

A AGRICULTURA NO MOMENTO ATUAL DA NEGOCIAÇÃO DO MERCOSULⁱ

Roberto Rodriguesⁱⁱ
Marcos Sawaya Jankⁱⁱⁱ

1 - INTRODUÇÃO

Já passa da metade o período de tempo estabelecido no Tratado de Assunção para a consolidação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). Todos os indícios apontam que em 1º de janeiro de 1995 haverá apenas a formação ainda imperfeita de uma **União Aduaneira** na região, com o estabelecimento da tarifa zero para as transações intrabloco e a fixação de parte das Tarifas Externas Comuns. A condição principal para atingir o estágio de Mercado Comum, previsto no Tratado, é a harmonização das políticas públicas dos Estados-parte, sejam elas macroeconômicas ou setoriais, tarefa hoje quase impossível dada a forte instabilidade política, econômica e social da região. Na verdade, neste exato momento o processo integrativo encontra-se numa fase bastante **crítica**, com a Argentina pretendendo adotar inúmeras salvaguardas comerciais e medidas *anti-dumping* contra o Brasil e pleiteando fixar a Tarifa Externa Comum em níveis bastante reduzidos.

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo vem acompanhando cuidadosamente esta integração, que terá grande importância para o futuro da agropecuária do Estado e do País. Este trabalho busca sintetizar este momento crucial das negociações e apresentar a posição e as principais propostas da Secretaria em relação à integração agrícola.

2 - A AGRICULTURA E A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Todos os países do MERCOSUL passam por um rápido processo de abertura econômica, representado pela queda linear das tarifas alfandegárias. Paralelamente, ocorre uma crescente concessão de preferências tarifárias intrabloco (que já atingiram o nível de 75% em julho último) e a fixação da Tarifa Externa Comum (TEC) para importações de terceiros mercados, instrumento que definirá o nível de proteção do bloco em relação ao resto do mundo. Evidentemente, este é um processo relativamente controverso, que vem sendo conduzido dentro da pro-

posta de desenvolver um "bloco aberto", ou seja, fixar uma TEC que crie alguma preferência na região, sem torná-la excessivamente protegida ao exterior.

Diversos estudos apontam ser a agricultura o setor mais sensível para o Brasil na integração ao MERCOSUL. Esta constatação decorre do grande volume de importações agrícolas provenientes daqueles países (60% do total importado) e das reconhecidas vantagens competitivas da região da pampa úmida, em termos de menores custos de produção na fazenda (graças à alta fertilidade natural dos solos e topografia plana). Os principais produtos originários do MERCOSUL que competirão com a produção brasileira são o trigo, o arroz, os derivados do leite, a carne bovina, alguns hortícolas como alho, batata e cebola e algumas frutas temperadas. Até mesmo as autoridades diplomáticas colocam a agricultura como "moeda de troca" da integração, ao afirmarem "que o Brasil dará a seus parceiros do MERCOSUL acesso privilegiado ao mercado brasileiro de produtos agrícolas, cabendo, portanto, acordar níveis razoáveis de alíquotas aos setores brasileiros que necessitam de maior proteção tarifária, até como forma de assegurar preferência aos produtos brasileiros, em relação aos terceiros países, promovendo um equilíbrio de vantagens dentro da união aduaneira"^{iv}.

De forma geral, a maior concorrência se dará nas propriedades agrícolas, uma vez que as indústrias brasileiras de insumos, máquinas agrícolas e processadoras de alimentos possuem maiores economias de escala e vantagens em tecnologia de produto e *marketing*, sendo, portanto, ganhadoras no processo integrativo.

Sendo o Brasil um país heterogêneo e quase continental, o impacto do MERCOSUL será diferenciado de acordo com a região geográfica e a estrutura produtiva em questão. Sem dúvida, o impacto concorrencial mais forte ocorrerá nas pequenas propriedades dos Estados do Sul, pela proximidade geográfica, solos menos férteis, topografia mais acidentada, baixa produtividade e alto grau de endividamento nos anos recentes. No entanto, haverá também um importante e ainda pouco comentado impacto nas

regiões do Brasil mais distantes dos portos e centros de consumo, para onde a agricultura migrou na esteira da política agrícola dos anos 70. Tal impacto advém da própria forma de ocupação agrícola destas regiões, baseada em uma infra-estrutura de transportes rodoviários cara e arcaica, que via de regra escoava *commodities* de baixo valor adicionado.

3 - OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DA INTEGRAÇÃO AGRÍCOLA

Os principais problemas da integração agrícola no presente momento podem ser divididos em cinco grandes grupos: harmonização das políticas macroeconômicas, fixação da TEC, harmonização da política comercial, harmonização da política agrícola e harmonização de outras políticas públicas.

3.1 - Harmonização das Políticas Macroeconômicas

As discrepâncias observadas na condução das políticas monetárias (controle da moeda, taxas de juro, etc.), fiscais e cambiais são hoje o principal obstáculo para a formação do MERCOSUL, conforme descrito a seguir:

a) Estabilidade Econômica - A principal condição para a formação de um mercado comum na região é a obtenção de um mínimo de estabilidade econômica duradoura nos quatro países. O fator de maior turbulência ainda é a presença de inflação crônica no Brasil, com profundos desajustes nos preços relativos, moeda desacreditada, altas taxas de juros, concentração de renda, desinvestimentos importantes em setores estratégicos e todos os conhecidos problemas que decorrem deste fato.

b) Política Tributária - Diversos estudos mostram que atualmente a incidência de impostos sobre a produção agrícola e agroindustrial no Brasil é superior a dos demais parceiros do MERCOSUL. Na verdade, o pacote econômico adotado pelo governo argentino em outubro de 1992 - que instituiu a política de reembolsos ("reintegro"), a virtual eliminação dos direitos de exportação ("retenciones"), a eliminação da contribuição ao Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes - criou vantagens competitivas para a Argentina, o mesmo se passando

com o Paraguai e o Uruguai. No Brasil, ao contrário, o déficit fiscal crônico tem levado o governo a pretender ampliar a incidência de alguns impostos (IRPF, IOF e IPI), e até eventualmente criar novos impostos (IPMF).

c) Política Cambial - A defasagem nas taxas de câmbio reais tem levado a mudanças radicais nos padrões de comércio da região nos últimos quatro anos, caracterizando um verdadeiro "ping-pong" de mercadorias num sentido e de turistas no outro. Assim, no comércio de mercadorias com os parceiros do MERCOSUL, o Brasil passa de um superávit de US\$0,5 bilhão em 1988 para um déficit de US\$1 bilhão em 1990, e novamente para um superávit de quase US\$2 bilhões em 1992. Ora, o principal fator que explica este comportamento é a coincidência, até o início de 1990, de uma valorização real do cruzeiro com fortes desvalorizações reais do peso argentino; de 1990 para cá, o movimento bruscamente se inverte com o cruzeiro se desvalorizando em termos reais e o peso se sobrevalorizando (em decorrência do Plano de Conversibilidade adotado pelo Ministro Cavallo). Vale dizer que neste momento a apreciação real do peso é mais pronunciada em relação ao cruzeiro do que ao dólar, devido à coincidência de uma valorização real da moeda argentina e de uma desvalorização real da moeda brasileira. Evidentemente, as diferenças nos níveis de crescimento e consumo do-méstico dos países e a crescente preferência tarifária também influenciam as grandes mudanças observadas no padrão de comércio da região, porém o principal determinante certamente é a taxa de câmbio real.

Esta grave defasagem cambial fez com que a Argentina enfrentasse uma perda de competitividade externa sem precedentes, o que a levou a adotar diversas medidas de caráter paliativo: redução da carga tributária, incentivos à exportação, aumento da taxa de estatística sobre importações, adoção de salvaguardas comerciais e abertura de processos *anti-dumping* contra a "invasão" de produtos brasileiros.

3.2 - Fixação da Tarifa Externa Comum (TEC)

A fixação da TEC para importações provenientes de terceiros mercados é uma decisão de longo prazo, de fundamental importância na determinação do volume de comércio e de investimentos que ocorrerá no MERCOSUL. A proposta vigente é a chamada "flexibilização" das tarifas no tempo: 85% do universo tarifário brasileiro, aí incluído todo o setor agrope-

cuário, será distribuído em 11 faixas que vão de 0 a 20% (de 2 em 2%); os restantes 15% do universo de produtos terão uma TEC entre 20% e 35%, dentro de listas de exceção com duração máxima de seis anos. Estes produtos "sensíveis" são, na concepção do governo brasileiro, os automotivos, os bens de capital com controle numérico, as telecomunicações, a química fina e a informática.

Para o setor agroindustrial a filosofia vigente no governo brasileiro neste momento é fixar tarifas mais baixas para matérias-primas agrícolas e tarifas mais altas para produtos elaborados, isto é, protege-se mais o insumo, as máquinas agrícolas e o alimento processado do que o produto agrícola, como sempre ocorreu na história do País. É importante sublinhar este fato: nas últimas décadas a agricultura brasileira sempre esteve mais aberta ao exterior, face às constantes isenções de tarifas no interesse do abastecimento doméstico de curto prazo. Já os segmentos agroindustriais que estão "antes" e "depois" da fazenda foram quase sempre protegidos por tarifas alfandegárias elevadas, dentro do conceito de "indústria nascente" do hoje exaurido modelo de substituição de importações. Ora, manter este perverso mecanismo de discriminação intersetorial através da TEC será um grande equívoco, pelos seguintes motivos:

a) Ao contrário dos demais parceiros do MERCOSUL, o Brasil importa regularmente importantes volumes de produtos agrícolas altamente subsidiados no mercado internacional, como, por exemplo, trigo, leite em pó, carne bovina, milho, algodão e arroz.

b) A TEC determinará o padrão de comércio e de investimentos no MERCOSUL. Nos produtos caracterizados por um comércio externo subsidiador e desleal, uma TEC baixa erodirá completamente o princípio de preferência comunitária.

c) Argumenta-se que para neutralizar os subsídios na origem basta utilizar o sistema de direitos compensatórios presente na Lei Agrícola. É preciso desmistificar esta questão. Primeiro, os direitos compensatórios são medidas aplicadas sempre "ex-post", ou seja, depois que o dano já foi causado. Segundo, eles implicam em pesados custos de difícil comprovação. Terceiro, não é fácil impôr direitos compensatórios a grandes parceiros comerciais como a União Européia (UE) e os Estados Unidos, com características negociais agressivas e retaliadoras. Quarto, criam-se fortes resistências entre os importa-

dores, que se aliam aos exportadores para bloquear a aplicação dos direitos. A TEC é a única medida verdadeiramente cautelosa para neutralizar subsídios na origem nas condições brasileiras, onde prevalecem dificuldades quase intransponíveis para a aplicação de direitos compensatórios, com desastrosas consequências para o setor agrícola (como no exemplo atual do algodão).

Ademais, é importante salientar que se for mantida uma discriminação intersetorial no *agribusiness* - com tarifas comparativamente maiores para indústrias de insumos, equipamentos e máquinas agrícolas - estará caracterizada uma penalização implícita exatamente sobre os segmentos mais tecnificados da agricultura (e portanto mais competitivos), que são os que mais se utilizam destes insumos. Um princípio fundamental a ser seguido em um contexto de rápida abertura comercial, que não tem sido respeitado neste País, é que o Estado tem a obrigação de ser neutro, e não de patrocinar a proteção de determinados setores da economia, em detrimento de outros. Ou seja, em termos econômicos, um princípio elementar é a convergência das proteções nominal e efetiva para os mesmos níveis. Do contrário, a abertura acaba escolhendo alguns setores para pagar a conta do não-ajustamento de outros setores: no caso brasileiro, os setores de insumos agrícolas e processamento de alimentos acabam desta forma tendo um custo relativo de ajuste menor do que o setor agropecuário.

3.3 - Harmonização da Política Comercial

Os principais pontos são a legislação *anti-dumping* e anti-subsídios (direitos compensatórios), as regras de origem e as salvaguardas comerciais. Sabe-se que até atingir o estágio de Mercado Comum (que certamente vai levar bastante tempo), e face à ainda forte instabilidade político-econômica da região, será extremamente importante contar com a eficiência, a presteza e o rigor na aplicação destes instrumentos para resolver problemas comerciais. A meia centena de salvaguardas e investigações *anti-dumping* que a Argentina abriu contra o Brasil desde o ano passado e as regras de origem que estão previstas no NAFTA indicam que estes mecanismos são fundamentais ao longo de todo o processo de consolidação do Mercado Comum.

3.4 - Harmonização da Política Agrícola

Alguns pontos essenciais deveriam ser considerados pelo Brasil: a) com a falência quase generalizada do Estado interventor, é inviável pensar numa política de crédito rural e de preços mínimos nos moldes do passado, apesar de que diversos países que concorrem com o Brasil no mercado internacional ainda subsidiam fortemente suas agriculturas; e b) o Brasil é um País que apresenta uma enorme diversidade de regiões e estruturas de produção agropecuária, sendo necessário manter alguns instrumentos de política para a sustentação dos setores de produtos agrícolas voltados para o consumo doméstico. Assim, a hipótese de não-intervenção, apresentada pela Argentina, é infactível frente à necessidade que o Brasil tem de garantir o abastecimento interno de uma população que conta com 34 milhões de jovens com nível de renda abaixo do limite de po-breza^v - equivalente à população total daquele País - além de evitar a continuidade do êxodo rural.

3.5 - Outras Políticas Públicas

Melhoria dos sistemas de comercialização e viabilização da infra-estrutura de transportes, armazenagem e energia. Harmonização das normas técnicas e padrões de qualidade, que podem facilmente tornar-se barreiras não-tarifárias, caso a negociação oficial não seja conduzida a contento.

Um ponto de grande relevância é a questão da reconversão produtiva em caso de perda de competitividade, até o momento uma letra morta no acordo do MERCOSUL. Há forte carência de bons diagnósticos sobre a competitividade das principais cadeias "sensíveis", que indiquem quais os caminhos a serem tomados dentro de uma estratégia global do País. Ao comparar o processo do MERCOSUL com o de formação do Mercado Comum Europeu, observam-se dois fatos: primeiramente, apesar do avançado processo de integração do MERCOSUL, ainda há uma enorme carência de equipes permanentes que desenvolvam bons estudos técnico-econômicos sobre a integração; em segundo lugar, falta ainda uma definição clara da estratégia nacional (mais do que isso, no caso do Brasil, nota-se a ausência de um verdadeiro "Projeto Nacional" para o País).

Enfim, a agricultura questiona se haverá algum benefício real para o setor na integração. A harmonização do tratamento tributário não tem avançado,

sendo que o ICMS continua tornando o setor exportador brasileiro um grande perdedor na concorrência com o produto argentino. As taxas de câmbio variam de acordo com os planos de combate à inflação, ou seja, a unilateralização dos ajustes internos sobrepõe-se inteiramente à harmonização das políticas econômicas da região. Nem mesmo os legítimos direitos de política comercial agrícola têm sido respeitados, como no caso das cláusulas de origem, salvaguardas, etc. As demais políticas (agrícola, tecnológica, de reconversão produtiva, etc.) também progrediram muito pouco. Em suma, o ponto fundamental é que até agora o setor agrícola somente tem pago o ônus do ajustamento, sem nenhum benefício concreto à vista, pelo menos a curto prazo.

4 - POSIÇÃO E PROPOSTAS DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

A Secretaria da Agricultura relaciona, abaixo, dez pontos considerados importantes no atual momento da integração:

a) No ano passado as principais lideranças do setor agrícola pediram a equiparação das tarifas dentro do complexo agroindustrial, além da fixação de tarifas mais altas para produtos agrícolas altamente subsidiados no mercado internacional. Com isso, elas pretendiam desenvolver um comércio preferencial na região, acreditando que a **verdadeira consistência do bloco** seria dada pela criação simultânea de **margens de preferência para os bens de capital brasileiros e para a agricultura da pampa úmida, vis-à-vis um comércio internacional profundamente desleal e predatório**. Em maio último a Argentina estendeu a tarifa zero na importação de bens de capital a todos os países - o que fez com que o Brasil perdesse completamente a sua margem de preferência em relação a terceiros fornecedores - e pretende neste momento fixar TECs baixas para estes bens, criando um impasse em relação às posições brasileira e uruguaia. Ora, com a definição de uma TEC modal de no máximo **10%** para produtos agrícolas, a posição do setor privado não foi levada em consideração, apesar de reiteradas discussões sobre o tema e inúmeras correspondências enviadas. Assim, neste momento difícil, **a agricultura não quer, sob nenhuma hipótese, protagonizar um constrangimento nas negociações, uma vez que o problema atual está nas tarifas argentinas para bens de capital, que não asseguram qualquer prefe-**

rência ao Brasil. Na verdade, a agricultura esperaria que o sacrifício por ela feito - com tarifas mais baixas no conceito de proteção da indústria nascente e na exposição aos subsídios internacionais - resultasse em benefício de algum outro setor da economia, com tarifas mais realistas, pois no MERCOSUL deveria haver, pelo menos para a indústria, alguma forma de preferência comunitária. Hoje, a Argentina quer acabar com qualquer preferência tarifária no MERCOSUL, criando um impasse não com o Brasil, mas sim com a própria condição de viabilização (e até de existência) do MERCOSUL.

A Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo acredita, todavia, na necessidade de equiparar as tarifas do *agribusiness*, eliminando qualquer discriminação contra o setor agropecuário pelas indústrias a ele correlatas. Defende também a fixação de tarifas mais elevadas para uma lista reduzida de produtos agrícolas que são freqüentemente importados pelo Brasil com fortes subsídios na origem, até que se ponha em marcha uma aplicação determinada e irredutível de direitos compensatórios através de uma Sub-secretaria do MERCOSUL, com todos os países solidários no caso de uma pressão comercial contra qualquer um deles. Desta forma, estes produtos seriam adquiridos preferencialmente no MERCOSUL, criando aí uma margem para a Argentina, que poderia ser negociada em troca de uma preferência por bens de capital brasileiros, sem ferir a desgravação tarifária prevista pelo governo brasileiro. Esta seria a verdadeira consistência de longo prazo do MERCOSUL.

b) Há forte necessidade de incluir representantes dos Estados e do setor privado agrícola e de ampliar a participação do Ministério da Agricultura em outros Subgrupos de Negociação do MERCOSUL. Temas fundamentais para o futuro da agricultura brasileira - como a harmonização dos impostos, TECs, câmbio, direitos compensatórios, salvaguardas, normas técnicas, etc. - não são tratados no âmbito do SGT-8, onde os Estados e o setor privado agrícola encontram-se representados. Sugere-se particularmente uma participação mais ativa nos **Subgrupos 1 (Assuntos Comerciais), 3 (Normas Técnicas) e 10 (Coordenação de Políticas Macroeconômicas)**.

c) Quanto à harmonização da Política Comercial, a legislação *anti-dumping* e anti-subsídios do MERCOSUL deveria ser pelo menos similar (e certamente mais eficiente) que a brasileira. Dois pontos adicionais que precisam ainda ser encami-

nhados são as regras de origem e as salvaguardas especiais, sobretudo na medida em que produtos originários de terceiros países podem ser "reexportados" para o Brasil. Enquanto o MERCOSUL for uma União Aduaneira, os mecanismos de política comercial do bloco terão enorme importância, devendo ser implementados em definitivo, corrigindo as deficiências da atual legislação. Sua aplicação deve ser inquestionável, visando neutralizar de vez os graves subsídios internacionais que constantemente ameaçam a agricultura brasileira.

d) No tema da harmonização da Política Agrícola, já foram entregues as listas descritivas das políticas, faltando entregar as listas quantitativas. Um ponto positivo é o fato de que foi adotada uma metodologia de harmonização nas mesmas bases do acordo agrícola da Rodada Uruguaí do GATT. Isto permite ao Brasil manter um reduzido conjunto de políticas de proteção ao pequeno produtor de alimentos básicos voltados ao consumo doméstico.

e) Quanto à harmonização da Política Tributária, verifica-se que a carga tributária é mais pesada no Brasil do que nos parceiros do MERCOSUL. Isto requer aliviar a carga tributária incidente sobre os produtos brasileiros ou estabelecer alguma forma de compensação. A equalização dos tributos entre países é condição "*sine qua non*" da formação do mercado comum, sob a pena de se discriminar estruturas eficientes de produção.

f) É imprescindível ampliar a **participação do setor privado** no processo de integração, uma vez que não são os governos, mas sim as empresas (e a sociedade em geral) que efetivamente formarão o MERCOSUL. Esta participação ainda é pequena e, sobretudo, um tanto confusa: o excesso de reuniões sem a preparação prévia de estudos técnicos (dada a carência de equipes sólidas e permanentes), a falta de definições claras sobre os objetivos e estratégias globais e os prazos reduzidos do cronograma de negociação acabam desestimulando uma presença mais efetiva do setor privado no processo.

g) Faz-se urgente a criação de uma **faixa de variação cambial** para os países do MERCOSUL, medida esta que já vem sendo estudada pelos governos e que visa estabelecer disciplinas rígidas para as políticas cambiais dos Estados-parte.

h) Não se deve misturar as **negociações do MERCOSUL e do GATT**. Comparado aos países do

MERCOSUL, o Brasil é um grande importador de alimentos, não devendo seguir a mesma estratégia de negociação da Argentina, que é apenas exportadora e não possui setores agrícolas expostos à internalização de subsídios. No Acordo Agrícola do GATT, o Brasil precisa contar com o chamado teto máximo de tarifas (*ceiling bindings*) para o conjunto de produtos da chamada "lista negra", não devendo alinhar-se com a posição argentina, que aceita consolidar tarifas baixas.

i) Outros pontos adicionais de fundamental importância são a melhoria dos sistemas de comercialização e da infra-estrutura de transportes, armazenagem e energia, a correta harmonização das normas técnicas, padrões de qualidade e legislações ambien-

tais, a definição de uma política tecnológica para a região e a uniformização dos currículos. Todos estes temas ainda caminham em marcha lenta, e constituem condições básicas para a viabilização física do novo bloco econômico.

j) Um último ponto relevante é a definição e implantação de políticas de **reconversão produtiva** que, para serem corretamente definidas, dependem de equipes sólidas e permanentes e de estudos técnico-econômicos prospectivos que diagnostiquem claramente a competitividade estrutural das principais cadeias agroindustriais "sensíveis", apontando como e onde o Estado deve agir para evitar desemprego e/ou privação social.

NOTAS

¹Recebido para publicação em 20/12/93. Liberado para publicação em 30/12/93.

²Engenheiro Agrônomo, Professor da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal (FCAVJ/UNESP) e Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

³Engenheiro Agrônomo, MS., Prof. do Departamento de Economia e Sociologia Rural da ESALQ/USP e Assessor para Assuntos Internacionais da SAA.

⁴Entrevista do Embaixador Rubens Barbosa ao Jornal Gazeta Mercantil, de 17 de novembro de 1993, p.5.

⁵Segundo pesquisa divulgada pelo IBGE (Conjuntura Econômica, novembro de 1992, p.59).