

MERCOSUL: EFEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A COMPETITIVIDADE¹

Marcos Sawaya Jank²

RESUMO - Os impactos das políticas públicas sobre a competitividade dos produtos agropecuários no Mercosul são abordados de duas formas distintas. Primeiramente discutem-se os principais problemas relacionados à harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais (principalmente das políticas tributária, tarifária e cambial) e à definição da Tarifa Externa Comum, sugerindo-se um tratamento uniforme entre os diversos segmentos do “agribusiness”. Em seguida, apresentam-se alguns resultados de pesquisa que analisam quantitativamente os efeitos simultâneos das diversas políticas públicas sobre a rentabilidade de algumas cadeias agroindustriais sensíveis.

ABSTRACT - The public policy impacts over the competitiveness of some agricultural products in Mercosul are treated in two different ways. Firstly, the principal problems related to the harmonization of macroeconomic and sectorial policies (basically taxes, tariffs and exchange rate policies) and the agreement on a Common External Tariff are discussed. It is also suggested an uniform treatment among the different sectors of the agribusiness. Secondly, results of a quantitative analysis of the simultaneous effects of the public policies over the profitability of some agroindustrial chains are presented.

Termos para indexação - Mercosul, competitividade, efeitos de políticas públicas.

-
1. Texto apresentado no Painel “Blocos Econômicos e Comércio Internacional” do V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA da Universidade Federal de Viçosa (UFV), ocorrido de 9 a 11 de novembro de 1993. O autor agradece os valiosos comentários e sugestões do Dr. Mauro de Rezende Lopes (CONAB).
 2. Professor do Departamento de Economia e Sociologia Rural da ESALQ-USP e Assessor para Assuntos Internacionais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Neste momento já passamos da metade do período de tempo que foi estabelecido no Tratado de Assunção³ para a consolidação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). Todos os indícios apontam que em 1º de janeiro de 1995 teremos apenas a formação ainda imperfeita de uma União Aduaneira na região, com o estabelecimento da tarifa zero para as transações intra-bloco e a fixação de parte das Tarifas Externas Comuns.

Segundo a quase totalidade dos estudiosos do tema, o maior problema da integração reside na harmonização das políticas públicas dos Estados-parte - sejam elas macroeconômicas ou setoriais - condição fundamental para atingir o estágio de Mercado Comum. Entretanto, a forte instabilidade político-econômica da região tem dificultado sobremaneira o processo de definição de políticas comuns.

Neste texto pretendo discutir este assunto. Por um lado, analisarei o efeito destas políticas sobre a competitividade da agricultura (com base em alguns resultados de pesquisas); por outro, procurarei apresentar a minha visão pessoal em relação ao futuro deste processo de integração

2. O PROCESSO DE ABERTURA ECONÔMICA E O MERCOSUL

Todos os países do Mercosul estão passando por um rápido processo de abertura econômica. No caso do Brasil, esta abertura se fez através de três medidas: redução linear das tarifas aduaneiras⁴, eliminação dos controles prévios administrativos e extinção de órgãos como o CONCEX, CACEX e outros.

3. Assinado em 26 de março de 1991 pelos governos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

4. A tarifa média brasileira caiu de 55% em 1987 para 14,2% em julho último, sendo que a tarifa modal está em 20% e a máxima em 35%. Para uma análise mais detalhada sobre a abertura econômica do Brasil ver MOREIRA, B.F. (1993).

Paralelamente, o Tratado de Assunção estabelece a concessão de preferências tarifárias para o comércio dentro dos países do Mercosul. Esta preferência atingiu o nível de 75% no início de julho de 1993, devendo chegar a 100% em 1º de janeiro de 1995, ou seja, o estabelecimento de tarifa zero intra-bloco.

Até o final deste ano deverá ser fixada a Tarifa Externa Comum que os países do Mercosul terão para as importações provenientes de terceiros mercados. A filosofia vigente é criar o que vem sendo chamado de “bloco aberto”⁵, ou seja, estabelecer tarifas que criem alguma preferência na região sem torná-la excessivamente protegida ao exterior. Trata-se de uma proposta relativamente contraditória, de vital importância para o futuro do setor agropecuário brasileiro, conforme será discutido no item 4.2.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O SETOR AGRÍCOLA FRENTE AO MERCOSUL

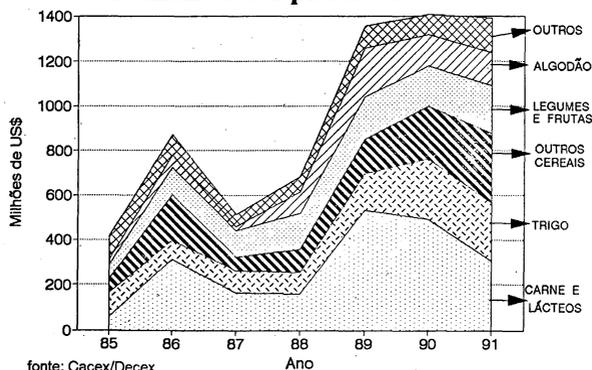
Diversos estudos apontam ser a agricultura o setor mais sensível para o Brasil na integração ao Mercosul⁶. Tal fato deve-se a dois motivos:

- Os produtos de origem agrícola representam cerca de 60% do total de importações provenientes dos três parceiros do Mercosul⁷, ou seja, cerca de US\$ 1,4 bilhão por ano (Cf. **Gráfico 1**).

-
5. Ver entrevista concedida pelo então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso à “Carta do Mercosul” da ADEBIM, Nov. 1992, p.8 e o texto “A Tarifa Externa Comum do Mercosul: Elementos para Reflexão”, do Ministério das Relações Exteriores, SGT-10, Dezembro de 1992.
 6. Numerosos estudos vêm analisando a situação e a competitividade da agricultura na integração ao Mercosul. Entre outros, sugere-se a leitura de JANK, M.S. (1992), LOPES, M.L. (1992), GTZ-MGAP (1992) PENA, J.A. (1993), STULP, V.J. (1993), IPARDES (1992, 1993), HOMEM DE MELO, F. et al. (1993) e CEEMA (1993).
 7. Além disso, as importações de produtos agrícolas e agroindustriais do Mercosul representam também cerca de 60% do total importado pelo Brasil nesta rubrica.

Gráfico I

IMPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS Provenientes dos países do Mercosul



- A maior parte dos produtos de origem agrícola provenientes do Mercosul é oriunda das excelentes condições edafo-climáticas da pampa úmida. Trata-se de uma região mundialmente conhecida pela sua topografia plana e alta fertilidade natural dos solos, o que possibilita obter menores custos de produção ao nível de fazenda. Os principais produtos originários desta região e que competem com a produção brasileira são o trigo, o arroz, os derivados do leite, a carne bovina, alguns hortícolas como alho, batata e cebola e algumas frutas temperadas⁸.

Assim, ao contrário do discurso por vezes catastrófico de algumas lideranças da agricultura, o impacto real do Mercosul será centrado em algumas cadeias agroindustriais específicas, chamadas de cadeias “sensíveis” (Gráfico 1). Para estes produtos a integração deveria se processar de forma mais elástica no tempo, permitindo um processo de ajuste interno e/ou de reconversão produtiva. A este respeito vale fazer pelo menos duas ressalvas importantes:

Em primeiro lugar, a concorrência no Mercosul não se faz pelos diferenciais de custo no campo, mas sim pelo custo final dos produtos agroindustriais chegando aos portos e aos grandes centros de consumo da região⁹. Assim, muitas vezes uma desvantagem competitiva na fazenda pode ser compensada por

8. Ver JANK (1992), IPARDES (1992, 1993) e CEEMA (1993).

9. Ou seja, dentro de uma ótica sistêmica, onde o enfoque é a competitividade das cadeias produtivas do “agribusiness” de cada país. Ver, a esse respeito, a interessante abordagem de ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991).

vantagens competitivas nas diversas etapas de transporte e/ou no processamento agroindustrial. Tal é o caso da cadeia do leite, onde o Brasil tem desvantagens na propriedade agrícola (custos cerca de 25% superiores aos da Argentina), porém ganha no processamento e nos fretes¹⁰.

Em segundo lugar, dado que o Brasil é um país quase continental e bastante heterogêneo, o impacto do Mercosul será diferenciado em função da região geográfica e da estrutura produtiva em questão. Evidentemente é nos Estados do Sul que deverá haver um impacto concorrencial mais forte, em razão da proximidade geográfica, dos solos menos férteis, da topografia mais acidentada e da presença de pequenas propriedades que apresentam baixa produtividade física e alto grau de descapitalização (frente aos elevados custos do crédito oficial nos últimos anos).

No entanto, deverá haver também um importante impacto nas regiões do país mais distantes dos portos e centros de consumo¹¹ - como o Mato Grosso, Rondônia, Acre e outros estados longínquos - para onde a agricultura migrou na esteira da política agrícola dos anos setenta. Tal impacto advém da própria forma de ocupação agrícola destas regiões, baseada em uma infra-estrutura de transportes rodoviários tão cara quanto caótica, que se desenvolveu às custas de pesados subsídios, hoje praticamente inexistentes. O maior problema é que nestas regiões se produz basicamente *commodities* de baixo valor adicionado, que custam, como no caso da soja, cerca de um terço de seu valor para serem transportadas até as regiões de consumo. Sem o apoio do Estado e/ou de uma estrutura de adição de valor via agroindústria, em muitos casos ficará mais barato trazer produtos da pampa úmida.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPETITIVIDADE DO SETOR AGRÍCOLA

Uma vez desenhada a situação da agricultura face à integração do Mercosul, procurarei analisar os principais problemas relacionados à harmonização das políticas públicas, apresentando alguns resultados de pesquisa e a minha visão geral em relação ao que deveria ser feito. Dividirei esta análise em cinco partes: as políticas macroeconômicas, a tarifa externa comum, os efeitos simultâneos das políticas macroeconômicas (tributária, tarifária e cambial), as políticas setoriais e outros efeitos de políticas públicas.

10. Ver LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992).

11. Ainda muito pouco discutido pela literatura.

4.1. A Harmonização das Políticas Macroeconômicas

A condição mais importante para a formação de um mercado comum na região é a obtenção de um mínimo de **estabilidade econômica duradoura** nos quatro países. Hoje o fator de maior turbulência ainda é a presença de uma **inflação crônica no Brasil**, com profundos desajustes nos preços relativos, uma moeda cada vez mais desacreditada, altas taxas de juros, concentração de renda, desinvestimentos importantes em setores estratégicos, e todos os conhecidos problemas que decorrem da permanente instabilidade da economia do país.

Todavia, a inflação não é o único problema. Há também outras questões, como as políticas tributária e cambial, problemas que decorrem, em grande parte, do processo inflacionário.

4.1.1. A Política Tributária

Diversos estudos mostram que atualmente a incidência de impostos sobre a produção agrícola e agroindustrial no Brasil é **superior** à dos demais parceiros do Mercosul¹². Por exemplo, no caso da cadeia do leite fluído, estudos que realizamos¹³ mostram que, no Brasil, a imposição de impostos leva a uma redução da renda líquida da ordem de 65% em Minas Gerais, 68% em São Paulo e 67% no caso do leite Tipo B; enquanto que, na Argentina, esta redução é de 62% na região de Buenos Aires e de 56% na região de Santa Fé e Córdoba¹⁴, o que revela um impacto menos importante. No caso das exportações de derivados de soja, a recente eliminação das “retenciones” na Argentina e a perversa tributação do ICMS no Brasil estariam dando uma margem adicional de US\$ 13,00/T para a indústria argentina¹⁵.

12. Os diversos impostos que incidem sobre toda a cadeia agroindustrial (insumos, produtos e subprodutos, capital, lucros, etc.) determinam distorções importantes de competitividade entre países.

13. Ver LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992) e CEEMA (1993).

14. As Províncias de Santa Fé e Córdoba produzem cerca de 70% do leite oficialmente controlado na Argentina.

15. Segundo a ABIOVE (1992) **Complexo Soja: Situação do Brasil no Mercosul**. Brasília, 1992. 14p.

Na verdade, o pacote econômico adotado pelo governo argentino em outubro de 1992 - que instituiu a política de reembolsos¹⁶, a redução dos direitos de exportação (“retenciones”), a eliminação da contribuição ao INTA (1,5% sobre exportações) e do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes (que era de 20%) - criou fortes vantagens competitivas para a Argentina, em relação ao Brasil. Segundo o IPARDES (1993), no Paraguai as reformas dos últimos anos também reduziram os níveis de impostos. Já no Brasil, ao contrário, o déficit fiscal crônico tem levado o governo a pretender **ampliar** a incidência de alguns impostos (IRPF, IOF e IPI), e até eventualmente criar novos impostos, como o IPMF.

Assim, o quadro tributário atual é francamente desfavorável ao Brasil. Em um amplo estudo sobre o tema, o IPARDES avalia que a carga tributária nas exportações agropecuárias brasileiras é, hoje, superior em todos os produtos analisados, “sendo que as diferenças atuais colocam os tributos como elemento realmente importante na composição de custos e, logo, na competitividade dos produtos”. Os resultados deste estudo indicam as seguintes diferenças na carga tributária dos países do MERCOSUL:

CARGA TRIBUTÁRIA DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS NO MERCOSUL (%)			
Produto	Brasil (PR)	Argentina	Paraguai
Soja (Grão)	19,3	16,2	2,8
Soja (Farelo)	21,5	8,8	-
Soja (Óleo)	20,2	12,2	-
Trigo	17,0	12,3	-
Milho	18,5	12,2	2,8
Algodão	18,7	-	5,4
Carne Bovina	14,5	3,1	-
Carne Suína	12,3	5,7	-
Presunto	15,8	8,3	-
Frango de Corte	10,9	-0,5	-
Frango Desossado	13,1	-3,2	-

Fonte: IPARDES (1993).

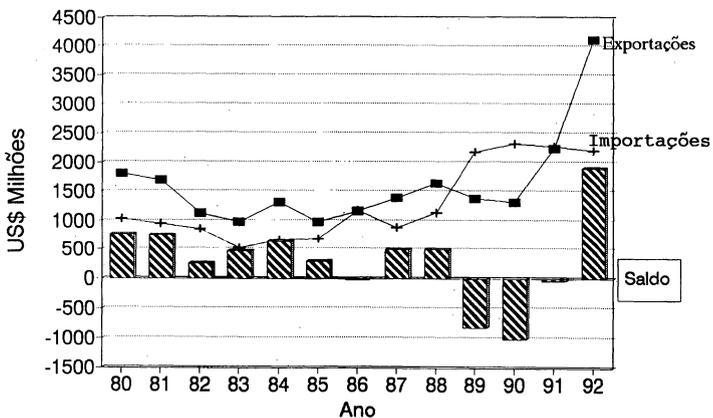
16. Segundo o IPARDES (1993), a política de reembolsos, também chamada de REINTEGRO, estabelece a devolução dos impostos indiretos em níveis iguais às tarifas de importação. A estrutura de reembolsos varia de 0 a 20%, com média ponderada de 6,3%.

4.1.2. A Política Cambial

No **Gráfico 2** podemos observar mudanças radicais nos padrões de comércio do Brasil com os parceiros do Mercosul nos últimos 4 anos. Trata-se de um verdadeiro “ping-pong” de mercadorias, onde o Brasil passa de um superavit de US\$ 0,5 bilhão em 1988 para um deficit de US\$ 1 bilhão em 1990, e novamente para um superavit de quase US\$ 2 bilhões em 1992. Na verdade, este comportamento decorre de três fatores:

a) A defasagem nas taxas de câmbio reais do Brasil e da Argentina: até o início de 1990, a valorização real do cruzeiro coincidiu com fortes desvalorizações reais do peso argentino. De 1990 para cá, a situação bruscamente se inverte, com o cruzeiro se desvalorizando em termos reais e o peso se sobrevalorizando, em consequência ao plano draconiano de “dolarização” da economia imposto na Argentina pelo Ministro Cavalho¹⁷. Através dos **Gráficos 3.A e 3.B** e do **Quadro** abaixo pode-se ver a brutal mudança no valor relativo das moedas brasileira e argentina, o que, segundo CASTRO & SOUZA (1993), “constitui com certeza a razão da veloz expansão das exportações brasileiras para o país vizinho”. Os autores observam que a apreciação real do peso é mais pronunciada em relação ao cruzeiro do que ao dólar, devido à coincidência de uma valorização real do peso argentino e uma desvalorização real do cruzeiro no período.

**Gráfico 2 - Comércio Brasil x Mercosul
(Comércio para o Brasil)**

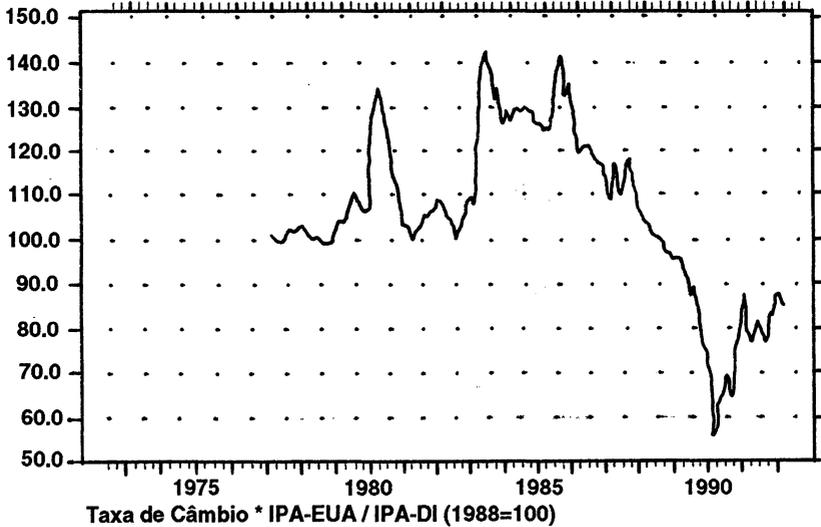


Fone: Cacex/Decex

17. É interessante notar que, devido às defasagens cambiais, há um movimento radicalmente oposto entre o comércio de mercadorias e o fluxo de turistas, facilmente observado nos estados do Sul do Brasil nos últimos dois anos.

Gráfico 3.A - Evolução da Taxa de Câmbio Real no Brasil

GRÁFICO 3.A - Evolução da taxa de câmbio real no Brasil



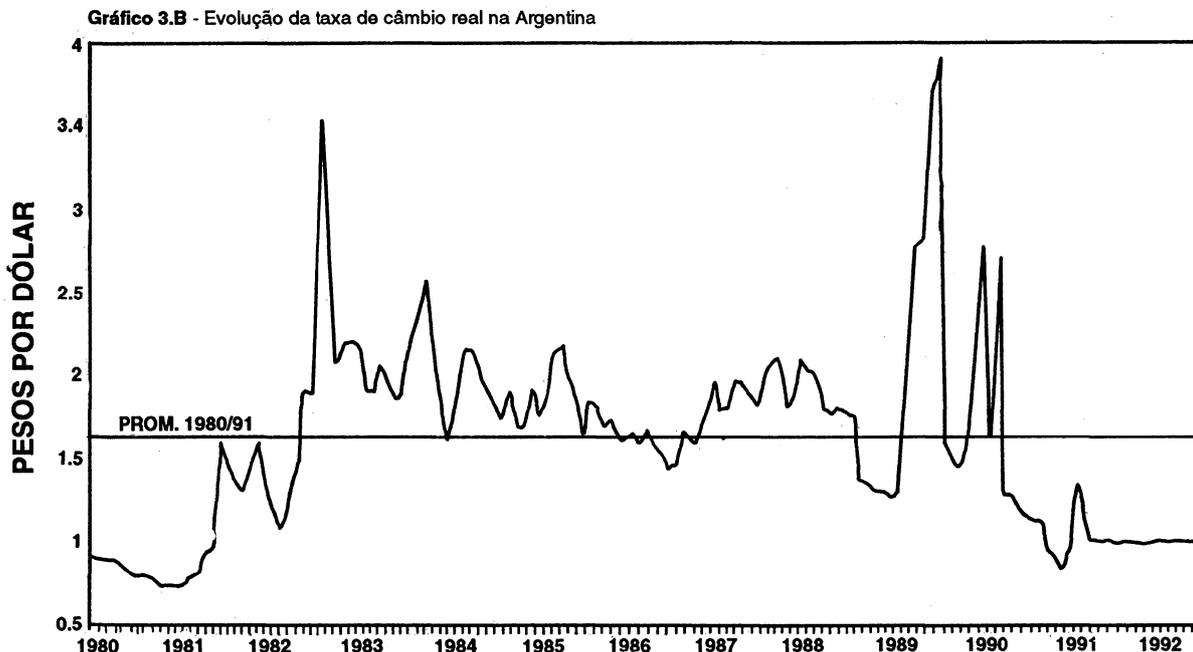
Fonte: extraído do Boletim Macrométrica (6/92)

ÍNDICES DA TAXA DE CÂMBIO REAL DA ARGENTINA (Medidas Anuais)

Ano	Peso/Dólar	Peso/Cruzeiro
1990	100	100
1991	65	44
1992	55	35

Fonte: BACEN-DEORI: Mercosul - Informações Seleccionadas, dez. 1992, reelaborado. Extraído de CASTRO & SOUZA (1993).

Gráfico 3.B - Evolução da Taxa de Câmbio Real na Argentina



NOTA: Valor do dólar livre atualizado a 30/06/1992 pelo Índice de Preços no Atacado - Nível Geral - (em Pesos Argentinos por dólar)

Fonte: Revista Margenes Agropecuários (Julio 1992), Bs..As, Argentina.

b) As diferenças nos níveis de crescimento, renda e consumo doméstico das economias do Mercosul: em 1989/90 a Argentina teve uma forte queda do consumo doméstico devido à pesada recessão e hiperinflação que ocorreu naquele país. De 1990 para cá, no momento em que o Brasil entra na recessão do Governo Collor, a Argentina volta a crescer, controlando a inflação através do Plano de Conversibilidade.

c) A abertura econômica gradual entre os países do Mercosul promovida pelo Tratado de Assunção, através da redução das tarifas intra-bloco.

Assim sendo, é interessante notar que as diversas medidas adotadas pela Argentina nos últimos tempos - de redução da carga tributária e de incentivos à exportação (analisadas no item anterior), de aumento da taxa de estatística sobre importações (de 3 para 10%) e da escalada de salvaguardas e medidas "anti-dumping" contra produtos brasileiros - decorrem exatamente da grave **defasagem cambial** por que passa aquela economia, que, neste momento, enfrenta uma **perda de competitividade** externa sem precedentes.

Neste momento, a meu ver, este é o problema crucial da integração do Mercosul. Um primeiro sinal para enfrentá-lo reside na criação de uma **faixa de variação cambial** na região, medida que deverá ser estudada ainda este ano¹⁸. Trata-se de assunto de difícil solução, da mais alta relevância para o setor agrícola, haja vista a recente crise do Sistema Monetário Europeu da CEE, criado em 1979, que entrou parcialmente em colapso depois da política de elevação das taxas de juros adotada pelo Deutsche Bank, adotada em função do processo de reconstrução da ex-Alemanha Oriental¹⁹.

4.2. A fixação da Tarifa Externa Comum

A fixação da Tarifa Externa Comum para importações provenientes de terceiros mercados é uma **decisão de longo prazo**, de fundamental importância na determinação do volume de comércio e de investimentos que ocorrerá no Mercosul²⁰. Devido a importantes divergências quanto ao seu nível, a TEC do Mercosul deverá ser definida apenas em 1994. A proposta atual é criar 11 faixas,

18. Ver o Jornal Gazeta Mercantil de 02/07/93, pp.7.

19. Ver o Jornal Gazeta Mercantil de 02/08/93, pp.4-14-15.

20. Quanto maior a TEC, maior o comércio tenderá a se concentrar dentro do bloco, deslocando terceiros fornecedores (ou seja, mais sólido é o Mercosul, em função da maior preferência comunitária). Uma TEC reduzida teria efeito contrário: as importações originárias de terceiros países tenderiam a aumentar. Na verdade, a TEC está relacionada a efeitos criadores (*trade creation*) e desviadores (*trade diversion*) de comércio, que ocorrem com a formação de uma união aduaneira.

que vão de 0 a 20% (de 2 em 2%) e que cobririam 85% do universo tarifário, sendo que os restantes 15% teriam uma TEC entre 20% e 35%, dentro de listas de exceção com duração máxima de 6 anos. Ou seja, a TEC, condição necessária para a criação do Mercado Comum, será definitivamente implantada apenas no ano 2000, uma vez que produtos considerados “sensíveis”, como automóveis, eletrônicos, química fina e informática, possivelmente gozariam de uma **flexibilização** das tarifas no tempo.

Para o setor agroindustrial, a filosofia vigente no governo brasileiro neste momento é fixar tarifas mais baixas para matérias-primas agrícolas e tarifas mais altas para produtos elaborados, isto é, protege-se mais o insumo, as máquinas agrícolas e o alimento processado do que o produto agrícola, como sempre ocorreu no país.

É importante sublinhar este fato: a agricultura brasileira sempre esteve mais **aberta** ao exterior, face às constantes isenções de tarifas no interesse do abastecimento doméstico de curto prazo. Já os segmentos agroindustriais que estão “antes” e “depois” da fazenda foram quase sempre **protegidos** por tarifas alfandegárias elevadas, dentro do conceito de “indústria nascente” do modelo de substituição de importações, que ora se esgota.

Entretanto, a meu ver, será um grande equívoco manter este mecanismo de discriminação inter-setorial de proteção ao valor adicionado através da TEC, pelos seguintes motivos:

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

b) A TEC determinará o padrão de comércio e de investimentos no Mercosul. Nos produtos caracterizados por um comércio externo subsidiador e desleal²¹, uma TEC baixa acabará por erodir completamente o princípio de **preferência comunitária**.

c) Argumenta-se que, para neutralizar os subsídios na origem, basta utilizar o sistema de **direitos compensatórios** presente na Lei Agrícola. É preciso desmistificar esta questão. Primeiro, os direitos compensatórios são medidas aplicadas sempre “ex-post”, ou seja, depois que o dano já foi causado. Segundo, eles implicam pesados custos e são de difícil comprovação. Terceiro,

21. No qual predominam sistemas de vendas dirigidas (*targeted sales*), considerada a mais ruínoza forma de concorrência desleal (como o sistema de restituição às exportações da CEE).

não é fácil impor direitos compensatórios a grandes parceiros comerciais como a CEE e os Estados Unidos, notoriamente agressivos e retaliadores. Quarto, criam-se fortes resistências entre os importadores, que se aliam aos exportadores para bloquear a aplicação dos direitos. Acredito que a TEC é a única medida verdadeiramente cautelosa para neutralizar os subsídios na origem.

Desta forma, no meu entendimento, em uma economia aberta deve-se dar igual tratamento a todos os segmentos da cadeia alimentar, sem favorecer uma discriminação intersetorial. Assim, em primeiro lugar, deveria haver uma **equiparação** das tarifas entre o setor agropecuário e as indústrias a ele correlatas (máquinas e equipamentos agrícolas, insumos e agroindústria). Trata-se de “defender” os interesses do Mercosul frente à um mercado internacional notoriamente desleal e predatório nos produtos agrícolas brutos, e não o valor adicionado da agroindústria, como ocorreu no passado. Além disso, em função dos resultados da Rodada Uruguai do GATT, deverá haver a aplicação de níveis tarifários especiais para a importação de produtos que se beneficiem de subsídios na origem²². Para estes produtos, a TEC deveria ser desde já fixada em **níveis mais elevados**, sob pena de que parte importante da agricultura fique exposta à concorrência predatória da “guerra de subsídios” dos países ricos.

4.3. Efeitos simultâneos das políticas tributária, tarifária e cambial sobre a competitividade.

Conforme discutido anteriormente, as diferentes políticas públicas distorcem, em muito, a competitividade econômica. Pelo menos três componentes destas políticas - a política cambial, a tributária e a tarifária²³ - merecem ser analisados simultaneamente, procurando dimensionar seus efeitos sobre os custos de produção e sobre os níveis de concorrência das principais atividades “sensíveis” à integração. De fato, a análise de competitividade não pode ficar restrita somente à comparação dos custos de produção da forma como estes são geralmente apresentados. Para realmente comparar a competitividade das

22. Conforme previsto na III Reunião do Conselho do Mercado Comum, ocorrida em 28 de dezembro de 1992.

23. Conforme discutimos, as tarifas alfandegárias são formas importantes de proteção dos setores domésticos, refletindo o **grau de abertura** da economia. Este é um fator de grande relevância para a agricultura brasileira, uma vez que as indústrias de máquinas, equipamentos e insumos para a agricultura foram historicamente protegidas pelo “modelo de substituição de importações” adotado pelo país.

cadeias agroindustriais, é preciso, pelo menos, neutralizar os efeitos das três políticas assinaladas acima. Foi nesta direção que conduzimos algumas pesquisas, cujos resultados apresento a seguir²⁴:

a) Efeito das políticas públicas sobre a competitividade da **cadeia do leite no Mercosul**²⁵: A imposição conjunta de tarifas e impostos acarreta uma redução da renda líquida em toda a cadeia produtiva do leite da ordem de 63% em Santa Fé/Córdoba, 69% em Buenos Aires, 70% no Rio Grande do Sul, 70% em Minas Gerais, 74% em São Paulo e 75% no Leite B. Assim, em termos de competitividade relativa, é o Brasil que tem sido mais penalizado pelos impostos e tarifas, principalmente nas regiões onde os segmentos produtores utilizam **maior tecnologia** (isto é, há uma penalização implícita dos segmentos produtores mais tecnificados).

b) Efeito das políticas públicas sobre a competitividade na **produção de cana-de-açúcar, laranja, leite, frango, milho café e soja em São Paulo**²⁶. As principais conclusões deste estudo foram (ver resumo nos quadros apresentados a seguir):

- Para a maioria dos produtos analisados, o efeito da política de proteção ao mercado doméstico - que resultou do histórico fechamento da economia brasileira através de altas tarifas alfandegárias - é **maior** que o efeito da política tributária.

- Quando mais intensiva em **tecnologia** for a atividade, maior é o efeito da retirada dos impostos e tarifas. Assim, os produtores de milho, cana, soja e laranja, sobretudo os que usam maior tecnologia, são os mais afetados pela ação das políticas públicas.

- Uma **desvalorização** da taxa de câmbio real levaria a uma redução ainda maior dos custos de produção expressos em dólares, aumentando a competitividade da agricultura paulista. A neutralização simultânea dos efeitos negativos das políticas tributária, tarifária e cambial - obtida com a retirada de impostos e tarifas e com uma desvalorização real de cerca de 20% no câmbio - levaria a uma redução média de **21,7%** nos custos de produção (chegando à casa de **25%** para

24. O pressuposto básico dos trabalhos é que, na ausência de impostos e de tarifas, que são instrumentos operacionais das políticas econômicas, praticadas pelo Estado, haveria uma redução, proporcional às alíquotas destes mesmos mecanismos, nos preços de insumos e produtos transacionados dentro do Estado e do País. Essa premissa encontra embasamento nas teorias de economia e comércio internacional.

25. Segundo LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992) e CEEMA (1993).

26. Segundo HOMEM DE MELO, F. et al. (1993).

a cana, a soja e o milho). Estes dados indicam até onde os custos de produção poderiam teoricamente baixar, mostrando que é possível **construir competitividade** a partir de uma política pública **menos discriminatória**.

Resultados de pesquisas desta ordem deveriam ser considerados no processo de harmonização de políticas, pois, caso a Argentina corrija a taxa de câmbio, a integração no cenário atual certamente discriminaria o Brasil. Uma das condições para que o setor nacional possa competir no Mercosul é a remoção - ou pelo menos a equiparação - dos impostos e tarifas que incidem sobre a atividade. Isto nada tem a ver com vantagens comparativas naturais. Simplesmente as políticas públicas do Brasil discriminam mais o setor do que as da Argentina.

4.4. As Políticas Setoriais

A harmonização das políticas setoriais (agrícola, industrial, de serviços, tecnológica, etc.) é também uma das condições para o bom funcionamento do mercado comum. Neste texto, vamos discutir apenas a harmonização dos mecanismos de política agrícola no Mercosul.

No caso do Brasil, alguns pontos merecem ser considerados na formulação de uma política comum para o bloco:

a) O Brasil é um país que apresenta uma grande diversidade de regiões e estruturas de produção agropecuária, sendo necessário, em alguns casos, uma permanente intervenção do Estado, visando a garantir a produção e o abastecimento doméstico. Assim, a hipótese de não-intervenção colocada por parceiros do Mercosul é inviável frente ao tamanho do país e à necessidade de garantir o abastecimento de 150 milhões de habitantes.

b) Com a falência quase generalizada do Estado interventor, é infactível hoje pensarmos numa política de crédito rural e de preços mínimos nos moldes que tivemos no passado, apesar de constatarmos que diversos países que concorrem conosco no mercado internacional subsidiam fortemente suas agriculturas.

Assim, na minha opinião, políticas de preços mínimos e de liberação de estoques, de equivalência-produto e de formação de estoques reguladores e até mesmo de crédito rural deveriam continuar a existir, buscando garantir o abastecimento e, sobretudo, a renda do pequeno produtor mais descapitalizado. O mais importante, todavia, é concentrar os mecanismos de intervenção no **pequeno produtor**, o qual foi historicamente marginalizado dentro do processo de modernização da agricultura, e que hoje está profundamente **descapitalizado** pela corrosão da renda agrícola dos últimos anos. Esta intervenção é necessária

também para evitar a continuidade do êxodo para as grandes cidades.

Outro ponto de fundamental importância é a harmonização dos mecanismos da **política comercial agrícola**, sobretudo a legislação “anti-dumping” e anti-subsídios (direitos compensatórios), as regras de origem e as salvaguardas comerciais. O ideal seria desenvolver uma legislação **rigorosa e facilmente aplicável**. Sabemos que quanto maior for a instabilidade político-econômica da região do Mercosul, maior será a necessidade de contar com a eficiência destes mecanismos, pois problemas comerciais certamente surgirão (haja vista as mais de 20 salvaguardas e investigações “anti-dumping” que a Argentina abriu contra o Brasil desde o ano passado).

4.5. Outros efeitos das Políticas Públicas

Além das políticas macroeconômicas e setoriais, algumas outras políticas do Estado deverão influir de forma decisiva na construção de vantagem competitiva dentro e fora do Mercosul.

Um dos pontos mais importantes é a viabilização da **infra-estrutura de transportes, armazenagem e energia** (rodovias, ferrovias, hidrovias, armazéns estratégicos, portos eficientes, etc.). Os **sistemas de comercialização** também são hoje problemáticos e ineficientes²⁷.

Outro aspecto de grande relevância é a necessidade de harmonização das **normas técnicas e padrões de qualidade**, a cargo do Subgrupo de Trabalho N° 3. Vale lembrar que normas técnicas e de qualidade podem facilmente tornar-se barreiras não-tarifárias, caso a negociação oficial não seja conduzida a contento. Aí há um papel de grande relevância para o Estado, que deve fixar adequadamente as normas de produção e comercialização, sempre observando as exigências e padrões internacionais.

Por fim, outro aspecto relacionado às políticas públicas são os chamados **ajustes internos** e políticas de **reconversão produtiva**, que deverão ser utilizados buscando reorientar a produção em caso de perda de competitividade. Até o momento, esta tem sido uma letra morta no acordo do Mercosul. Na minha opinião, e ao contrário do que pensam alguns gestores, somente é possível discutir adequadamente a reconversão após a realização de bons **diagnósticos** sobre a competitividade das principais cadeias “sensíveis”. Neste momento, as cadeias não apenas encontram-se ainda mal definidas pelos negociadores, como há uma forte carência de estudos técnico-econômicos que analisem a

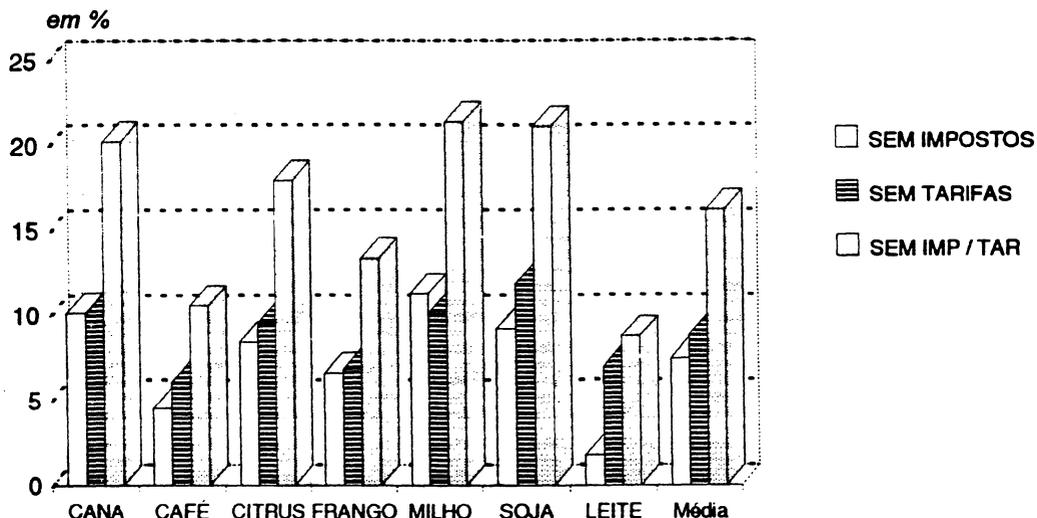
27. Sobre os pontos aqui levantados, ver LOPES, M.R. (1991).

competitividade estrutural e apontem adequadamente como e onde o Estado deveria agir para evitar desemprego e/ou privação social.

Em outras palavras, somente é possível estabelecer uma política comercial para a região após a realização de estudos que diagnostiquem a situação e indiquem quais os caminhos a serem tomados, dentro de uma estratégia global do país. Se compararmos o processo do Mercosul à formação do Mercado Comum Europeu, observaremos dois fatos: primeiramente, apesar do avançado processo de integração do Mercosul, ainda há uma enorme carência de **estudos técnico-econômicos** sobre a integração²⁸; em segundo lugar, falta ainda uma definição clara da **estratégia nacional** (mais do que isso, no caso do Brasil, nota-se a ausência de um verdadeiro projeto nacional para o país).

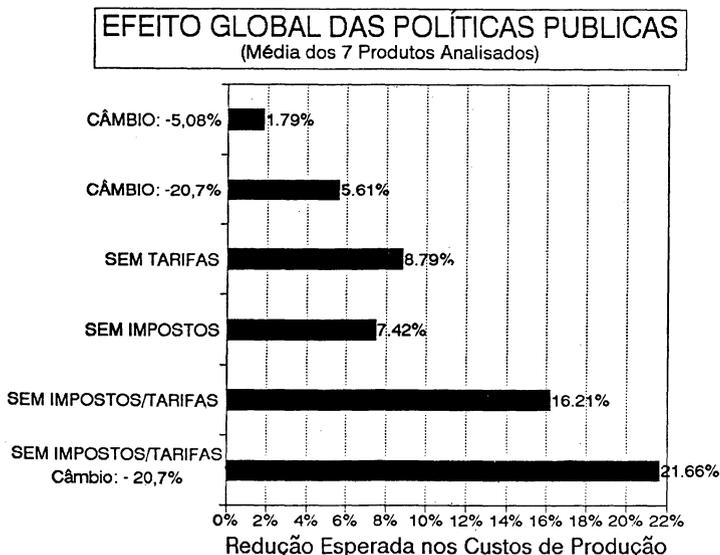
Gráfico 4

EFEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (Redução Esperada no Custo de Produção)



28. Que deveriam ser realizados por equipes técnicas permanentes, formadas não apenas por técnicos do governo, mas também por especialistas dos institutos de pesquisa, das Universidades e das entidades que representam a iniciativa privada.

Gráfico 5



5. CONCLUSÕES

O Brasil está vivendo um processo acelerado de abertura econômica, o qual deverá recolocá-lo no mundo moderno. Assim, neste momento é preciso repensar o papel das políticas públicas, tendo em conta o novo cenário de uma economia aberta ao exterior, integrada no Mercosul, desregulamentada e privatizada.

Sabemos que no passado recente houve uma pesada discriminação das políticas públicas contra o setor agropecuário. Na justificativa de baratear a comida e “abastecer” o mercado, o Estado tabelou/congelou os preços dos alimentos, restringiu (e até proibiu) as exportações agrícolas, estimulou as importações de produtos subsidiados na origem e manipulou os estoques públicos. Além disso, sempre houve uma permanente, pesada e injusta tributação explícita dos produtos agropecuários, sobretudo os da cesta básica, via ICMS e outros impostos (visando sobretudo a atender ao interesse orçamentário dos Estados mais agrícolas). Isso sem contar a tributação implícita, representada, por um lado, pelas altas tarifas alfandegárias que protegeram as indústrias “nascentes” à montante da agricultura e, por outro, pelo câmbio frequentemente sobrevalorizado.

Entretanto, no passado esta permanente discriminação das políticas macroeconômicas foi compensada por uma política agrícola de subsídios implícitos nas taxas de juros reais do crédito rural e nos preços mínimos, o que sem dúvida favoreceu à modernização de uma parcela da agricultura brasileira.

Hoje, para sobreviver no novo cenário que se abre no país, a agricultura precisa muito mais de políticas macroeconômicas coerentes, que pelo menos não discriminem o setor, do que dos paternalistas, seletivos e hoje impraticáveis mecanismos “toma-lá-dá-cá” da velha política agrícola. Além da tão difícil liberdade de preços, a agricultura precisa de juros baixos, de uma taxa de câmbio em equilíbrio (e não em constante sobrevalorização como no decorrer da década de oitenta), das TECs e de direitos compensatórios rígidos e eficientes contra a entrada de produtos agrícolas subsidiados e, finalmente, de impostos mais baixos.

Assim, ao invés de implorar um subsídio que não existe, o **setor privado** agrícola brasileiro deveria exigir uma política macroeconômica **estável, não-discriminatória e igualitária** em termos de Mercosul (cobrando ao menos a igualdade de tratamento tarifário, em relação às agroindústrias correlatas e aos mecanismos eficientes de defesa contra subsídios e outras práticas desleais de comércio).

Finalmente, vale salientar que, numa economia de livre mercado, é fundamental a **organização, a representatividade e a negociação intersistêmica**. Sem o Estado interventor, um setor altamente competitivo como o agrícola somente conseguirá sobreviver com cooperativas, sindicatos e associações de produtores fortes, profissionais e representativos, os quais devem ter como meta principal o aprimoramento dos termos contratuais entre a agricultura e os oligopólios situados à montante e à juzante desta, exatamente como ocorre nos “agribusiness” do mundo desenvolvido.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIOVE (1992). **Complexo Soja: Situação do Brasil no Mercosul**. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, Brasília, 14p.
- ADEBIM. **Carta do Mercosul**. Associação de Empresas Brasileiras para a Integração no Mercosul. Diversos números.
- CASTRO, A.B. & SOUZA, F.E.P. (1993). **A Tarifa Externa Comum e o Setor de Informática**. In: Boletim de Integração Latino-americana. Ministério das Relações Exteriores. Brasília,

- julho-setembro, pp. 1-12.
- CEEMA (1993). **Mercosul: As Dificuldades de uma Integração e os Impactos Econômicos sobre as Cadeias de Produção de Trigo, Soja, Milho, Suínos, Aves e Leite**. Relatórios da Central Internacional de Análises Econômicas e Estudos de Mercado Agropecuário (FIDENE/UNIJUÍ). Volumes I e II. Ijuí, agosto.
- FCESP. **Mercosul**. Revista de Negócios da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Diversos números.
- GTZ-MGAP (1992). **Estudios sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur**. Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit da Alemanha (GTZ) e Ministerio de Ganaderia, Agricultura e Pesca do Uruguai. Montevidéo, Volumes 1 a 5, 223p.
- GAZETA MERCANTIL. Jornal. Vários números.
- HOMEM DE MELO, F.; ARAÚJO, P.C.; JANK, M.S.; SHIROTA, R. & ROSA, L.R. (1993). **A Agropecuária Paulista, a Liberalização Comercial e o Mercosul**. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (FIPE), set., 225p.
- IPARDES (1992, 1993). **Mercosul: Custos FOB e Impactos das Medidas Tributárias na Produção Agropecuária e Agroindustrial**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, Textos publicados em 1992 e em 1993.
- JANK, M.S. (1992). **A Importância do Setor Agroindustrial na Integração do Cone Sul: As Cadeias Sensíveis**. In: “A Agropecuária Brasileira e o Mercosul”. Série “A Integração Regional e o Mercosul”, Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, novembro, pp. 7-32.
- JANK, M.S. et al. (1991). **A Posição Brasileira na Integração do Mercosul e do Conasur**. Texto preparado para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). São Paulo, agosto, 30p.
- LOPES, M.R. & JANK, M.S. (1992). **O Setor Leiteiro, a Intervenção do Estado e o Mercosul: Análise e Proposta de Estratégias Políticas**. Associação Brasileira dos Produtores de Leite (ABPLB). Relatório Final. São Paulo, dez., 80p.
- LOPES, M.R. (1991). **A Política Agrícola no Mercosul**. In: “Mercosul:

- Impasses e Alternativas”, Tomo 2. Série “Assuntos Internacionais”, Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, setembro, pp.49-74.
- LOPES, M.R. (1992). **Prioridades para a Integração das Políticas Agrícolas no Mercosul: Uma Avaliação Brasileira para Servir de Referência nas Discussões.** In: “A Agropecuária Brasileira e o Mercosul”. Série “A Integração Regional e o Mercosul”, Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, novembro, pp.33-68.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1992). **A Tarifa Externa Comum do Mercosul: Elementos para Reflexão.** Documento do SGT-10 (Versão Preliminar). Brasília, dezembro, 22p.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Boletim de Integração Latino-americana.** Números 1 a 10. Publicação trimestral da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior, Brasília (DF).
- MOREIRA, B.F. (1993) **Abertura Econômica e Protecionismo e Abertura da Economia e Crescimento Econômico.** Textos do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI). São Paulo.
- OCESP/DENACOOOP (1991). **A Abertura Comercial Agrícola, As Cooperativas e o Mercosul.** In: “Modernização do Setor Rural”, Projeto II, 53p.
- PENA, J.A. (1993). **Resultados y Desafios a Dos Años de la Transición al Mercosur.** XXXI Congresso da SOBER, Ilhéus, agosto, 25p. (no prelo).
- STULP, V.J. (1993). **Os Impostos do Mercosul no setor Agroindustrial e a Pesquisa Acadêmica no Brasil.** Anais do XXXI Congresso da SOBER. Ilhéus, agosto, pp.929-941.
- ZYLBERSZTAJN, D. & FARINA, E.M.Q. (1991). **A Integração Latino-Americana e o Sistema Agroindustrial.** In: “Mercosul: Impasses e Alternativas”, Tomo 3. Série “Assuntos Internacionais”, Instituto de Estudos Avançados da USP. São Paulo, setembro, pp.29-53.