Cadernos do IPRI

Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados
Perspectivas para a Agricultura Brasileira

Sérgio A. A. L. Florêncio Sobrinho
Antônio José Ferreira Simões
Glivânia Maria de Oliveira

Caderno do IPRI
nº 04

Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI

Brasília - 1990

Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados
Perspectivas para a Agricultura Brasileira

Sérgio A. A. L. Florêncio Sobrinho
Antônio José Ferreira Simões
Glivânia Maria de Oliveira

Caderno do IPRI
nº 04

Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI

Brasília - 1990

Nota:

As opiniões contidas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com as posições do Ministério das Relações Exteriores.

ÍNDICE

Introdução .....

CAPÍTULO I

Liberalização da agricultura e o quadro interno da economia brasileira .....

CAPÍTULO II

Liberalização da agricultura e o quadro internacional .....

CAPÍTULO III

O debate sobre agricultura no âmbito multilateral .....

CAPÍTULO IV

O "Producer Subsidy Equivalent" (PSE) como instrumento de liberalização da agricultura: histórico, cálculo e modalidades de utilização .....

CAPÍTULO V

O protecionismo agrícola norte-americano: desdobramentos internacionais .....

CAPÍTULO VI

A Política Agrícola Comum (PAC) e o protecionismo agrícola da CEE: desdobramentos internacionais .....

CAPÍTULO VII

Liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas: As diversas concepções para a mudança .....

Considerações finais .....

Referências bibliográficas .....

INTRODUÇÃO

O tema da liberalização da agricultura está na ordem do dia. No plano interno, está ligado à questão da redução do déficit público (via eliminação de certos subsídios); à nova política tarifária - que reduziu a alíquota média do imposto de importação para cerca de 35% e que deverá implicar novas medidas tarifárias de cunho liberalizante; e aos elevados superávits comerciais, sobre os quais os efeitos de uma liberalização são de difícil avaliação, embora se possa argumentar que a economia brasileira em seu conjunto tenderia a ganhar competitividade crescente em função de uma maior abertura comercial.

Uma importante consideração que deve estar presente no exame do tema refere-se ao baixo nível do consumo de alimentos e à desnutrição calórica de grande parte da população brasileira. "A persistência de desnutrição calórica num contingente demográfico superior a ⅓ da população não deixa dúvidas do ponto de vista ético-social sobre que prioridade estabelecer à demanda de alimentos básicos"[1]. Em que medida a liberalização teria efeitos sobre esses indicadores?

Além desses fatores de ordem interna, a questão da liberalização da agricultura está ligada, na sua essência, à evolução do comércio internacional de produtos agrícolas e, particularmente, às iniciativas em curso no âmbito dos diversos países e dos organismos internacionais.

O objetivo central deste trabalho é o de fornecer elementos para a análise do tema da liberalização da agricultura a partir, sobretudo, de um exame dos efeitos do protecionismo agrícola praticado nos EUA e na CEE e das recentes propostas para liberalizar o comércio internacional de produtos agrícolas temperados, atualmente em negociação no GATT, no âmbito da Rodada Uruguai. Não será focalizada a questão do comércio de produtos tropicais, os quais são objeto de tratamento específico no GATT.

Não há qualquer pretensão de encontrar respostas definitivas e absolutas para a questão. Este estudo teve por objetivo original promover uma reflexão sobre o tema e estimular os debates do seminário sobre "Liberalização do Comércio Internacional de Produtos Agrícolas Temperados. Perspectivas para a Agricultura Brasileira", organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e realizado em sua sede, em Brasília, em 1º de março de 1989.

O primeiro capítulo deste trabalho discute a liberalização no quadro da economia brasileira. O segundo capítulo focaliza o quadro internacional no qual se inscreve o tema e, particularmente, as políticas agrícolas dos países desenvolvidos. O terceiro indica os condicionantes e os objetivos do debate multilateral em torno do assunto. O capítulo quarto descreve o "Producer Subsidy Equivalent" (PSE), instrumento de mensuração do protecionismo que se aproxima, em sua abrangência, à taxa efetiva de assistência, e cuja conceituação e cuja aplicabilidade vêm sendo examinadas no Grupo Negociador de Agricultura do GATT. O quinto capítulo examina o protecionismo agrícola norte-americano e seus efeitos externos. O sexto dedica-se às consequências da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Econômica Europeia (CEE). As diversas concepções relativas à liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas, defendidas pelos EUA, pelo Grupo de Cairns[*] e pela CEE, bem como a especificidade da posição brasileira são examinadas no capítulo sétimo. Algumas considerações finais sobre a trajetória do processo de liberalização em exame no GATT e sua relevância para a agricultura brasileira encerram o presente texto.

---

[1] DELGADO, Guilherme C. *Tendências da demanda agrícola face à política econômica*, sl, Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1988, p. 28. (Mimeo)

[*] Grupo formado por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai. Foi constituído em agosto de 1986, sob a coordenação da Austrália.

CAPÍTULO I

LIBERALIZAÇÃO DA AGRICULTURA E O QUADRO INTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Os indicados relativos ao desempenho do setor agrícola no Brasil atestam trajetória de notável dinamismo, com a obtenção de níveis crescentes de produtividade e diversificação. Entre 1911 e 1947, a incorporação de novas culturas como as de cacau e algodão aos cultivos tradicionais (açúcar e café) conferiu grande impulso ao setor, que apresentou, no período, taxa média de crescimento do produto da ordem de 6,5%. Entre 1947 e 1979, período em que o Estado tendeu a privilegiar a atividade industrial como motor do crescimento econômico nacional, o setor agrícola pôde ainda obter média anual de expansão da ordem de 5,5%. Com a crise econômica da década de oitenta, a agricultura teria reassumido sua liderança como polo dinâmico da economia e passado a exercer papel estabilizador em um contexto de desaceleração do nível de atividade, sobretudo na indústria.

É fato que a agricultura tem desempenhado papel estratégico durante a crise dos anos 80. Entre 1980 e 1983, enquanto a produção industrial apresentou redução de 15%, a produção agrícola teve variação positiva de 7%. No período 1980-88, a média anual de crescimento dos setores agrícola e industrial foi de, respectivamente, 3,1% e 1,2%. Esse desempenho favorável da agricultura impediu o agravamento do processo recessivo, ao limitar a alta do custo de vida e aumentar os excedentes comerciais do país.

No âmbito da política de promoção de exportações com vistas à obtenção de superávits crescentes no plano externo, os produtos agrícolas deram prova de grande vigor. Apesar de o comércio internacional desses produtos ter registrado marcada deterioração nos termos de troca, a agricultura brasileira foi capaz de mostrar evolução favorável, com saldos crescentes. Para tanto, contribuíram simultaneamente o aumento do volume exportado e a redução de quantidades importadas. Tal capacidade de geração de divisas não elimina a existência de um lado "perverso" na conjuntura recente: "O Brasil tem transferido recursos ao exterior não só através do saldo utilizado para o pagamento da dívida, como também mediante transferências crescentes de fatores de produção"[1].

Alguns analistas atribuem às exportações agrícolas posição-chave no desenvolvimento da economia nacional: "As exportações agrícolas, além de terem sempre gerado divisas indispensáveis ao processo de industrialização brasileira, contribuíram decisivamente para a construção da base produtiva do setor primário deste país. Ao lado do financiamento de capital (crédito rural), foi através da geração e exportação de excedentes que a agricultura construiu sua capacidade de produção, ao longo das últimas quatro décadas. Recentemente, quando o governo perdeu fôlego no financiamento do setor, com as políticas de ajustamento macroeconômico, logo no início da presente década, as exportações assumiram papel de fonte de liquidez e de alternativa para sustentação de preço e renda na agricultura, principalmente quando o mercado interno estreitou-se com as políticas de ajuste salarial"[2].

---

[1] GUIMARÃES, Christine Viveka & GASQUES, José Garcia. Producer subsidy equivalent: conceituação e aplicação na liberalização do comércio e no planejamento econômico. *Dados conjunturais da agropecuária*. Brasília, Instituto de Planejamento Econômico e Social (158): 30, mar. 1989.

[2] LOPES, Mauro de Rezende. A política da tributação das exportações agrícolas e o imposto do câmbio defasado. *Carta mensal da SUPEC*. Brasília, Companhia de Financiamento da Produção 4 (3): 1, ago. 1989.

O tema da liberalização do comércio de produtos agrícolas tem sido objeto de crescente interesse e de intensos debates por parte de representantes governamentais, do empresariado e do meio acadêmico. O tema suscita, num primeiro plano, a importante questão do papel do Estado no desenvolvimento da agricultura. A agricultura brasileira, como de resto ocorre na grande maioria dos países, é fortemente amparada pelo Estado.

Os teóricos da chamada "integração competitiva" sustentam a necessidade prioritária de acelerada liberalização do setor, o que contribuiria para reduzir o custo de insumos agrícolas e transferir recursos de segmentos menos competitivos (e hoje protegidos) para outros que exibem maior produtividade.

As consequências de tal política seriam maior competitividade do setor, menor ônus financeiro para o Estado e, apesar do aumento de importações (derivado das medidas de liberalização), possivelmente seriam atingidos a médio ou longo prazo superávits comerciais elevados.

Um dos parâmetros a serem examinados na questão da liberalização é o grau de abertura da agricultura brasileira, que pode ser medido pela relação entre exportações e importações agropecuárias e o PIB do setor. A relação exportações/PIB agropecuário foi em média de 27,5% no período 1982/87, situando-se bem acima da média para a economia brasileira em seu conjunto, da ordem de 10%. No caso das importações, o quadro é exatamente o inverso (3,3% contra 6,4%). Esses dados, ainda que sejam indicadores gerais, confirmam o baixo coeficiente de importações do setor agrícola e seu significativo aporte aos saldos comerciais.

Embora os coeficientes de abertura sejam indicadores expressivos para avaliar a questão da liberalização, é preciso ter presente que países de dimensões continentais, como o Brasil, tendem a apresentar baixos coeficientes de abertura. Por exemplo: URSS (coeficiente de abertura de 4%), EUA (7,5%), China (13,2%), Brasil (6,4%), Austrália (14,3%), Índia (5%). Países desenvolvidos de reduzidas dimensões territoriais, em contraste, exibem altos coeficientes de abertura. Por exemplo: Bélgica e Luxemburgo (58%), Irlanda (54,5%), Países Baixos (42%).

A agricultura brasileira exibe uma relação exportações/PIB duas vezes e meia superior à do conjunto da economia. Uma das premissas da liberalização é a de que esta aumentaria o coeficiente de abertura da agricultura. Ora, como este já é bem elevado, uma das indagações é se não se agravariam as distorções entre um setor agrícola com elevado grau de extroversão e um setor industrial ainda marcadamente fechado. Outras duas preocupações pertinentes seriam: no curto prazo, a questão da disponibilidade de alimentos; e, no longo prazo, a mencionada insuficiência calórica de mais de um terço da população brasileira.

A questão da liberalização da agricultura projeta-se sobre outro tema de grande importância nos dias de hoje. Alterações no Sistema Nacional de Crédito Rural, reduções nos níveis de subsídios a alguns produtos e modificações na política de preços mínimos contribuiriam para reduzir o déficit público. Nesse sentido, medidas liberalizantes constituiriam instrumento de política anti-inflacionária.

"No que diz respeito à competitividade, via preços, dos principais produtos agrícolas, a Tabela I mostra as relações entre preço doméstico e cotação internacional e entre preço doméstico e preço de importação para os principais produtos. Nos casos de algodão e soja, o produto brasileiro é competitivo, ou seja, está próximo da paridade. Para o milho, a situação inverte-se a partir de 1985, como resultado da política de subsídios nos Estados Unidos.

Em resumo, o que estes dados sugerem é que nos últimos anos tem melhorado a competitividade dos produtos analisados, inclusive a das carnes"[3].

Tabela I
Paridade entre preços internos e internacionais

	Relações entre preço doméstico/preço internacional						Relação entre preço doméstico/preço de importação		
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Milho[1]									
Safra	1,26	0,81	0,93	1,14	1,32	1,36	2,73	1,05	0,92
Entressafra	1,30	1,48	1,37	1,50	2,03	2,69	1,76	0,74	1,13
Milho[2]									
Safra	1,10	0,78	0,82	1,02	1,19	1,23	2,24	0,92	0,82
Entressafra	1,23	1,31	1,12	1,36	1,73	2,20	1,63	0,65	0,89
Algodão[3]									
Safra	1,07	0,82	0,75	0,92	0,92	0,96			
Entressafra	1,11	1,41	0,89	0,98	1,31	1,29			
Soja[4]									
Safra	0,95	0,78	0,88	0,79	0,88	0,92			
Entressafra	0,93	0,94	0,93	0,95	0,99	1,08			
Arroz[5]									
Safra	2,51	1,79	1,85	2,31	2,44	1,80	4,40	2,11	0,29
Entressafra	2,98	1,72	2,29	2,38	2,18	1,62	2,24	2,15	1,52
Bovino[6]									
Safra							4,88	2,05	2,31
Entressafra							5,03	1,75	1,37

Fonte: Cotações Internacionais - BACEN.
Preços ao produtor e atacado - CFP.
Obs.: Preços domésticos
(1) Atacado SP
(2) Atacado PR
(3) Produtor SP
(4) Produtor RS
(5) Atacado RS
(6) Produtor SP.

Qualquer tentativa de avaliação da competitividade da agricultura brasileira enfrenta inúmeras dificuldades e é, necessariamente, exercício sujeito a amplas controvérsias. Não obstante, é um esforço analítico essencial ao exame da questão da liberalização.

Uma modalidade, indireta e apenas aproximativa, de avaliação da competitividade consiste na determinação dos PSE's ("Producer Subsidy Equivalents") para produtos

[3] DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque. A política agrícola e o comércio exterior. *Rev. Bras. Com. Ext.* Rio de Janeiro, 3(18): 7-8, jul./ago. 1988.

específicos: quanto maior o PSE (que é um índice de mensuração de protecionismo, aproximadamente semelhante à taxa efetiva de assistência), menor seria a competitividade.

"No Brasil, os maiores valores de proteção encontram-se no trigo (63,4%) e arroz (51,3%), enquanto a carne de boi apresenta uma taxação da ordem de 33,1%. A forte taxação sobre a carne bovina e a baixa proteção ao milho, soja e carne de aves indicam que o Brasil tem pouco a perder com a eliminação da proteção destes produtos. Além disso, o valor do PSE do trigo, 63,4%, exige uma análise criteriosa, pois estudos recentes mostraram que os benefícios da política de trigo têm sido apropriados, em sua maior parte, pelos consumidores e moinhos de trigo. Deste modo, o montante efetivo do PSE atribuível aos produtores deve ser um valor bastante inferior"[4].

Em contraste com a visão da "integração competitiva", outra corrente de economistas identifica-se com a ideia de que o aparelho estatal deve ser racionalizado, modernizado, reduzido em suas dimensões atuais, mas deverá preservar o importante papel de canalizar estímulos diretos e indiretos para aqueles setores considerados prioritários para a promoção do desenvolvimento econômico e para a garantia de níveis razoáveis de produção, independentemente de conceitos de vantagens comparativas estáticas.

Esses teóricos sustentam ser a agricultura brasileira historicamente taxada em níveis elevados e prejudicada por políticas econômicas que viabilizaram um longo processo de transferência de renda do setor agrícola para o setor urbano-industrial. Nessa perspectiva, a agricultura, penalizada por uma política cambial sobrevalorizada que inibia sua competitividade externa, precisava e continua a precisar de "mecanismos compensatórios" a essa política cambial desfavorável. Tais mecanismos seriam o crédito subsidiado, a política de preços mínimos e as barreiras tarifárias e não tarifárias.

"No início dos anos 80, apesar da adaptação da economia brasileira às novas condições internacionais, com redução das tarifas nominais de proteção ao setor industrial, permaneceu a discriminação ao setor agropecuário e, inclusive, ao agroindustrial. A evidência disponível indica que o setor agrícola pagava por seus insumos um preço superior ao do mercado internacional. Simultaneamente, enfrentava uma proteção líquida negativa devida, fundamentalmente, à sobrevalorização cambial, mas também à taxação sobre produtos exportados e à taxação implícita sobre os insumos.

A proteção efetiva líquida negativa concentrou-se nos produtos básicos de alimentação; a exceção está na moagem de trigo e fabricação de massas em virtude dos altos subsídios recebidos do governo. Os produtos animais (pescado e conservação de pescado, abate e preparação de carnes) tinham proteção efetiva positiva, bem como os laticínios, que obtinham a mais alta proteção. Estes dois últimos e o álcool conseguiam uma elevada proteção, via taxação, aos fornecedores de matérias-primas"[5].

Uma política de liberalização da agricultura não pode ser vista apenas à luz de seus efeitos sobre produção/exportação. Um dos parâmetros essenciais de análise deve ser o nível de consumo interno de produtos agrícolas e os padrões nutricionais básicos da população. Os níveis de nutrição da sociedade brasileira são extremamente baixos, inferiores aos de muitos países em desenvolvimento, e constituem verdadeiro paradoxo para uma

[4] GUIMARÃES, Christine Viveka & GASQUES, José Garcia. Op. cit., p. 28.

[5] DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque. Op. cit., p. 7.

economia com pujante safra agrícola, de cerca de 72 milhões de toneladas anuais de grãos, e com PIB de aproximadamente US$ 352 bilhões em 1988.

Conforme assinala Fernando Homem de Melo, "o grande desafio que se apresenta à agricultura brasileira é o de incrementar a produção de alimentos a baixo custo, o que implica introduzir mais tecnologia para beneficiar produtores e consumidores"[6].

Nessa ótica, os projetos de liberalização da agricultura não deveriam estar atrelados à meta de geração de crescentes superávits comerciais, mas deveriam ter como um de seus objetivos prioritários a criação de condições para elevar o nível de consumo da população e, assim, contribuir para superar o grave problema do déficit alimentar brasileiro.

O agravamento do déficit alimentar fica mais evidente quando se analisa a evolução da produção *per capita* de alguns alimentos básicos no período 1960-1984, constante da tabela abaixo.

BRASIL: PRODUÇÃO "PER CAPITA" DE ALGUNS ALIMENTOS BÁSICOS, 1960-1984(*) (kg/habitante/ano)

Período	Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Trigo	Soja
1960-1964	74,8	24,5	279,8	149,8	8,1	3,9
1964-1968	79,9	27,4	314,6	141,0	8,0	6,7
1968-1972	72,6	25,7	323,0	150,4	15,6	18,6
1972-1976	76,1	22,0	259,0	155,0	21,2	72,6
1976-1980	76,4	18,4	220,6	153,8	24,0	103,4
1980-1984	70,4	18,0	182,2	163,3	17,3	115,7

Fonte[7]
(*) Médias ponderadas.

Como assinala estudo da CEPAL sob o título "El Sector Rural y el Contexto Socioeconómico de Brasil", os três produtos típicos da dieta das populações de baixa renda - feijão, arroz e mandioca - apresentam níveis de produção *per capita* decrescentes se compararmos o início (1960-64) e o fim do período (1980-84), descritos na tabela anterior. Nos casos do feijão e da mandioca, as quedas de produção *per capita* (de 24,5 kg para 18,0 kg e de 279,8 kg para 182,2 kg, respectivamente) foram ainda maiores do que no caso do arroz.

Esses dados são ainda mais reveladores dos problemas de desnutrição calórica que afetam mais de ⅓ da população brasileira quando temos em mente que "a combinação de dois desses produtos - feijão e arroz - confere grande valor nutritivo à dieta e é fonte pouco onerosa de calorias, proteínas, ferro e vitaminas. A eles se acrescente a mandioca, de destacada importância na alimentação dos grupos citados, principalmente no Nordeste"[8].

"O rendimento destes três produtos básicos para o consumo dos grupos de renda mais baixa - feijão, arroz e mandioca - também diminuiu de 1960 a 1984. Em contraste, aumentou o rendimento de outros alimentos de origem vegetal - milho, trigo, soja e cana-de-

[6] HOMEM DE MELO, Fernando. La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. *Rev. CEPAL* Santiago (Chile), 33:96.

[7] BRIGNOL MENDES, Raúl. El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. *Rev. CEPAL* Santiago (Chile). 33: 51.

[8] Ibid., p. 51.

açúcar - cujo destino é em grande parte a agroindústria. O mais importante desta 'crise dos alimentos básicos' é que a diminuição da produção *per capita* e dos rendimentos ocorreu apesar de ter havido expansão da área cultivada em ritmo superior ao do crescimento da população"[9].

[9] Ibid., p. 51.

CAPÍTULO II

LIBERALIZAÇÃO DA AGRICULTURA E O QUADRO INTERNACIONAL*

"O governo norte-americano paga aos agricultores para não plantarem grãos; a Comunidade Europeia lhes paga preços altos mesmo que produzam em excesso. No Japão, os rizicultores recebem o triplo da cotação mundial por suas safras e plantam tanto que, parte da colheita, acaba sendo vendida como ração animal - por metade do preço mundial. Em 1985, os agricultores da CEE recebiam 18 centavos de dólar por libra-peso de açúcar que era então vendido nos mercados mundiais por 5 centavos de dólar a libra-peso; simultaneamente, a CEE importava açúcar a 18 centavos de dólar a libra-peso. Os preços do leite são mantidos elevados em quase todos os países industrializados, o que resulta em excedentes: os agricultores canadenses chegam a pagar até oito vezes mais por uma vaca para terem o direito de vender seu leite ao preço subsidiado do governo. Os EUA subsidiam projetos de irrigação e desmatamento e depois pagam aos agricultores para não usarem a terra para plantio"[1].

Este trecho, extraído de estudo do Banco Mundial sobre "Políticas Agrícolas nos Países Industrializados", bem reflete o nível de protecionismo e de distorções econômicas que caracterizam o funcionamento da agricultura nos países desenvolvidos.

Projetos de liberalização da agricultura brasileira estarão sempre na dependência das medidas neste campo em curso em outros países e, particularmente, no mundo desenvolvido. Assim vejamos, de forma sumária e tendo por base o citado estudo, quais são as características, os custos e benefícios, e o impacto das políticas agrícolas dos países desenvolvidos.

Dois são os objetivos centrais das políticas agrícolas nos países industrializados: estabilizar (e elevar) o nível de renda dos agricultores e frear o processo de migração do campo para as cidades.

Tais políticas exibem um paradoxo: a sustentação de renda do agricultor contribui para o avanço tecnológico, que aumenta a produção; esse aumento de produção, entretanto, precisa ser neutralizado para garantir a própria sustentação de renda do agricultor.

As políticas em vigor envolvem controles sobre: preços, produção, área cultivada e comércio internacional. Os instrumentos adotados dependerão dos objetivos de cada país. Assim, países tipicamente importadores de determinado produto tenderão a favorecer políticas que impliquem reduções de preço; países exportadores defenderão políticas contrárias. "A CEE - um grande importador de cereais quando traçou sua Política Agrícola Comum (PAC) - protege os produtores de grãos com tarifas e gravames sobre a importação que geram a baixa dos preços mundiais; os EUA, atualmente o maior exportador mundial de cereais, impõem controles às áreas de cultivo visando à elevação dos preços"[2].

---

* O presente capítulo baseia-se no estudo do Banco Mundial intitulado "Políticas Agrícolas nos Países Industrializados", publicado no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1986.

1 RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL. Washington, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Set. 1986, p. 117.

2 Ibid., p. 118.

Países com problemas de déficit público tenderão a preferir taxar importações (o que eleva o nível de arrecadação) e a evitar subsidiar exportações (o que agrava o déficit).

O estudo do Banco Mundial identifica um forte "fator inercial" nas políticas agrícolas:

"O legado das políticas passadas pesa muito sobre as atuais. Os que detêm o poder de decisão relutam em desmantelar uma máquina administrativa que deu trabalho para construir. Os grupos de interesse do setor agrícola são peritos em defender os ganhos decorrentes de políticas passadas. É difícil alterar uma política, mesmo quando se pode provar seu fracasso; ao invés disso, introduz-se uma nova para compensar as falhas da anterior. Na década de 70, melhoramentos na produção de leite tornaram os custos dos laticínios inferiores aos preços subsidiados oficiais do leite, que foram na verdade elevados. Os governos se viram a braços com enormes excedentes de leite e os gastos aumentaram vertiginosamente, sextuplicando-se na CEE e quintuplicando-se nos EUA entre 1974 e 1984. Em vez de baixar os preços e deixar os consumidores se beneficiarem do progresso técnico, os governos tentaram limitar o volume de leite vendido a preços garantidos"[3].

Com base em estimativas de coeficientes de protecionismo nominal - calculados a partir da comparação entre preços internos e preços fronteiriços - o citado estudo extrai algumas conclusões: 1º) produtores de leite e derivados recebem elevados subsídios em quase todos os países industrializados; e 2º) a agricultura da CEE e do Japão é muito mais protegida do que a agricultura de países que dependem mais da exportação de produtos agrícolas.

As medidas de comércio exterior contempladas nas políticas agrícolas são de diversas ordens:

1º) Tributos Variáveis sobre Importações;

2º) Reembolsos de Exportação: são, para os exportadores, o equivalente aos Tributos Variáveis sobre Importações. Ambos têm o efeito de desvincular os preços internos das cotações mundiais. Os reembolsos de exportação tendem a baixar e desestabilizar os preços mundiais. Muitas vezes há uma curiosa relação entre os reembolsos de exportação e os tributos sobre importações. Estes últimos, criados para proteger os agricultores locais, resultam muitas vezes em superprodução que, para ser escoada, precisa de estímulos à exportação, que são os reembolsos à exportação. Este é bem o caso da CEE, que evoluiu de grande importadora de grãos, nos anos 60, a grande exportadora nos anos 80, sem qualquer vantagem comparativa na produção[4];

3º) Tarifas;

4º) Cotas de Importação;

5º) Cotas de Produção e Controle de Insumos: "asseguram aos agricultores o direito de vender uma quantidade especificada da safra a preços garantidos. Costuma-se impor cotas quando o custo orçamentário dos excedentes torna-se intolerável"[5];

---

[3] Ibid., p. 118.

[4] Ibid., p. 121.

[5] Ibid., p. 124.

6º) Preços Visados ("Target Prices") e de Intervenção: correspondem aos "preços mínimos" e tendem a determinar os níveis de produção, a menos que os produtos sejam sujeitos a cotas. Na hipótese de ocorrência de superprodução, sendo muito onerosa a manutenção dos estoques, a produção tende a ser vendida, pelos governos, abaixo dos custos, localmente ou no exterior; e

7º) Subsídios ao consumidor. São dois os principais efeitos: contribuem para reduzir os estoques e representam uma forma de proteger os consumidores, compensando-os pelos altos preços pagos aos produtores. Neste último caso, minimizam os custos políticos inerentes aos subsídios concedidos a produtores agrícolas.

Os efeitos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos são conhecidos: reduzem as cotações internacionais dos produtos (com algumas exceções, como os Programas de Redução de Áreas de Plantio, praticados pelos EUA); distorcem os seus relativos; e desestabilizam os mercados internacionais, contrariando a lógica das vantagens comparativas.

"As importações de produtos agrícolas pelas economias desenvolvidas têm apresentado acentuada tendência declinante. Em 1970, 72,4% das exportações mundiais de alimentos destinavam-se aos países desenvolvidos; em 1985, essa proporção reduzira-se a 63,1%. No caso das matérias-primas agrícolas, verificou-se queda de 73,2% para 66,5%.

Nesse quadro, a CEE foi responsável pelas maiores reduções, em virtude de seus crescentes índices de autossuficiência e de proteção nos setores mencionados. Sua participação nas importações mundiais de alimentos reduziu-se de 42,4% em 1970 para 36,4% em 1985; no setor de matérias-primas agrícolas o declínio foi de 39,9% para 33,3%. No caso dos EUA, verificou-se redução de participação nas importações mundiais de alimentos (de 13,1% para 10,5%), que foi, entretanto, ligeiramente compensada por uma variação positiva nas aquisições de matérias-primas agrícolas (de 9,7% para 11,4%). Movimento semelhante foi observado para o Japão, que aumentou suas importações de alimentos, mas reduziu as compras de matérias-primas agrícolas e de metais e minérios.

No setor primário, a perda de dinamismo importador por parte das economias desenvolvidas explica as estatísticas referentes à evolução do comércio mundial de alimentos. Em 1970, o setor de alimentos representava 14,7% do comércio mundial. Em 1985, essa participação se reduzira a 10,3%. Tendência similar verificou-se também no caso de matérias-primas agrícolas e de metais e minérios, cujas participações declinaram, respectivamente, de 5,8% para 3,2% e de 12,9% para 7,1%. Além de corroborar a tese de que setores primários perdem sua importância relativa, em um contexto de reestruturação do padrão tecnológico mundial, tais dados traduzem também a ameaça de marginalização crescente dos países em desenvolvimento exportadores de bens primários"[6].

Quais são os fatores que determinam o quanto as políticas agrícolas dos países desenvolvidos reduzem os preços internacionais? O citado estudo do Banco Mundial aponta quatro fatores: 1º) o nível de protecionismo; 2º) os efeitos dos excedentes de produção interna sobre a redução das importações e sobre os subsídios às exportações; 3º) a parcela do consumo e da produção mundiais representada pelos países desenvolvidos; e 4º) a elasticidade-preço dos produtos agrícolas dos países desenvolvidos.

---

[6] FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio Augusto de A. e L. et alii. *A Europa de 92:* possíveis consequências do processo de unificação. Brasília, IPRI, 1990, p. 60, 61, 62 (estudo no prelo).

A desestabilização dos mercados derivada das políticas agrícolas dos países desenvolvidos afeta de forma muito mais adversa os países em desenvolvimento.

"Quando há variações de preços no mercado mundial, a maioria dos países industrializados mantém os preços internos ao consumidor relativamente constantes. Um déficit na produção mundial não afeta a demanda de um país que isola seus mercados internos. Mas alguém tem que diminuir o consumo"[7]. Ora, os países em desenvolvimento, com problemas crônicos de déficit público, não dispõem de recursos financeiros suficientes para "isolar seus mercados internos".

Tentativas de estimar os custos do protecionismo - e os benefícios de uma liberalização - podem ser elaboradas com o recurso a modelos de simulação, uma vez que experiências de efetiva liberalização são raras.

Uma das dificuldades inerentes a estimativas dos custos do protecionismo decorre da interação entre as diversas políticas. A CEE e o Japão, por exemplo, praticam políticas que tendem a reduzir as cotações mundiais de trigo e arroz. Em contraste, os Programas de Redução de Áreas de Plantio, dos EUA, tendem a elevar os preços. Vários cenários podem, portanto, configurar-se, inclusive o de virem as diversas políticas a se anularem no seu conjunto, o que, entretanto, dificilmente tende a ocorrer.

O citado estudo do Banco Mundial examina o trabalho de Tyers e Anderson, que focaliza três cenários hipotéticos: liberalização unilateral por parte de CEE, EUA e Japão; liberalização multilateral por todos os países industrializados e por todos os países em desenvolvimento; e liberalização global.

Todas as simulações indicam que o volume do comércio mundial do grupo de produtos básicos estudado aumentaria, embora os efeitos dos preços relativos pudessem gerar pequenas reduções para uns poucos produtos básicos isolados. A liberalização unilateral da CEE diminuiria o comércio mundial de açúcar, pois suas exportações subsidiadas e importações preferenciais seriam interrompidas.

A maioria das projeções indica uma alta das cotações mundiais, salvo duas exceções: a liberalização norte-americana, que reduziria ligeiramente os preços mundiais porque o fim dos controles sobre áreas de cultivo aumentaria a produção de grãos e de arroz; e a liberalização de arroz e certos produtos agropecuários por parte dos países em desenvolvimento, que reduziria os preços mundiais com a extinção da tributação dos produtores internos, que atualmente restringe a produção[8].

Uma conclusão de interesse é a de que, segundo as projeções, os principais beneficiários da liberalização *unilateral* são os que a praticam. Os desenvolvidos ganhariam US$ 48,5 bilhões se liberalizassem unilateralmente, e as nações em desenvolvimento, na mesma hipótese, ganhariam US$ 28,2 bilhões.

Diante de tal constatação, que razão econômica explicaria a manutenção de tais políticas?

A razão é simples: essas políticas visam a obter o apoio de certos grupos de interesse, e estes seriam prejudicados. A liberalização da OCDE geraria um lucro global de US$ 48,5 bilhões para os países industrializados. Mas estes números representam um lucro

[7] Ibid., p. 135.

[8] Ibid., p. 137.

líquido de US$ 104,1 bilhões para os consumidores e contribuintes da OCDE e uma perda de US$ 55,6 bilhões para os produtores[9]. A manutenção dos esquemas protecionistas explica-se, assim, em virtude da tentativa de evitar os efeitos políticos negativos que derivariam das perdas dos produtores. Como estes são politicamente fortes, as práticas protecionistas são mantidas.

Quais seriam os efeitos de uma eventual liberalização sobre a estabilidade dos preços dos produtos agrícolas? O estudo do Banco Mundial tende a concluir que a oscilação de preços seria reduzida para produtos agrícolas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento: "O livre comércio é mais eficaz para a estabilização de preços do que os esquemas internacionais mais sofisticados de estocagem de mercadorias"[10].

[9] Ibid., p. 140.

[10] Ibid., p. 140.

CAPÍTULO III

O DEBATE SOBRE AGRICULTURA NO ÂMBITO MULTILATERAL

A questão da liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas vem despertando interesse crescente nos foros internacionais especializados. Até 1986, as questões de agricultura ocupavam lugar secundário no conjunto das negociações em curso no GATT. "Most of what GATT does relating to agricultural trade fails to touch the real issues in agricultural trade because the real issues are deeply embedded in institutional issues which member states consider politically untouchable"[1].

Historicamente, o GATT sempre falhou nas tentativas de disciplinar o comércio agrícola internacional. Desde a sua constituição, buscou-se, de uma forma ou de outra, fazer valer para os produtos agrícolas as regras do GATT estruturadas para manufaturados. A aprovação da exceção de vigência das regras do GATT para a agricultura dos EUA - o chamado "waiver" norte-americano de 1955 - e o lançamento da Política Agrícola Comum (PAC), no início dos anos 60, representaram golpes na adequação da agricultura ao GATT.

Mais recentemente, na Rodada Tóquio, procurou-se novamente trazer o comércio agrícola para as regras do GATT sem êxito.

No lançamento da Rodada Uruguai em 1986 - a mais ambiciosa de todas as Rodadas do GATT - incorporou-se como um de seus objetivos centrais à introdução de disciplinas para o comércio agrícola internacional. A intenção dos EUA de pleitear a normalização dos mercados como forma de aumentar sua participação, com a diminuição do protecionismo agrícola da CEE, pode ser identificada como um dos fatores determinantes da inclusão da agricultura na Rodada. Também a pressão de vários países desenvolvidos e em desenvolvimento para introdução de regras de livre mercado na área agrícola exerceu papel significativo. Para melhor influir nesse processo, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai constituíram, em agosto de 1986, o chamado "Grupo de Cairns", sob a coordenação da Austrália.

Dos grandes temas da Rodada, que engloba desde as tradicionais negociações tarifárias até as novas áreas de propriedade intelectual, investimentos e serviços, a agricultura assume um papel central. Para os dois grandes do GATT - CEE e EUA - esse tema assume importância muito especial. A estrutura social rural europeia, por exemplo, foi construída nos últimos vinte anos tendo como pressuposto a elevada subsidiação agrícola. A estabilidade dos partidos no poder, em especial na França, na RFA e na Irlanda, depende, dentre outros fatores, da comunicação dos subsídios. Para os EUA, que contam com menos de três por cento de sua população dedicada à agricultura, torna-se fundamental eliminar os elevados subsídios, alimentadores de déficits; e, ao fazê-lo, cobrar da CEE a mesma atitude, como forma de poder ver aumentarem suas exportações agrícolas. Em termos gerais, não resta dúvida quanto à maior competitividade da agricultura dos EUA.

Como se observa, na área agrícola os dois grandes encontram-se separados por concepções marcadamente díspares. Esse fato, associado à importância interna do tema na Comunidade e nos EUA, colocou a agricultura no plano central das negociações. Para países

[1] HATHAWAY, Dale E. Agricultural trade policy for the 1980s. In: CLINE, William R. ed. *Trade policy in the 1980s.* Washington, Institute for International Economics, 1983, p. 453.

como o Brasil, com interesses em todas as áreas da Rodada e com pontos sensíveis na área dos "novos temas" (propriedade intelectual, serviços e investimentos), a agricultura afigura-se importante. Para CEE e EUA, trata-se da grande área de embate bilateral das negociações, uma vez que na área dos novos temas o grau de coincidência entre os dois é considerável, havendo apenas variações de grau nas posições, sempre em uma mesma direção.

A cristalização da importância do tema agrícola deu-se com bastante clareza na Reunião Ministerial de Montreal, de dezembro de 1988. A impossibilidade de haver progressos nessa área, em função da persistente discordância entre a CEE e os EUA quanto ao escopo da negociação, levou os cinco países latino-americanos membros do Grupo de Cairns - Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai - a negar consenso em outras áreas de negociação.

Dentre os participantes da Rodada, há razoável grau de acordo na identificação dos problemas centrais que afligem o comércio agrícola, a saber:

I. Incentivos excessivos ao crescimento da oferta e manutenção de preços artificiais em razão de políticas de suporte e subsídios à produção, comercialização e exportação;

II. Proliferação de barreiras ao acesso aos mercados importadores (impostos variáveis de importação, restrições "voluntárias" de exportação, preços mínimos de importação, tarifas alfandegárias);

III. Superprodução e excedentes estruturais no mercado;

IV. Utilização de regulamentos sanitários como forma de barreira ao comércio.

Não se verificou, todavia, em dois anos de negociação, a possibilidade de haver consenso com relação às medidas a serem utilizadas para equilibrar o sistema e livrá-lo dos problemas acima descritos.

Uma dificuldade básica no nível técnico, que historicamente prejudicou a possibilidade de acordarem-se reduções de subsídios na área agrícola, foi a inexistência de uma unidade de medida capaz de estabelecer qual o nível de subsidiação, praticado por cada participante com vistas a, numa etapa posterior, chegar-se à fixação de compromissos de redução. Os componentes da subsidiação vão desde pagamentos por intempéries até preços de referência e subsídios à exportação, não se tendo desenvolvido no passado unidade capaz de expressar essas diferentes grandezas num índice agregado.

CAPÍTULO IV

O "PRODUCER SUBSIDY EQUIVALENT (PSE)" COMO INSTRUMENTO DE LIBERALIZAÇÃO DA AGRICULTURA: HISTÓRICO, CÁLCULO E MODALIDADES DE UTILIZAÇÃO

Dentre as medidas contempladas pelo Grupo Negociador de Agricultura do GATT está a eventual adoção de critérios de determinação dos níveis de subsídios concedidos, assim como a seleção das medidas com maior potencial distorcivo. Nesse contexto, inserem-se os debates acerca do PSE ("Producer Subsidy Equivalent") e de possíveis métodos alternativos de mensuração, como o CSE ("Consumer Subsidy Equivalent") e o TDE ("Trade Distortion Equivalent").

A apreciação preliminar dos trabalhos desenvolvidos até o momento permite-nos concluir que a controvérsia central limita-se ao PSE, cuja utilização, em princípio, contaria com apoio da maioria dos países (EUA, CEE, CAIRNS). Ressalte-se, entretanto, que o Canadá propôs o conceito de TDE ("Trade Distortion Equivalent"), que privilegia as políticas agrícolas com efeitos sobre os *mercados*. A Jamaica, por sua vez, levantou dúvidas quanto à eficácia do PSE e propõe seja conjugado ao CSE.

O PSE constitui uma tentativa de combinar as diferentes formas de intervenção governamental na agricultura em uma expressão quantificável única. Como medida contábil que agrega todos os benefícios diretos e indiretos, explícitos ou implícitos, provenientes de políticas agrícolas nacionais, ele pode ser aplicado a um produto (trigo), a um subsetor (cereais) ou ao setor agrícola como um todo. O PSE pode ser utilizado em comparações internacionais sobre níveis de intervenção governamental na agricultura.

Histórico do PSE

A origem do PSE remonta ao "Standard Method", desenvolvido antes da **Rodada Kennedy**, com base em recomendações de um grupo de especialistas do GATT. O referido grupo sustentava a necessidade de se elaborarem métodos de mensuração dos níveis de proteção à agricultura, com vistas à sua gradual moderação. O conceito foi posteriormente desenvolvido pela FAO nas formas de PSE ("Producer Subsidy Equivalent") e CSE ("Consumer Subsidy Equivalent"). Cálculos de PSE para produtos selecionados são hoje regularmente publicados pela Organização. A OCDE, que publicou PSEs relativos ao período 1979-1981 para certo número de produtos em diferentes países, desenvolve atualmente trabalho de atualização de índices relativos a 1986. Já se encontram disponíveis os cálculos referentes à CEE e aos Estados Unidos.

O Cálculo do PSE

O cálculo do PSE processa-se em duas etapas, que constituem efetivamente dois conjuntos de variáveis para a mensuração dos efeitos de políticas de suporte ao setor agrícola. "Within the overall concept, there are essentially two steps involved in the calculation, the choice depending in each case on the nature and particularities of support measures to be quantified"[1].

[1] GATT. *Aggregate measurement of support:* Note by the Secretariat. MTN. GNG/NG5/W/34. Nov. 1987.

"O primeiro conjunto de variáveis diz respeito à relação entre o preço doméstico e o preço mundial do produto. Entre as políticas desse conjunto, têm-se as de *preços-suporte*, que compreendem tarifas e cotas, prêmios e restrições sobre exportações. Estas conduzem a um sistema de duplo preço, marcado pela diferenciação entre o preço doméstico e o preço internacional do produto.

O segundo conjunto se refere às despesas orçamentárias do governo que apoiam de maneira direta e indireta a renda dos produtores. As medidas mais importantes de suporte direto à renda são os pagamentos em razão de calamidades, pagamentos por insuficiência de preços e despesas de estocagem. Como exemplos de medidas de suporte indireto à renda têm-se as doações de capital, crédito subsidiado, subsídios a insumos e despesas com armazenamento. Além dessas medidas, este conjunto contém, ainda, políticas governamentais de apoio à agricultura, tais como pesquisa, treinamento, extensão, processamento e concessões fiscais e de transporte"[2].

Em tese, as operações das Etapas I e II deveriam resultar na aferição dos níveis de subsídios aplicados pelos países e, assim, servir de marco orientador das negociações.

Alguns elementos que integram o cálculo do PSE, em suas duas etapas, são os seguintes:

Etapa I - Indicação do diferencial preço interno/externo

1) Mecanismos de Sustentação de Preço:
- quotas à importação/restrições voluntárias à exportação;
- tarifas/impostos de importação;
- créditos à exportação;
- formas de gerenciamento da oferta (quotas de produção por área).

Etapa II - Quantificação da transferência orçamentária

1) Mecanismos Diretos de Sustentação da Renda:
- transferências diretas para compensar desastres ecológicos;
- pagamentos diretos de estoques;
- impostos pagos por produtores (PSE negativo).

2) Mecanismos Indiretos de Sustentação de Renda:
- créditos concessionais;
- insumos subsidiados (combustíveis, fertilizantes, transportes etc.);
- seguro;
- estoques.

3) Outros Mecanismos de Apoio:
- pesquisa, assessoramento, treinamento;
- programas de racionalização da produção;
- concessões fiscais;
- programas de inspeção sanitária e de qualidade.

A indicação do diferencial preço interno/externo é problemática, em decorrência de critérios de escolha do preço de referência e dos efeitos distorcivos de flutuações cambiais. A metodologia apresentada pelo *Grupo Técnico* ressalta a necessidade de se incluírem fretes, transporte interno, "mark-ups", ajustes de qualidade, etc.

[2] GUIMARÃES, Christine Viveka & GASQUES, José Garcia. Op. cit., p. 25-6.

Por outro lado, a quantificação da transferência orçamentária também suscita dificuldades. A precisão de estimativas desse gênero depende de vários fatores tais como: conhecimento razoavelmente acurado do custo orçamentário das medidas; e acordo acerca do critério de indicação dos gastos a serem computados.

Na realidade, a seleção de critérios para a determinação do PSE tem forte caráter político. Posicionamentos diferentes resultam da existência de interesses específicos de cada negociador, em função de sua política de subsídios e de sua inserção no mercado mundial, em dado momento. Em caráter preliminar, pode-se afirmar que algumas das questões centrais em discussão referem-se aos seguintes itens:

1. Horizonte das políticas

Deveriam ser contabilizados no PSE apenas as medidas de impacto direto ou também aquelas de efeito indireto?

No cálculo do PSE, alguns países desenvolvidos propõem a exclusão de medidas que não tenham efeito direto sobre a produção e o comércio exterior. Essa posição resulta do fato de tais países terem uma política de subsídios extremamente sofisticada. A maioria dos instrumentos por eles utilizados não incide ostensivamente sobre a produção e o comércio. Assim, ao defenderem a exclusão desses instrumentos, os países desenvolvidos estão preservando seus mecanismos de subsídios (em sua grande maioria, indiretos).

Saliente-se, a esse respeito, que a proposta canadense inclui tarifas, preços administrativos e quotas. Exclui, por outro lado, políticas vinculadas a programas ambientais e ecológicos, o que justificaria não computar, por exemplo, isenções de imposto sobre fertilizantes.

Ora, a situação dos PEDs é radicalmente diferente. Nesses países, o menor grau de sofisticação da política agrícola explica a predominância de instrumentos tradicionais de subsídios, que incidem diretamente sobre a produção e o comércio.

2. Horizonte de produtos

Deveria ser calculado o PSE para todo o setor agrícola de um país ou apenas para subsetores (cereais) ou produtos (trigo)?

Em tal caso, caberia buscar possíveis razões subjacentes à escolha de uma dessas possibilidades. A Polônia, por exemplo, menciona apenas a mensuração para produtos agrícolas básicos. Outros falam somente em produtos temperados ou, ainda, os mais comercializados. Seriam incluídos produtos processados?

A Jamaica reitera o imperativo de se conceder atenção especial às importações agrícolas dos PEDs que competem com a produção doméstica (ex.: óleos vegetais).

3. Horizonte de países

O cálculo do PSE deveria ser feito para todos os países ou apenas para aqueles com maior relevância no mercado? As conclusões resultantes do cálculo deveriam ser indiscriminadamente válidas para todos?

Essa última questão está diretamente ligada ao tema do tratamento diferenciado para os PEDs, que se justificaria por duas razões básicas:

1º - Medidas de apoio ao setor agrícola nos PEDs inscrevem-se, na maioria das vezes, no marco de esforços mais abrangentes de superação do subdesenvolvimento;

2º - Os PEDs não são os principais responsáveis pelas distorções verificadas no comércio mundial de produtos agrícolas.

4. Horizonte temporal

A determinação do período de base do cálculo do PSE gera dificuldades. A escolha de um ano-base poderá beneficiar alguns países, em detrimento de outros. Questiona-se, ainda, a utilização do mesmo período para todos os países. Alguns, como a Polônia, insistem na uniformização da base temporal de cálculo (1984-1986).

Uma primeira análise das posições das Partes Contratantes acerca do PSE permite-nos afirmar que a maior controvérsia diz respeito aos mecanismos que deveriam ser excluídos do cálculo. Para alguns países desenvolvidos, deveriam ser excluídas as medidas que incidem apenas indiretamente sobre a produção e o comércio. Ora, isto é altamente benéfico a esses países e fortemente prejudicial aos PEDs, pelas razões antes apontadas.

Outras questões bastante controvertidas no exame do PSE seriam as seguintes:

1. O *Grupo Técnico de Agricultura* do GATT sustenta que o PSE não parece ser o instrumento mais adequado para a negociação de temas relativos a acesso a mercado e a barreiras não tarifárias. Por conseguinte, impõe-se a necessidade de buscar mecanismos alternativos para o tratamento de tais questões.

2. O *Grupo Técnico* reitera a inexistência de consenso quanto ao tratamento a ser concedido às políticas de controle de oferta no cálculo do PSE.

Modalidades de utilização do PSE

Paralelamente às discussões concernentes ao conceito do PSE e à sua abrangência, desenvolvem-se debates relativos às diferentes possibilidades de utilização do índice no âmbito das negociações agrícolas. Segundo o *Grupo Técnico*, haveria quatro alternativas de uso do PSE, conforme indicadas a seguir:

1 - Uso do PSE como base de referência para compromissos de redução progressiva dos níveis de proteção, sem indicação de políticas específicas a serem modificadas.

Exemplo:

PSE de referência: 10.000 unidades de moeda nacional
Compromisso de redução: 50% em 10 anos
10º ano: PSE reduzido a 5.000 unidades.

Para a aplicação do PSE nesses termos, faz-se necessário que este seja recalculado anualmente, a preços constantes. Tal cálculo apresenta, entretanto, as seguintes dificuldades:

- problemas técnicos na comparação entre PSE-base e PSE-atualizado. Os compromissos de redução, que têm por base certa relação entre preços internos e externos, podem sofrer influência de flutuações em preços internacionais e outros fatores exógenos;

- hiato temporal entre aplicação de medidas e seu efeito sobre o PSE;

- inadequação do PSE para captar, diretamente, efeitos de mudanças relativas a controle de oferta, quotas de acesso e outras barreiras não tarifárias.

2 - Uso do PSE como unidade de medida ou marco referencial na indicação de parâmetros gerais para a redução pretendida. Nesse caso, haveria compromissos de mudanças em políticas específicas, cujo valor relativo seria aferido pelo cálculo do PSE. Ao longo de um período estabelecido, seria feita a avaliação do impacto dos compromissos de redução por meio de novo cálculo do PSE.

Essa modalidade de utilização do PSE apresenta dificuldades porque certos compromissos - sobretudo aqueles cujos efeitos são medidos pelo diferencial preço interno/externo - não se refletem automaticamente no índice recalculado.

3 - Uso do PSE no monitoramento de políticas agrícolas internas. Uma vez mais se encontra a dificuldade relativa à comparação entre o PSE-base e o PSE-atualizado, que apenas seria satisfatório na hipótese de manutenção de certos parâmetros constantes (condições econômicas/preços).

4 - Uso do PSE como instrumento auxiliar na determinação de regras e disciplinas mais operacionais no âmbito do GATT. Nesse sentido, poderia ser considerada a ampliação do Artigo XI, com vistas a incluir barreiras não tarifárias e tarifas excessivamente altas e a definir, com maior clareza, compromissos de garantias mínimas de acesso. Acredita-se que o PSE poderia também desempenhar papel relevante na definição de novas regras sobre subsídios agrícolas à exportação (Artigo XVI: 3).

O Departamento de Agricultura dos EUA publicou, em 1988, o estudo "Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents. Government Intervention in Agriculture, 1982-86", no qual analisa o PSE utilizando a fórmula da OCDE para dez países, dentre eles EUA, CEE, Argentina, Austrália e Brasil.

São os seguintes os principais resultados do estudo dos "Producer Subsidy Equivalents" (PSE):

"Producer Subsidy Equivalents" (PSE) (em %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1982-1986 (média)
I - Brasil:						
Trigo	77,2	55,2	63,2	63,5	52,3	63,4
Soja	2,4	13,0	-13,1	3,4	27,6	0,1
Carne	11,7	4,4	-14,5	-134,0	(....)	-33,1
Aves	12,6	17,9	5,1	5,3	(....)	6,2
Milho	16,7	5,2	-23,5	11,6	58,5	4,0
Arroz	39,6	53,2	34,1	56,0	64,2	51,3
II - Argentina:						
Trigo	-14,6	-29,2	-41,2	-0,5	16,6	4,8
Milho	-27,4	-19,7	-25,0	-8,8	11,8	0,3
Sorgo	-34,63	-38,35	-67,34	-30,40	-16,0	-27,41
III - Austrália:						
Açúcar	11,9	6,6	14,9	16,6	15,0	12,9
Trigo	9,1	4,1	3,2	4,7	17,2	6,8
IV - CEE(*):						
Soja	50,8	13,7	42,7	66,4	43,4	45,9
Trigo "durum"	35,7	32,2	36,3	47,5	52,4	38,4
Trigo "soft"	27,0	9,9	3,8	31,1	58,6	25,0
	1982	1983	1984	1985	1986	1982-1986 (média)
V - EUA:						
Trigo	16,84	38,14	28,46	37,87	62,97	36,49
Soja	7,75	6,89	6,65	9,57	13,29	8,48

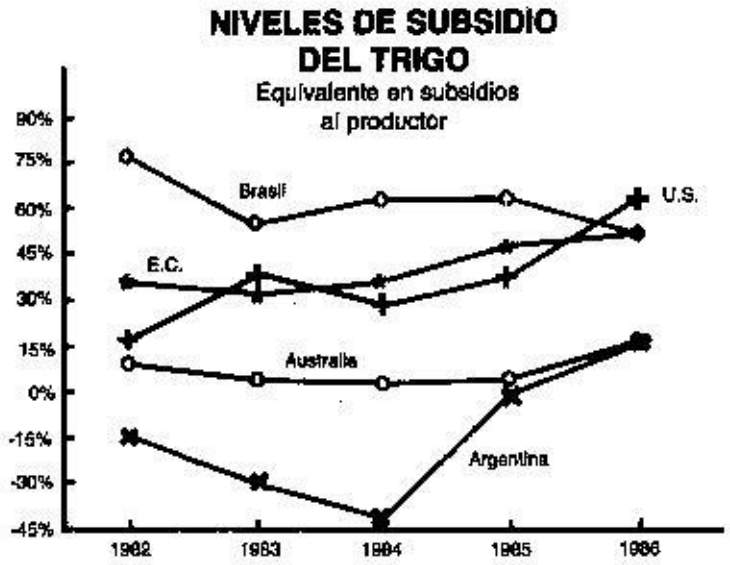
Fonte:[3].
(...) Dados não disponíveis.
(*) Dados relativos à CEE dos 10. Não incluem Espanha e Portugal.

Os dados relativos ao Brasil contidos na última coluna (média 1982-1986) da tabela anterior são assim analisados em estudo recente no IPEA sobre o PSE: "No Brasil, os maiores valores de proteção encontram-se no trigo (63,4%) e arroz (51,3%), enquanto a carne de boi apresenta uma taxação da ordem de 33,1%. A forte taxação sobre a carne bovina e a baixa proteção ao milho, soja e carne de aves indicam que o Brasil tem pouco a perder com a eliminação da proteção destes produtos. Além disso, o valor do PSE do trigo, 63,4% exige uma análise criteriosa, pois estudos recentes mostraram que os benefícios da política para o trigo têm sido apropriados, em sua maior parte, pelos consumidores e moinhos de trigo. Deste modo, o montante efetivo do PSE atribuível aos produtos deve ser um valor bastante inferior ao apresentado nesta Tabela"[4].

[3] Estados Unidos: Department of Agriculture, Agriculture and Trade Analysis Division. *Estimates of producer and consumer subsidy equivalents:* government intervention in agriculture, 1982-86. p. 12, 20, 48, 150, 156.

[4] GUIMARÃES, Christine Viveka & GASQUES, José Garcia. Op. cit., p. 28.

No caso específico dos níveis de subsídio ao trigo, seria ilustrativo o seguinte gráfico:



Fonte:[5].

O gráfico permite algumas conclusões:

a) Os EUA foram, em 1986, o país com maior nível de subsídio ao trigo;

b) A Argentina foi o país com menor nível de subsídios;

c) O Brasil foi o único produtor a reduzir seu nível de subsídios.

[5] EMITIDOS sites informes sobre comércio agrícola. *Información comercial.* Caracas, Sistema Económico Latinoamericano. 13: 16-7, mayo/jun. 1988.

CAPÍTULO V

O PROTECIONISMO AGRÍCOLA NORTE-AMERICANO. DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS

No caso dos EUA, a Lei de Segurança Alimentar de 1985 vem tendo importante influência restritiva sobre as exportações agrícolas da América Latina. Os EUA vêm impondo restrições diretas às importações de uma série de produtos. No caso da carne bovina, há um sistema de quotas desde 1964 e são frequentes os acordos de restrição voluntária às exportações. Uma série de barreiras não tarifárias (sob a forma de regulamentos sanitários) impede a entrada do produto no mercado dos EUA. No caso do açúcar, a política norte-americana apoia os preços internos por meio de direitos e taxas de importação. Dentre os instrumentos de defesa utilizados estão as quotas de importação, cujo efeito restritivo acentuou-se após a Lei Agrícola de 1985, que fixou também os preços de apoio do açúcar bruto em 18 centavos de dólar a libra-peso até 1989. Da quota total para 1985-86 (1,85 milhão de toneladas métricas), 61,3% estavam reservadas à América Latina, sendo 13,5% para o Brasil e 16,3% para a República Dominicana. No caso do algodão, da quota total, os EUA alocaram 67,2% para a América Latina, sendo que 61,2% foram destinados ao México e 4,3% ao Brasil[1].

A Lei de Segurança Alimentar de 1985, ao reduzir significativamente os preços de apoio ao trigo, milho, soja, algodão e outros produtos, passou a conceder sustentação mediante pagamentos para cobrir deficiência de renda dos agricultores. Como consequência, os preços de apoio, que fazem às vezes de preços mínimos desses produtos nos mercados mundiais, sofreram reduções significativas.

Os elevados níveis de produção concedidos à agricultura nos EUA (e, mais ainda, na CEE) são, em grande medida, explicados pela forte influência política dos produtores agrícolas e pela ampla preocupação com a questão da segurança alimentar. "Las transferencias anuales de los consumidores (a través de precios más altos para los productos lácteos) y de los contribuyentes a los estabelecimientos lecheros de la CEE equivalen a US$ 410 por vaca; en los Estados Unidos equivalen a US$ 835 por vaca"[2].

Uma justificativa usual nos EUA para a elevada proteção ao setor é o número de agricultores endividados. Há evidência, entretanto, de que os mais de 50 anos de transferências governamentais para o setor não contribuíram para um equacionamento racional dos problemas: os programas favorecem mais os maiores agricultores e estimulam o aumento das grandes propriedades, o que reduz o nível de emprego agrícola e o grau de diversificação da agricultura norte-americana. Segundo dados do Departamento de Agricultura, o nível de despesas governamentais em programas agrícolas atingiu, em 1986, a cifra de US$ 25 bilhões, oito vezes superior ao dos anos 70[3]. "A Lei Agrícola de 1985 oferece poucas perspectivas de melhoria substancial nos níveis de preço e na renda dos agricultores de

---

[1] AS POLÍTICAS de comercialização de produtos agrícolas e as exportações da América Latina. *Progresso socioeconômico na América Latina:* relatório de 1986. Nova York, 1986, p. 163-4.

[2] FITCBETT, Delbert. Agricultura. In: FINGER, J. Michael & OLECHOWSKI, Andrzej, ed. *La Ronda Uruguay:* Manual para las negociaciones comerciales multilaterales. Washington, Banco Mundial, 1987. p. 153.

[3] RUNGE, Carlisle Ford. The assault on agricultural protectionism. *Foreign affairs.* New York, 67 (1): 138-9, Fall 1988.

produtos protegidos nos EUA por muitos anos; além disso, ela promete baixas cotações no comércio internacional indefinidamente"[4].

Os diversos programas de apoio e incentivo à agricultura nos EUA - tais como o "Set-aside, Payment in cash" e o "Conservation Reserve Program (CRP)", que se destinam a reduzir a área plantada - não têm resultado em reduções de produção na escala desejada. A principal razão para este fenômeno são os ganhos de produtividade ocorridos nas áreas remanescentes destinadas ao plantio. O mecanismo mais efetivo para redução de estoques não é, portanto, o CRP, mas sim os subsídios à exportação. Tal fato afeta negativamente as cotações no mercado internacional e prejudica sensivelmente os países concorrentes.

Para o conjunto dos países em desenvolvimento, os esquemas protecionistas nos EUA provocam efeitos negativos: 1º) a oferta de alimentos a preços artificialmente baixos desorganiza a produção e a comercialização nos países em desenvolvimento; 2º) os PEDs enfrentam crescentes dificuldades em manter os níveis de receita cambial com exportações agropecuárias, cujos preços são declinantes.

É oportuno lembrar que a recuperação dos preços nos mercados de "commodities" no ano de 1988 resultou da forte estiagem nos EUA e no Canadá no segundo semestre daquele ano. Tal fenômeno deverá ser responsável pelo enxugamento dos estoques mundiais, sobretudo de milho e soja. O alívio em termos de preços será, contudo, temporário. Com a retomada do setor agrícola dos EUA e o previsível aumento de safras estimulado pelos bons preços vigentes, o mercado deverá responder com nova queda nos preços médios dos produtos agrícolas.

[4] SCHNITTKER; John A. Agricultural reform efforts in the United States: feasibility and consequences for Japan and third countries. In: JOHNSHON, D. Gale, ed. *Agricultural reform efforts in the United States and Japan.* New York, New York University, c 1987, p. 8.

CAPÍTULO VI

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) E O PROTECIONISMO AGRÍCOLA DA CEE
DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS

A Política Agrícola Comum (PAC) foi constituída logo após o Tratado de Roma de 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia. Dentro do esquema da CEE, a agricultura foi a área na qual a integração europeia atingiu maior grau de complexidade. Os objetivos da PAC são: aumentar a produção agrícola, garantir o nível de renda dos agricultores e estabilizar as cotações no mercado interno e os preços ao consumidor.

Não obstante a extrema complexidade dos mecanismos da PAC, o esquema operacional poderia ser descrito, de forma simplificada, da seguinte maneira: "o produtor tem uma remuneração mínima garantida pelo seu produto, que é o preço de intervenção, pago pelas agências governamentais. O produto concorrente importado tem um preço mínimo de entrada equivalente ao preço de intervenção mais despesas de transporte e margem de comercialização da zona excedente até a zona mais deficitária da Comunidade. A tarifa aplicada ao produto estrangeiro, o direito fiscal compensatório, reverte ao financiamento da PAC. Quando da exportação, é paga ao produtor a diferença entre o preço doméstico e os preços mundiais.

É um esquema bem adaptado a um país ou Comunidade tipicamente importadora. Por outro lado, o produtor, ao ter o escoamento de sua produção garantido, começou a produzir por produzir, sem esperar nenhuma sinalização do mercado, gerando superávits estruturais cuja tendência é crescer"[1].

"A Política Agrícola Comum, nos termos definidos pelo Artigo 38 do Tratado de Roma, abrange a agricultura e o comércio dos produtos agrícolas e de sua primeira transformação. Os princípios básicos da PAC são os seguintes:

1. Unicidade de preços e de mercado, que garante a livre circulação intracomunitária, sem qualquer aplicação de direitos alfandegários, restrições quantitativas ou outros entraves ao comércio. Nas fronteiras externas, a proteção é uniforme, com a aplicação de regras de concorrência comuns, taxas e preços uniformes;

2. Preferência comunitária frente à concorrência de terceiros mercados. Busca favorecer as trocas intracomunitárias por meio de instrumentos de política alfandegária (direitos variáveis, gravames da Tarifa Externa Comum, etc.) que tornam as importações artificialmente mais onerosas; e

3. Solidariedade financeira - a Comunidade, e não os países-membros, cobre a parte essencial das despesas decorrentes de medidas de apoio ao setor agrícola comunitário, através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (FEOGA), que constitui um capítulo especial do orçamento da CEE".

[1] MARQUES, Mariano. A política agrícola comum da CEE. *Estudos especiais.* Brasília, CFP. (22): 128, nov. 1988.

Com base em tais princípios, a CEE implantou, a partir de 1962, um esboço de política agrícola comum, aperfeiçoado em 1968, quando entraram em vigor as principais Organizações Comuns de Mercado (OMCs), que podem, "grosso modo", ser caracterizadas em quatro grandes grupos:

a) sistema de preço de sustentação (carne bovina, açúcar, cereais, leite, certas frutas e legumes, pesca);

b) sistema de ajuda complementar: financiamento direto ao produtor, com ou sem um mecanismo de preços (2,5% dos itens cobertos pela PAC, inclusive o tabaco);

c) sistema de preço fixo obrigatório ou facultativo (menos de 1% da produção agrícola ao amparo da PAC); e

d) sistema baseado exclusivamente na proteção externa por meio de direitos aduaneiros ou com direito variável (cerca de 25% dos produtos agrícolas objeto de Organizações Comuns de mercado).

Segundo os objetivos que perseguem, os mecanismos de intervenção da PAC podem ser classificados em dois grandes campos: a) os que se destinam, sobretudo, a assegurar um nível de vida equitativo aos produtores (preços de sustentação ou de garantia); b) os que buscam estabilizar o mercado, por meio da redução da oferta ou do aumento da demanda (estocagem provisória, estocagem privada, desnaturação, exportação, ajuda alimentar externa contratual ou voluntária, destruição de estoques).

A administração dos níveis internos de oferta e demanda, de modo a conferir estabilidade e previsibilidade ao mercado intracomunitário, pressupõe o insulamento da CEE frente a flutuações no mercado mundial de produtos agrícolas e a limitação do acesso a fornecedores de terceiros países. Para tanto, a CEE utiliza os seguintes instrumentos de proteção de sua agricultura:

- *Tarifa Externa Comum* - instrumento clássico, mas de aplicação residual no setor agrícola, utilizado principalmente para posições tarifárias consolidadas no GATT com isenção de direitos variáveis.

- *Direitos variáveis* - introduzidos durante a Rodada Dillon (1960-1961) de Negociações Comerciais Multilaterais, constituem poderoso mecanismo de estabilização dos níveis de importação por isolarem o mercado agrícola comunitário das flutuações de preços externos. Os direitos variáveis podem incidir tanto sobre importações quanto exportações. Em caso de diferença de preços entre a Comunidade e terceiros países, a CEE mantém sempre uma estabilidade no nível do preço fixado como ideal no início de cada safra agrícola ("target price" ou "preço de objetivo"), seja pela imposição de um direito variável sobre as importações (quando estas apresentarem preço inferior ao estipulado), seja pela taxação das exportações (quando o preço internacional for melhor que o interno).

- *Restituições ou Reembolsos* - aplicados às exportações de produtos agrícolas na hipótese de vigorarem no mercado internacional preços inferiores àqueles prevalecentes no mercado comunitário. Os reembolsos são calculados com base nas cotações dos mercados importadores mais favorecidos. Ao contrário dos direitos variáveis, de aplicação "erga omnes", as restituições variam segundo o mercado de destino.

A existência desse esquema protecionista constitui poderoso elemento de estímulo à produção interna e faz com que as importações comunitárias de produtos cobertos pela Política Agrícola Comum sejam praticamente residuais. A sustentação de preços protege o mercado comunitário das flutuações externas nos preços das "commodities", ao mesmo tempo em que desestabiliza as cotações desses produtos. Em consequência, os demais países são forçados a arcar com os efeitos das variações de preços e a implantar programas de ajuste mais drásticos.

A Política Agrícola Comum (PAC) tem sido responsável pela geração de expressivo excedente de produção agrícola (derivado dos elevados subsídios), que deprime os preços internacionais e o nível de renda em numerosos parceiros comerciais da CEE. Com a PAC, a CEE passou de maior importador mundial a maior exportador de produtos como o açúcar, onde a vantagem comparativa comunitária é extremamente baixa.

Nos últimos anos, a CEE transformou-se de grande importadora em exportadora líquida de vários produtos, a saber: queijos (81,4% das exportações mundiais), ovos (84,6%), carne bovina fresca, refrigerada ou congelada (60,9%), trigo (32,8%), açúcar refinado (52,2%), leite e creme (80,3%), aves (63,1%) e manteiga (81,7%)[*]. A CEE é atualmente deficitária apenas em cereais forrageiros e oleaginosos que, no entanto, têm sido crescentemente substituídos por derivados de culturas europeias. Entre 1973 e 1986, as exportações comunitárias de produtos agrícolas triplicaram de valor, ao passo que suas importações não aumentaram mais que uma vez e meia. Tais desenvolvimentos explicam o aumento das exportações mundiais de alimentos destinadas aos PEDs. A participação dessas exportações no total mundial elevou-se de 17,5% em 1970 para 25,1% em 1985. Do mesmo modo, ocorreram altíssimas variações positivas nas exportações mundiais de matérias-primas agrícolas (de 14,2% para 21,5%) e de metais e minérios (de 12,4% para 20,8%), canalizadas para os PEDs.

As conclusões de estudo da UNCTAD sobre preços internacionais dos dez principais produtos básicos de exportação dos países em desenvolvimento indicam acentuada deterioração dos termos de troca, com perdas de 23% em 1982 e de 15% em 1985. A situação do açúcar é particularmente desfavorável: o produto sofreu, em 1985, uma deterioração da ordem de 84% em relação a 1980. Também exemplificativo é o caso do trigo argentino, cujo índice de preço em 1987 declinou 45,2% em relação ao ano-base de 1980[2].

Os efeitos da PAC sobre o comércio internacional de produtos agrícolas constituem importante parâmetro nas negociações sobre agricultura no âmbito da Rodada Uruguai do GATT. Sendo a CEE o principal importador e o segundo maior exportador de produtos agrícolas em nível mundial, qualquer alteração de preços na Política Agrícola Comum (PAC) tenderá a influenciar fortemente o mercado agrícola mundial. Cerca de 50% das exportações agrícolas da CEE destinam-se a mercados de países industrializados (30% vão para os EUA) e aproximadamente 40% são canalizados para países em desenvolvimento. Esses últimos, em sua grande maioria (Brasil e Argentina são exceções), são exportadores apenas de produtos tropicais para a CEE, de onde importam produtos temperados.

Os países exportadores de "commodities" incluídas na PAC (sobretudo os EUA, a "Commonwealth" e alguns países em desenvolvimento como Brasil e Argentina) sofrem

---

[*] Dados referentes a 1986. No caso de leite, creme, aves e manteiga, as participações foram calculadas sobre o total das exportações dos países de economia de mercado.

[2] FLORÊNCIO SOBRINHO, Sérgio Augusto de A. e L. et alii. Op. cit., p. 60, 62-6.

efeitos negativos com os excedentes de produção da CEE. Os PEDs exportadores de produtos não concorrentes com os da CEE são favorecidos, uma vez que podem importar produtos alimentícios (laticínios, cereais e carnes) a preços deprimidos, ao mesmo tempo em que vendem para a Comunidade produtos tropicais.

"The impact of agricultural protection differs from one developing country to another. It depends on whether the country is a net importer or exporter of each product. Exporters of commodities that are in surplus in the industrial countries are most vulnerable. In contrast, net food importers benefit from the low world prices caused by current policies. The rare of protection varies among agricultural products. So protection not only depresses the overall level of world prices, but also distorts relative prices among agricultural products. Prices for the most highly protected products - dairy products, beef, and sugar - are depressed more than prices of other agricultural products. These distorted prices make the use of resources in world agriculture even less efficient. If Japan were to reduce its protection of rice of the varieties in which other Asian countries have a comparative advantage, they could produce more"[3].

Quais seriam os efeitos de uma eventual liberalização da Política Agrícola Comum (PAC)? Diversos estudos indicam que tal medida poderia provocar elevações nos preços mundiais de "commodities" numa amplitude de 0,1% (no caso do arroz) até mais de 28% (no caso de produtos lácteos). Estudo recente da OCDE estima que um corte unilateral de 10% no nível de proteção da PAC provocaria significativo aumento nas cotações internacionais de diversas "commodities" (por exemplo, 0,55% no caso do açúcar e 2,91% no caso do leite)[4].

"Si l'on suppose qu'une libéralisation donnera lieu à une hausse des prix de 10%, le revenu réel de l'ensemble des pays en voie de développement devrait, selon ces calculs, augmenter de près de 26 milliards de dollars. Ce gain pourrait être réparti de différentes manières entre pays en développement et pays industrialisés.

Les resultats de Loo et Tower permettent d'espérter, pour les pays en voie de développement, des gains importants à partir d'une libéralisation des échanges agricoles de la part des pays industrialisés. Ils impliquent que les pays en voie de développement en tant que groupe ont intérêt à soutenir la proposition américaine dans l'Uruguay Round du GATT: celle d'une suppression étalée sur dix ans de toutes les mesures protectionnistes sur les produits agricoles. En outre, ce sont tous les types d'économies, qu'elles soient importatrices ou exportatrices nettes, qui doivent béneficier de cette libéralisation, et non pas seulement les 14 membres du groupe de Cairns"[5].

Apesar da possível convergência de interesses entre países em desenvolvimento e a proposta norte-americana, implícita na citação acima, é preciso não perder de vista que seriam os próprios EUA os maiores beneficiários de sua proposta. Na condição de primeiro exportador mundial de produtos agrícolas temperados, os EUA se beneficiariam amplamente de uma eventual liberalização agrícola no âmbito da CEE.

---

[3] AGRICULTURAL polices in industrial countries. *World development report.* Washington, 1986, p. 125.

[4] THE EFFECTS of the CAP on the rest of the world. In: ROSENBLATT, Julius et alii. *The common agricultural policy of the European Community:* principles and consequences. Washington, International Monetary Fund, 1988 (Occasional paper, 62).

[5] BESSIS, Sophie. Le Tiers Monde et la nouvelle donneé agricole mondiale. *Problemes politiques et sociaux.* Paris, (58Z): 29-30, juillet 1988.

Na hipótese (certamente improvável) de eliminação da PAC, os PEDs retomariam a condição de exportadores líquidos desses produtos para a Comunidade.

Os possíveis efeitos de uma liberalização da Política Agrícola Comum sobre o nível de atividade econômica dos demais países são muito desiguais. Para o Japão, por exemplo, tais mudanças significariam perdas substanciais. No outro extremo, a Argentina seria altamente beneficiada. Países como Coreia do Sul e Paquistão sofreriam consequências negativas.

Uma vez avaliados, ainda que de forma sumária, os efeitos do protecionismo agrícola, dos EUA e da CEE sobre o comércio internacional de produtos agrícolas, torna-se necessário examinar as diversas propostas de liberalização formuladas recentemente no âmbito do GATT.

CAPÍTULO VII

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS AGRÍCOLAS: AS DIVERSAS CONCEPÇÕES PARA A MUDANÇA

Durante os três primeiros anos da Rodada Uruguai, podem-se identificar dois momentos bastante distintos. O primeiro corresponde ao período do lançamento da Rodada em Punta del Este, em setembro de 1986, até a Reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC), em abril de 1989. O segundo teve início com a reunião de abril de 1989 do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) e estende-se até o momento.

A primeira fase foi caracterizada por propostas maximistas por parte dos principais atores na negociação: CEE, EUA e CAIRNS. O principal fato ocorrido nessa parte da negociação foi o impasse registrado na Reunião Ministerial de Montreal, de dezembro de 1988, em virtude da falta de entendimento entre a CEE e os EUA. O bloqueio do processo em Montreal levou à convocação, para abril de 1989, de uma reunião de altos funcionários do CNC. Entre dezembro de 1988 e abril de 1989, CEE e EUA desenvolveram uma série de reuniões bilaterais que criaram a base para um acordo que viria a ser negociado na reunião do CNC, que teve também a participação dos demais interessados no processo. A pedra de toque do entendimento entre CEE e os EUA, que viria a ser integralmente incorporado no acordo final, reflete-se numa frase que fixa o objetivo central da negociação agrícola: "substantial progressive reductions in support and protection sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets".

O segundo período da negociação tem sido marcado pela adequação dos participantes ao novo mandato fixado em abril de 1989. Mais específico que o texto de Punta del Este, o documento de abril apontou na direção de uma efetiva reforma no comércio internacional de produtos agrícolas. Como boa parte dos documentos decisórios preparados em negociações comerciais multilaterais, o compromisso de abril guarda ainda certo grau de ambiguidade que permite aos diversos participantes apresentar interpretações distintas. Os EUA, por exemplo, entendem que "substantial progressive reductions" equivalem, no longo prazo, à eliminação dos subsídios agrícolas que mais distorcem o comércio. A CEE interpreta o compromisso como uma mera redução de subsídios que não altere os mecanismos centrais da PAC.

Entre abril e dezembro de 1989, os principais parceiros voltaram a apresentar propostas que, no geral, assemelham-se às suas contribuições iniciais, mas que procuram adequar-se às novas linhas traçadas em abril. Como se tratava, também, de apresentar posições nacionais, os participantes demonstraram, como na primeira série de propostas, certa ambição quanto aos objetivos, assim como buscaram fixar sua interpretação do compromisso de abril de 1989.

Da Jamaica à CEE, desde o início da negociação em setembro de 1986, vários participantes buscaram exprimir por propostas concretas suas posições para a reforma do comércio agrícola. Basicamente, desenvolveram-se duas grandes linhas de pensamento. A concepção norte-americana, de um lado, prevê a liberalização completa do comércio agrícola. O trabalho do grupo de CAIRNS vincula-se, em boa parte, a essa orientação. Por outro lado, a Comunidade prevê apenas um rearranjo do comércio agrícola, nas bases atuais, que permita um ligeiro aumento de preços e um corte no pesado orçamento da CEE. Os países importadores de alimentos (Jamaica, Marrocos, México, Egito e Peru), interessados em não

ver modificado o panorama atual de preços subsidiados para a compra de alimentos junto, basicamente, à CEE e aos EUA, vinculam-se, com matizes, à orientação comunitária. Insistem, contudo, na ideia de uma "compensação", caso a reforma lhes traga efeitos negativos. Os nórdicos, a Áustria, a Suíça e o Japão colocam-se, também, ao lado da CEE, na defesa de reformas muito nítidas. Insistem especificamente na consideração de "non trade concerns" quando da preparação de quadro final das alterações no comércio agrícola.

A seguir, encontram-se descritos o posicionamento central dos principais atores na negociação agrícola, EUA, CAINS e CEE, além do desenvolvimento da especificidade da posição do Brasil. Basicamente, estão alinhados dois momentos das posições desses parceiros. Primeiro, a descrição de suas propostas iniciais, em seguida, as adequações que se fizeram necessárias em função do acordo de abril de 1989.

1. Concepção dos Estados Unidos

Eliminação, em período de 10 (dez) anos, de todas as políticas que distorcem o comércio externo de produtos agrícolas. Congelamento inicial e eliminação completa, naquele prazo, das quantidades exportadas com subsídio. Retirada em 10 (dez) anos de todas as barreiras à importação. Harmonização dos regulamentos internacionais de proteção à saúde e inspeção fitossanitária para o comércio de produtos agrícolas.

Adoção de um processo de negociação em duas etapas: (a) quantificar as distorções e elaborar o cronograma de remoção das políticas; e (b) identificar mudanças nas políticas nacionais, dentro do cronograma geral, e negociá-las com os demais países.

Cada país escolhe seu próprio compromisso de ajuste em suas políticas nacionais. A cada ano os compromissos assumidos serão examinados para determinar se são necessárias modificações no curso do ajuste. No período de transição serão implantados: (a) um sistema de monitoramento: (b) um de salvaguardas; e (c) um de solução de disputas.

Para se medir o grau de cumprimento dos acordos usar-se-ia o PSE (Producer Subsidy Equivalent). A negociação envolveria as políticas, sendo o PSE usado como um termômetro verificador da efetividade da implementação dos compromissos assumidos.

No cálculo do PSE, a proposta não exclui qualquer política que, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, subsidie a agricultura, principalmente as políticas de sustentação de preços e renda, que geram efeitos sobre a produção. As únicas exceções são as doações de alimentos e as políticas de suporte de renda que, comprovadamente, não tenham efeito sobre a produção e o comércio externo.

A proposta inclui políticas de preços-suporte e de preços mínimos, quotas de importação, tarifas fiscais variáveis, preços mínimos de importação, tarifas alfandegárias, subsídios à exportação, créditos de exportação, institutos de comercialização ("marketing boards"), subsídios de crédito, fundos de estabilização e pagamentos para estocagem. Contempla ainda políticas de suporte de renda, pagamentos de diferença, subsídios a seguro rural, subsídios a seguro rural, subsídios a insumos e transporte, pesquisa, extensão e investimentos em infraestrutura.

A proposta não exclui qualquer produto. O plano abrange todos os alimentos, bebidas, produtos florestais, pescado, etc.

Tendo em vista as críticas que os países em desenvolvimento (PEDs) dirigiram à posição norte-americana, em virtude de não contemplar tratamento diferenciado, os EUA passaram a considerar a seguinte interpretação para sua proposta original:

1. Manutenção, por um período mais longo, de subsídios sob forma de pesquisa e serviços de extensão, bem como de informação de mercado;

2. Manutenção de investimentos subsidiados em infraestrutura;

3. Manutenção de barreiras tarifárias, desde que moderadas e consolidadas no GATT.

Esse tratamento diferenciado seria aplicável em escala condizente com o nível de desenvolvimento da cultura agrícola em questão nos PEDs.

Os EUA também buscaram desenvolver ideias na área de "segurança alimentar", como forma de procurar atender preocupações do Japão e de PEDs importadores - Coreia, Egito, Jamaica. Nesse sentido, desenvolveram complementação de sua proposta original, que estabelece ser aceitável utilizar-se do conceito "segurança alimentar" para justificar algumas medidas de proteção, dentro de certos limites, desde que abandonado o conceito de autossuficiência alimentar. Acoplada a isto viria a tentativa de aprimorar-se a chamada "garantia de suprimento", forma de esvaziar a justificativa da autossuficiência.

Em sua segunda proposta circulada em outubro de 1989, os EUA buscaram retomar o objetivo original de uma reforma completa nas regras do comércio agrícola internacional, sem insistir na eliminação completa dos subsídios internos. As linhas gerais dessa segunda proposta dos EUA são as seguintes:

Acesso a mercados

Conversão de todas as barreiras não tarifárias em tarifas e sua redução a zero ou a níveis baixos em período de dez anos.

Competição externa

Eliminação de todos os subsídios à exportação e de proibições e restrições às exportações em período de cinco anos.

Subsídios internos

Definição de três categorias de subsídios internos: a serem eliminados (no prazo de dez anos), a serem disciplinados e a serem permitidos. Os compromissos envolvendo medidas a serem disciplinadas teriam por base um PSE ("Producer Subsidy Equivalent"), a ser negociado no GATT.

Medidas sanitárias e fitossanitárias

O objetivo é fornecer um mecanismo de notificação, consulta e solução de controvérsias, usando como fonte de referência técnica as organizações internacionais que hoje se ocupam de padrões nesta área, como CODEX Alimentarius, Convenção Internacional de Proteção das Plantas e Escritório Internacional de Epizoótica.

Tratamento diferenciado

Os EUA oferecem alguma flexibilidade aos países em desenvolvimento, sempre com base no princípio da graduação.

Tanto na primeira quanto na segunda proposta, o objetivo dos EUA, ao defender a liberalização total, pode ser visto num contexto tático e estratégico. No plano tático, ao pedir algo praticamente impossível de ser implantado, deixa à CEE o ônus de dizer não ao seu projeto - louvável enquanto concepção idealista -, ao mesmo tempo em que posa de campeão do liberalismo. No plano estratégico, dá consistência ao pedido norte-americano de liberalização completa na área de serviços e atende a duas finalidades internas. A primeira, a redução do déficit orçamentário dos EUA, que seria auxiliada pela queda nos subsídios agrícolas. A segunda, o aumento da participação dos EUA no mercado internacional de produtos agrícolas. Como os norte-americanos são competitivos em vários produtos agrícolas, o desmonte da PAC deixaria um vazio que poderia, em grande parte, ser preenchido pelos EUA - juntamente com alguns PEDs, como Argentina e Brasil, e outros desenvolvidos, como Austrália e Nova Zelândia.

2. A Visão do Grupo de Cairns

As ideias básicas formuladas pelo Grupo de Cairns nos seus mais de três anos de existência vinculam-se à orientação geral da posição norte-americana. Há, todavia, em Cairns, vários fatores que levam a uma individualização da posição do Grupo. A própria composição, que mescla países desenvolvidos e em desenvolvimento, e a necessidade de impor-se no panorama negociador como parceiro confiável levaram Cairns a adquirir personalidade própria. Ademais, muito cedo os membros do Grupo perceberam que, num terreno onde quase sempre a negociação foi resumida a um embate bilateral entre a CEE e os EUA, Cairns só poderia manifestar-se como parceiro efetivo posicionando-se como fiel da balança entre os dois grandes.

Nesse contexto, pode-se dizer que a posição do Grupo evoluiu, da primeira proposta (outubro de 1987) para a segunda (julho de 1988), de um alinhamento com os EUA em direção a certa equidistância entre CEE e EUA. Paralelamente, houve dentro do Grupo crescente participação de países como o Brasil e a Argentina na formulação de posições. As duas propostas iniciais de Cairns não são contraditórias, mas antes se somam na luta pela liberalização completa.

As propostas de Cairns preveem a implantação de um processo de negociação em 3 (três) fases inter-relacionadas: alívio de curto prazo, medidas de reforma e um quadro de reformas no longo prazo. Na primeira fase, Cairns previu dois tipos de ação: congelamento nos níveis de subsídios agrícolas prevalecentes seguido da redução desses níveis em 1989 e 1990. Esses compromissos deveriam envolver ampla gama de medidas, desde os subsídios à exportação, passando por preços administrados, até o aumento do acesso a mercados. O programa de reformas incluiria o compromisso de atingir metas de redução das políticas de suporte ao setor, com prioridade para as políticas que mais contribuem para as distorções nos mercados (tarifas de importação). Exceções seriam feitas para programas de caráter humanitário, subsídios ao consumo para ajustes estruturais, pagamentos diretos em forma de indenização aos produtores, etc. O quadro de reformas de longo prazo incluiria a proibição definitiva de medidas não autorizadas pelo GATT, eliminação de tratamentos excepcionais dentro de “waivers” e protocolos e redução a zero de tarifas e subsídios à agricultura.

O Grupo de Cairns propõe usar um instrumento do tipo PSE, em uma fase de transição e de reforma das políticas nacionais, como medida agregada do nível de benefício líquido aos produtores e como medida para cada produto agrícola. O PSE seria usado apenas como termômetro aferidor das negociações. Os compromissos envolveriam políticas, não um índice.

Na concepção de Cairns, o PSE deverá incluir todos os subsídios e políticas governamentais de suporte, exceto os seguintes: o pagamento direto de suporte de renda; políticas de assistência durante o processo de ajuste (aquelas que não tiverem impacto na produção e forem neutras em relação ao comércio dos produtos); políticas não dirigidas especificamente para um produto agrícola; e políticas para construção de infraestrutura e desenvolvimento. Estão também excluídas das políticas negociáveis as que se referem à pesquisa, extensão rural, educação, infraestrutura, informação de mercado, inspeção, classificação e controles de pestes e doenças na pecuária.

Segundo o Grupo de Cairns, a mais ampla gama de produtos deveria ser objeto de negociação.

A visão de Cairns confere relevo à noção do tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento. Para os PEDs seriam concedidos prazos mais longos e exceções no cumprimento de certas normas. No que tange às medidas de curto prazo, os PEDs estariam excluídos de qualquer contribuição.

Dada a diversidade entre seus membros, a formulação de posições em Cairns corresponde a processo negociador complexo. A motivação de cada membro por vezes é diferente; a união se faz pelo interesse comum na liberalização agrícola. O Canadá, por exemplo, mantém posição dúbia, derivada de sua relação especial com os EUA e dos elevados subsídios que concede à sua indústria leiteira. A apresentação pelo Canadá, em outubro de 1987, de proposta individual, equivale a mais um lance do processo negociador interno do Grupo e à necessidade canadense de procurar fazer valer um índice agregado de mensuração, o chamado TDE ("Trade Distortion Equivalent"), que pudesse melhor maquiar suas medidas de proteção.

Em novembro de 1989, Cairns apresentou sua terceira proposta. Basicamente, o Grupo segue a linha da proposta dos EUA apresentada em outubro, com algumas variações. Na área de acesso a mercados, Cairns adotou a ideia de tarifação defendida pelos EUA. No que se refere a subsídios internos, a opção foi pelo ataque às políticas que distorcem o comércio agrícola, como no documento dos EUA, tendo o PSE um papel muito secundário. Quanto a subsídios à exportação, prevê-se sua eliminação.

A parte relativa a medidas sanitárias foi exposta em documento do Grupo de setembro de 1989. Tal documento traçou parâmetros que influenciaram as ideias dos EUA nessa área, apresentadas no corpo da proposta norte-americana de outubro de 1989. A seção relativa a países em desenvolvimento apresentou evolução em relação aos documentos anteriores de Cairns. Além de especificar que esses países contariam com prazos mais longos, menores cortes nos subsídios internos e menor grau de abertura de mercados, busca proteger a "dimensão do desenvolvimento" que a agricultura assume nos PEDs. A proposta de Cairns, entretanto, não desce a muitos detalhes sobre esse tema, deixando, mais uma vez, a pormenorização dessas ideias para o futuro.

3. A Visão da Comunidade Econômica Europeia

Os diversos documentos que consolidam a posição da Comunidade concedem prioridade para os produtos com graves excedentes estruturais e estabelecem negociações gerais em dois estágios. Haveria inicialmente a adoção de medidas de curto prazo, envolvendo cereais e seus produtos, leite e derivados, açúcar e carne bovina, com o objetivo de se eliminarem desequilíbrios internos da produção sobre o consumo. No longo prazo, seria tentada a eliminação de desequilíbrios provenientes da proteção ao comércio externo.

No primeiro estágio seriam adotadas medidas de emergência para colocar os preços dos cereais dentro de certa disciplina, reduzir as quantidades de açúcar comercializadas e aumentar o número de países cobertos pelo Acordo Internacional do Açúcar.

No segundo estágio, com o objetivo de se reduzirem os desequilíbrios internos na relação produção/consumo, seriam diminuídos os incentivos à produção, situando esta em níveis compatíveis com o que o mercado possa absorver. O objetivo de longo prazo é, portanto, de escopo muito limitado. A ênfase encontra-se toda no curto prazo.

Propõe usar uma medida agregada tipo PSE como marco orientador na alocação de créditos para os países que efetuarem o controle (redução) da produção e na redução de subsídios. O ponto de partida seria o ano de 1984. A CEE deseja usar não o PSE da OCDE, mas um novo índice por ela elaborado, derivado daquele, o SMU (Support Measurement Unit).

Não há lista de políticas específicas, como na proposta dos Estados Unidos. Entretanto, menciona concentrar esforços apenas nas políticas de suporte que têm "efeito significativo" e direto nas decisões de produção dos agricultores. As políticas de apoio para a pesquisa, a assistência técnica e as políticas de fomento à modernização da produção e da comercialização seriam excluídas das medidas de distorções.

A proposta da CEE apresentada em dezembro de 1989, em linhas gerais, retoma a posição anterior da Comunidade, ainda que represente uma evolução relativa em alguns pontos. Na área de acesso a mercados, a CEE aceita a tarifação proposta pelos EUA e por Cairns, desde que venha acompanhada pelo que a Comunidade chama de "rebalancing" (a redução de subsídios em certos produtos seria acompanhada pelo aumento de subsídios em outros produtos). Na área de subsídios, a CEE apenas aceita negociar reduções com base no PSE por ela desenvolvido (o SMU). Ideias relativas a medidas sanitárias também foram desenvolvidas e conceitos gerais sobre o tratamento diferenciado foram incluídos.

4. A Especificidade da Posição Brasileira

Há diversos condicionantes que orientam a posição do Brasil no Grupo de Cairns e nas negociações agrícolas. Em primeiro lugar, o Brasil possui interesses em todas as áreas de negociação da Rodada e não apenas na área agrícola. Dentre os temas em exame, as novas áreas (propriedade intelectual, investimentos e serviços) são muito mais sensíveis para o Brasil. Em segundo, o Brasil apresenta-se ao mesmo tempo como importador de relativo porte e como um dos maiores exportadores de produtos agrícolas. Em terceiro, boa parte da exportação agrícola brasileira situa-se na área dos chamados "produtos tropicais", não na área que no GATT se convencionou chamar de agricultura e que equivale a produtos agrícolas de exportação não tradicional para o Brasil (carne, soja, por exemplo).

O somatório de todos esses fatores faz do Brasil um membro "não típico" de Cairns. Países como a Argentina e o Uruguai, por exemplo, têm seus interesses na Rodada centrados, quase que exclusivamente, na área agrícola temperada. A consequência primeira dos condicionantes da posição brasileira na área agrícola é que esta obedece não só a imperativos da agricultura, mas também aos interesses brasileiros nas outras áreas de negociação.

A evolução do setor agrícola de exportação não tradicional do Brasil nos últimos anos tem indicado uma crescente importância desse segmento na economia brasileira. A consequência imediata desse fato é a crescente relevância para o Brasil do tema agrícola no conjunto da negociação.

Dentro do grupo de Cairns, a posição brasileira orienta-se, sobretudo, na defesa do tratamento mais favorável para os países em desenvolvimento. Como se sabe, o Brasil apresenta estrutura agrícola mista. Vários produtos - carne, frango, soja - que são competitivos podem enfrentar e ganhar a concorrência na luta pelos mercados, uma vez eliminada a subsidiação. Outros setores, contudo, vivem à sombra dos subsídios. A defesa do tratamento mais favorável visa a obter um período de adaptação razoável que viabilize a progressiva eliminação de subsídios, sem ocasionar um impacto social negativo. Ademais, busca-se preservar programas de cunho social, em especial no Nordeste, sob o amparo do tratamento diferenciado.

Com o crescimento da importância da agricultura de exportação não tradicional para o Brasil, a participação em Cairns vem sendo paulatinamente expandida com a maior influência brasileira na formulação das posições do Grupo quanto a, por exemplo, medidas de curto prazo, índice agregado de mensuração e medidas fitossanitárias.

Além disso, o Brasil, juntamente com a Colômbia, apresentou em novembro último proposta individual sobre tratamento diferenciado para países em desenvolvimento, tema sobre o qual Cairns, dada a presença de três países desenvolvidos, não havia elaborado até o momento, em maior grau de detalhamento. Nessa área, as ideias brasileiro-colombianas basicamente completam a linha geral desenvolvida por Cairns na sua última proposta.

A consolidação de uma atuação mais consistente do Brasil depende, contudo, em larga medida, de uma conexão direta com os interesses do setor agrícola brasileiro. Torna-se, nesse sentido, fundamental intensificar os mecanismos de consulta e coordenação com entidades públicas e privadas com interesses na área agrícola, como forma de melhor direcionar os passos futuros da posição brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hoje não é possível determinar com exatidão quais serão as mudanças no comércio agrícola internacional a serem introduzidas pela Rodada Uruguai. Pode-se, entretanto, afirmar que a realidade agrícola internacional não será a mesma com o término da Rodada. A pressão exercida por um mercado com excedentes e preços artificialmente baixos, por um lado, e o interesse dos EUA e de vários outros parceiros de peso em mudar a face da agricultura internacional, trazendo de volta as leis do mercado, de outro, empurram na direção da liberalização.

Para o Brasil, como exportador de soja, carnes e outros produtos incluídos em "agricultura", na definição do GATT, a liberalização pode trazer grandes benefícios do ponto de vista de aumento de exportações. Não se deve esquecer, entretanto, que a liberalização,

uma avenida de mão-dupla, deverá implicar também aumento de nossas importações de produtos em que não somos tão competitivos como outros países. No plano interno, traria economia de recursos na concessão de subsídios, que se refletiria na redução do déficit público. Finalmente, poderia representar catalisador de nova expansão agrícola que viesse a aumentar o grau de teor calórico da alimentação de boa parte da população carente.

Se não há dúvida quanto às vantagens da liberalização, deve-se admitir, também, que para delas tomar partido integralmente é necessária uma preparação conveniente da sociedade para a mudança. Num primeiro momento, a materialização dessa preparação deve refletir-se numa tomada de consciência da nova realidade. A liberalização - total ou parcial, ampla ou restrita - virá no médio prazo. Num segundo instante, essa preparação deve assumir uma postura ativa, de participação. Os diversos segmentos da sociedade - Governo, classes produtoras, trabalhadores e instituições de pesquisa dedicadas à agricultura - devem passar a interagir de forma estreita no esclarecimento dos pontos de maior interesse para o Brasil. Fase inicial desse processo é a estreita colaboração entre os diversos Ministérios e agências governamentais envolvidos na estruturação de um efetivo arcabouço institucional de cooperação mútua e de coleta de "inputs" do setor privado e acadêmico. Uma correta avaliação das características essenciais da agricultura brasileira e de suas reais potencialidades é condição indispensável para que as nossas posições nas negociações multilaterais sobre agricultura venham a corresponder de forma adequada aos objetivos da sociedade brasileira.

As mudanças decididas em nível multilateral terão mais dia ou menos dia influência muito concreta sobre a realidade agrícola brasileira. A "ilegalidade" deste ou daquele subsídio, a abertura de novas oportunidades de mercado para produtos onde antes não havia possibilidade de colocação no exterior transformarão o panorama agrícola do Brasil e de outros países. Quanto mais efetiva for a preparação para a nova realidade, tanto maiores serão os benefícios a serem auferidos e tanto menores serão os impactos negativos das medidas na sociedade como um todo.