353,7	100,0	440

Fonte: OECD (1989-92).

o custo se distribui de forma aproximadamente equitativa entre consumidores e contribuintes, com ligeira desvantagem para os primeiros (Tabela 15).

TABELA 15 - Estimativa Média dos Custos da Política Agrícola dos Países da OECD, 1984-86  
(em porcentagem)

País	Contribuintes	Consumidores	Receitas	Custo total <sup>1</sup>
EUA	75,7	25,9	1,5	78,5
Canadá	54,4	47,1	1,5	6,8
Japão	27,3	82,4	9,8	50,1
UE-10	38,2	62,6	0,8	79,6
Total	49,8	53,3	3,1	219,0

<sup>1</sup>Custo total (em bilhões de ECUs) = custo pago pelos contribuintes mais custo pago pelos consumidores, menos receitas.  
Fonte: BLANDFORD (1990).

### 3.3 - Previsões de Mudanças nos Preços como Resultado da Liberalização da Agricultura

A oitava rodada de negociações multilaterais sob os auspícios do GATT teve início em setembro de 1986. Foi chamada Rodada Uruguai e diferiu das anteriores por dar destaque à agricultura na agenda, quando as anteriores foram centradas em questões relativas ao comércio de produtos industriais. A prioridade à agricultura se deveu ao crescimento exacerbado da proteção ao setor que marcou os anos 80 e gerou conflitos de interesse entre as partes contratantes do GATT<sup>12</sup>. No andamento das negociações, os países exportadores de produtos agrícolas, sob a liderança dos Estados Unidos, pressionaram particularmente a União Européia pela redução do subsídio. A preocupação com a Europa se justifica em razão de suas exportações subsidiadas e de sua elevada participação no mercado internacional.

A gravidade do problema e a necessidade de levantar informações que pudessem orientar as negociações em curso no GATT levaram diversos pesquisadores a se envolverem em estudos buscando avaliar as conseqüências de uma possível mudança na prática da política agrícola. TYERS & ANDERSON (1988) foram os autores que mais se destacaram nesse esforço<sup>13</sup>. Grande parte dos resultados apresentados abaixo deve-se a eles.

Uma das conseqüências mais importantes da liberalização da agricultura é a redução dos preços recebidos pelos agricultores dos países que antes protegiam o setor. Apenas a remoção da proteção da PAC (unilateral) resultaria em queda dos preços recebidos pelos produtores dos principais produtos entre 17% e 35% (Tabela 16), ficando evidente a razão das preocupações dos produtores agrícolas europeus. Se todas as economias industrializadas fizessem o mesmo (remoção da proteção multilateral), os preços cairiam menos.

No caso japonês, a queda dos preços recebidos pelos agricultores de trigo e grãos forrageiros seria em torno de 75%. Para os americanos a remoção da proteção também significaria queda nos preços, mas os percentuais

<sup>12</sup>PONT-VIEIRA (1994) registra que nos primeiros 30 anos de existência do GATT (1948-80) houve apenas 54 casos de solução de controvérsias relativas à agricultura. No entanto, entre 1980 e 1990, o número cresceu para 71 casos (PONT-VIEIRA, 1994, p.295).

<sup>13</sup>Teve-se acesso apenas ao trabalho TYERS & ANDERSON (1988), publicado no *Journal of Agricultural Economics*. Tomou-se conhecimento dos resultados dos outros trabalhos desses autores (não publicados ou de circulação restrita) através de citações encontradas na literatura.

de redução seriam muito menores que para a Europa ou Japão e, no caso de liberalização multilateral, os preços de grãos forrageiros e carnes até subiriam. Diante disso, não é de se admirar que os Estados Unidos tenham muito interesse na redução do apoio à agricultura.

TABELA 16 - Efeitos da Remoção da Proteção à Agricultura sobre os Preços Recebidos pelos Produtores, 1995  
(em porcentagem)

País	Cenário <sup>1</sup>	Trigo	Grãos <sup>2</sup>	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar
UE-12	Multilateral	-22	-26	-21	-35	-14	-8	-26
	Unilateral	-24	-25	-26	-37	-17	-24	-28
Japão	Multilateral	-72	-76	-67	-55	-29	-44	-63
	Unilateral	-74	-77	-68	-62	-31	-62	-66
EUA	Multilateral	-5	3	-11	16	7	-19	-20
	Unilateral	-12	-4	-20	-7	-1	-36	-27

<sup>1</sup>Os cenários multilateral e unilateral referem-se à liberalização da agricultura englobando, respectivamente, todos os países desenvolvidos e apenas o país em questão.

<sup>2</sup>*Coarse grains* = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

Das previsões de TYERS & ANDERSON (1988) para 1995 dos impactos isolados da liberalização da agricultura na União Européia, Japão e Estados Unidos sobre os preços internacionais, verifica-se que apenas a remoção dos subsídios da PAC elevaria os preços internacionais em 22% em média. Produtos lácteos teriam elevação de 59%, carne bovina de 26%, trigo de 23% e açúcar de 18%<sup>14</sup> (Tabela 17).

No Japão, dada sua menor representatividade no mercado, embora subsidie pesadamente sua agricultura, os efeitos da liberalização seriam pequenos, relativamente à Europa, mas também resultaria em elevação dos preços internacionais. Pelas previsões de TYERS & ANDERSON (1988), as maiores altas se dariam nos preços dos produtos lácteos e carne bovina, de 28% e 13%, respectivamente. A liberalização japonesa da cultura do arroz elevaria seu preço internacional em 9%. Finalmente, se o país removesse a proteção a todos os produtos mencionados, o efeito médio seria de elevação dos preços internacionais em 7%.

Dentre os países mencionados, a remoção da proteção americana seria a menos expressiva. Em média haveria uma elevação dos preços internacionais de 4%. Os preços dos produtos lácteos subiriam em 27% e a carne bovina, em 6%. Por outro lado, outras carnes, arroz e grãos forrageiros teriam seus preços internacionais reduzidos, resultado da completa liberalização da política agrícola dos EUA.

Previsões sobre os impactos da liberalização multilateral sobre os preços internacionais foram realizadas por diversos autores. Existe grande divergência de metodologia e de base de cálculo entre as pesquisas, levando, portanto, a resultados diferentes. Ressalta-se, no entanto, que para a maioria das pesquisas, se os governos dos países desenvolvidos deixassem de subsidiar suas agriculturas, levaria à elevação dos preços internacionais dos produtos

<sup>14</sup>Alguns estudos indicam também que a abolição da PAC levaria à expansão do comércio mundial de produtos agrícolas. Para muitos deles, a queda no preço para o produtor e consumidor europeus tornaria a UE importador líquido. Esse efeito seria maior nos produtos mais protegidos como grãos forrageiros, trigo e produtos lácteos (ROSENBLATT et al., 1988).

agrícolas. Os preços que sofreriam maiores elevações seriam os de produtos lácteos, açúcar e carne bovina (Tabela 18).

TABELA 17 - Efeitos da Liberalização Unilateral dos Mercados Agrícolas dos Países Industrializados sobre os Preços Internacionais, 1995

(em porcentagem)

País	Trigo	Grãos <sup>1</sup>	Arroz	Carne bovina	Outras carnes	Produtos lácteos	Açúcar	Média ponderada
UE-12	23	5	9	26	4	59	18	22
Japão	2	1	9	13	6	28	2	7
EUA	2	-6	-1	6	-2	27	3	4

<sup>1</sup>Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: TYERS & ANDERSON (1988).

TABELA 18 - Previsões dos Efeitos da Liberalização Multilateral sobre o Preço Internacional de Produtos Agrícolas (em porcentagem)

Fonte	Ano base	Trigo	Grãos <sup>1</sup>	Arroz	Carne bovina	Produtos lácteos	Açúcar
OECD (1987)	1979-81	-1	-3	1	15	44	10
USDA (1987)	1994	7	11	18	22	30	48
TYERS & ANDERSON (1986)	1985	2	1	5	16	27	5
USDA (1989)	1986	30	23	24	18	50	39
TYERS & ANDERSON (1988)	1995	25	3	18	51	95	22
PARIKH et al. (1988)	2000	18	11	21	17	31	-

<sup>1</sup>Coarse grains = inclui todos os grãos (exceto trigo e arroz) que são utilizados principalmente para alimentar animais.

Fonte: Elaborado a partir de diversos artigos de BLANFORD (1990).