Impostos sobre impostos, subsídios sobre subsídios e juros sobre juros

MAURO DE REZENDE LOPES

Há grande expectativa com relação às mudanças que serão introduzidas na política agrícola. O setor aguarda sobretudo as medidas que venham aliviá-lo da carga excessiva dos impostos indiretos e da concorrência desleal que sofre no mercado interno em decorrência da importação de produtos subsidiados. Tardam, inexplicavelmente, essas definições das quais depende a própria competitividade do setor.

Com a abertura comercial, a agricultura perdeu muito de sua importância na política econômica brasileira. Há no mercado mundial abundância de produtos agrícolas baratos, há reservas cambiais no país e o câmbio permanece defasado. O setor desfrutava de importância nos anos da crise cambial e da inflação alta. Hoje, desprovido como sempre foi de poder político e enfraquecido pela força do real, o destino de grande parte do setor agrícola é ocupar uma posição subalterna nas preocupações da política econômica. Parece uma "indústria de pôr-do-sol". Pelo menos, a agricultura de cereais, grãos, fibras e, por que não, de oleaginosas. A preocupação com o setor permanece apenas no que se refere a sua parcela da dívida social, ou pobreza rural, e ainda um pouco no caso dos setores de exportação de produtos agroindustriais.

Apesar de protestos e reivindicações, os problemas dos instrumentos tradicionais, como os preços de garantia e o débito agrícola, padecem de falta de solução. Em parte os produtores não souberam rechaçar, com a devida veemência, as alegações de que o setor era ineficiente e não tinha competitividade, tanto no Mercosul quanto em relação aos produtos competitivos no mercado externo. O inacreditável dessa história toda é que as alegações de ineficiência não foram baseadas em estudos. É impossível alegar falta de competitividade sem um estudo sequer que demonstre tal afirmação.

Competitividade brasileira

Com tantas e tão graves distorções nos preços internos, causadas pela internalização de subsídios, incidência de impostos em cascata, tributação implícita pelo câmbio defasado, além das políticas de "comida barata" praticadas no passado, é difícil avaliar a competitividade do setor produtor nacional sem um estudo aprofundado da questão. As alegações de ineficiência são levianas, pois a preços internacionais, eliminadas as distorções do mercado externo, o setor produtor doméstico é, isso sim, muito competitivo, como mostram alguns estudos.[1] As políticas econômicas domésticas, no Brasil, essas é que distorcem a competitividade.

Feita a abertura da economia, não se cuidou da redução de impostos no produto nacional, de menos subsídios nos produtos importados e, sobretudo, de mais racionalidade na política setorial e de reformas estruturais completas e consistentes com a abertura,[2] faltou apoio da sociedade. Sem o devido apoio político, os produtores tiveram que se defrontar com a concorrência desleal e predatória do produto importado. O mercado nacional passou a se abastecer com os importados, baratos e subsidiados. Sem a necessidade do produto nacional, a agricultura teve enfraquecida sua capacidade de reivindicar atenção para um setor que emprega milhares de pessoas.

Erros das políticas

Chegou-se a declarar que a qualidade do produto nacional (algodão e trigo, por exemplo) era muito inferior à do importado. A "qualidade" do produto importado residia no fato de que os juros de financiamento das exportações para o Brasil eram tão baixos que seria impossível competir com o produto vindo de fora. No caso do algodão, por exemplo, houve produto importado de qualidade duvidosa, tal a voracidade das importações. Os juros baixos dos importados, na verdade, proviam a indústria com capital de giro e crédito (descontado, é claro, o risco cambial).

Foram cometidos erros de política agrícola pela falta de ação do governo no sentido de sustar as fontes de deterioração dos preços, além de pelas defasagens entre a correção dos débitos e os preços mínimos e de mercado. São as chamadas "rupturas do equilíbrio econômico dos contratos" (correção desigual de passivos e ativos das contas dos mutuários), que resultaram em tantas ações na Justiça, em relação aos débitos de

[1] Estudos feitos com a metodologia apropriada, levando em consideração a competitividade de toda a cadeia, do produtor à distribuição no atacado, e eliminando as distorções de preços, câmbio, subsídios no exterior e a correção devida aos impostos na exportação, mostram que os principais produtos brasileiros são competitivos. Esses estudos foram feitos para as cadeias do leite, trigo, soja, milho, suínos e aves.

[2] Ver, por exemplo, Lopes, Mauro de Rezende. Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. *Conjuntura Econômica*, jul. 1994. p. 25-9.

custeios. Tais débitos foram mais tarde transferidos para as operações de EGF e de AGF, com a venda do produto apenhado e o descumprimento das obrigações de fiel depositário, quando o produtor recebia crédito de comercialização. As cifras desses rombos assumem a casa de vários bilhões de dólares.

A preços internacionais, sem as distorções do mercado externo, o setor produtor doméstico, como mostram alguns estudos, é, isso sim, muito competitivo.

Os rombos, causados pela inadimplência dos produtores, gravados pelos preços cadentes em função da importação de produtos com subsídios e por taxas de juros que ninguém pode pagar, foram transferidos das contas de crédito rural para o Proagro velho, para o Proagro novo, para o débito rural junto ao Banco do Brasil, quando não para as cooperativas, muitas delas hoje em situação falimentar. Os erros de política agrícola foram sendo transferidos para fundos onde estão prejuízos irrecuperáveis. Esses erros geram rombos financeiros, empurrados pelas contas inadimplentes para as contas do Tesouro.

Os erros mais graves estão, em primeiro lugar, na política de impostos sobre impostos. Os produtos agrícolas de exportação sofrem tributação no mercado interno e no porto, e sobre esses impostos incide outro imposto representado pelo câmbio defasado, que é um imposto implícito. Em segundo lugar, o produto importado que concorre com o produto nacional recebe subsídio sobre subsídio. Ou seja, o produto importado tem o subsídio na origem e sobre ele incide outro subsídio no momento em que o produto é nacionalizado (sem a imposição de direitos compensatórios), representado pelo câmbio defasado. O Brasil exporta imposto e importa subsídio — e esse fator é exacerbado quando o câmbio defasa. Em terceiro lugar, há o juro sobre o juro, pois o produto paga taxas elevadíssimas na produção, e os débitos são majorados por juros na comercialização (um efeito cascata de juros, por 180 dias para produzir e 180 dias para comercializar). Enquanto isso o produto importado tem financiamento externo com juros concessionais.

Destarte, a política de impostos sobre impostos, subsídios sobre subsídios e juros sobre juros resultou em uma política de rombos sobre rombos.

A política de preços mínimos perdeu importância no novo contexto de uma economia aberta e realmente apresenta problemas graves na administração dos estoques, mas ainda possui um papel relevante por atuar como um seguro de preços. Sem ela, o risco de preços para a utilização dos novos papéis e *securities* lastreadas por produtos em depósito (CM-G, CLB, CPR etc.) encarece demasiadamente as operações da espécie. O Proagro é um seguro de colheita, também indispensável nesse sistema de substituição do crédito público pelos instrumentos privados, pois sem ele os custos de operações com esses documentos ficam extremamente elevados. O setor privado não poderá operar com produtos agrícolas (grãos, cereais, fibras e oleaginosas) sem que os custos dos seguros de preço e de colheita sejam razoáveis.

Enfrentando a concorrência desleal

Ora, já se sabe, pela experiência do passado, que não há política de preços mínimos possível, com uma política de tarifas frouxa. Não há como conciliar uma política de preços mínimos com produto importado barato devido aos subsídios e aos juros baixos para seu financiamento (que competem com produtos gravados por juros extorsivos para padrões internacionais). A política de tarifas deve ser consistente com a política de preços mínimos. Isso no caso de produtos agrícolas, pois a ordem de consistência só se inverteria se os produtos fossem como os produtos industrializados, onde há um pouco mais de disciplina e fiscalização na aplicação de subsídios no comércio internacional.

As políticas econômicas domésticas no Brasil é que distorcem a competitividade.

Fazer, hoje, preço mínimo com base nos valores FOB dos produtos exportáveis e nos custos CIF dos produtos importáveis é uma arte difícil. Nas decomposições FOB os impostos de exportação diminuem os preços aos produtores, de forma a tornar não-competitivo o produto nacional. Nas composições CIF, como incluir os juros baixos dos produtos exportados para o Brasil? Não há sequer uma política proposta para os preços mínimos, no conjunto de discussões para a nova política relativa aos produtos das regiões comerciais do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Há produto de sobra no mercado externo. Os exercícios de custos CIF e preços FOB são exercícios dos economistas que não usam preços econômicos, de pouco ou nenhum valor, quando não se tomam em conta e se fazem os devidos reparos para os subsídios, o câmbio defasado, os impostos e os juros concessionais que financiam as exportações para o Brasil.

Com o virtual *dumping* (no sentido literal da palavra) de estoques internacionais nos mercados brasileiros, feito por países que não reformaram suas políticas internas, não há como reformar os instrumentos tradi-

cionais, não há como o setor privado substituir o setor público no financiamento de produtores de grãos, cereais, fibras e oleaginosas. Se as tarifas externas são dadas pela tarifa externa comum, a legislação de regime de comércio, com as salvaguardas para o mercado doméstico, tem que entrar em vigor logo. Tarda inexplicavelmente esse capítulo da abertura comercial, principalmente na agricultura, onde a concorrência é selvagem.

A política de impostos sobre impostos, subsídios sobre subsídios e juros sobre juros resultou em uma política de rombos sobre rombos.

Qualquer programa de reforma da agricultura — se é que vai haver algo dessa natureza, o que é pouco provável, diante das perspectivas de estoques abundantes e preços baixos no mercado mundial — tem que enfrentar a questão aqui discutida. Do contrário, as "reformas agrícolas" serão excludentes em relação a um grupo muito grande de produtores brasileiros. Serão reformas meramente "cosméticas". A agricultura brasileira tem saída. Basta que se façam as reformas necessárias para o setor ser mais competitivo.[3] Agora, se as distorções não puderem ser eliminadas e as reformas estruturais não puderem ser feitas, aí sim, vamos esquecer os preços mínimos e parte da agricultura do Brasil.

Se as preocupações são com o emprego agrícola e a renda regional, como têm assinalado as discussões da nova política agrícola, as soluções passam também pelas questões da produção doméstica nas áreas comerciais dos estados do Sul do Brasil, onde está uma parcela importante do emprego e também da pobreza rural do país. Seria inconsistente preocupar-se com o emprego e a renda de algumas regiões e descurar os problemas da agricultura de grãos, cereais, fibras e oleaginosas de importantes estados da Federação.

[3] Dentre as reformas necessárias há que se destacar a eliminação de todas as formas de viés antiexportação do chamado "custo Brasil", e reformas nas áreas de tributos, de serviços de comercialização (classificação, armazenagem etc.), da pesquisa agropecuária visando sua máxima eficiência, do mercado de crédito, com desregulamentação, do mercado de trabalho, além de outras. Ver op. cit. p. 27-8.

Preços no nível do agricultor: resultados de 1994

MARIA JOSÉ CYHLAR MONTEIRO

Uma vez encerrado o ano de 1994 e enquanto não tem início a comercialização da nova safra, cabe refletir sobre o comportamento dos preços no nível do agricultor nos anos 90.

O período, que teve início com o traumático episódio do Plano Collor e o descasamento entre os índices que corrigiram os preços mínimos e os financiamentos de custeio, foi marcado pelo colapso da política de garantia de preços mínimos e por uma brusca abertura da economia brasileira ao mercado mundial. Em 1994 o Plano Real trouxe, a partir de julho, uma perspectiva concreta de estabilização da economia e o ano se encerrou com a entrada em vigor do Mercosul. Se do ponto de vista macroeconômico estes fatos são auspiciosos, não se pode ignorar que, setorialmente, configuram impactos ponderáveis.

A agricultura, na quase totalidade dos países industrializados, ainda é um setor fortemente amparado por um conjunto de subsídios e medidas de apoio que só depois da assinatura dos acordos da Rodada Uruguai virão a ser gradualmente reduzidos. No caso brasileiro o setor foi submetido a uma prova de fogo que parece ter mostrado mais uma vez ser ele, em linhas gerais, um dos mais dinâmicos e adaptáveis da economia.

Do ponto de vista da produção, 1994 marcou um recorde. No que se refere aos preços no nível do agricultor, verifica-se que o setor prestou uma valiosa contribuição para o sucesso do real.

Mais interessante ainda: apesar da queda dos preços recebidos pelos produtores, a relação de trocas foi bastante favorável ao agricultor, não só permitindo que este pudesse retomar o uso da tecnologia como também contribuindo para a expansão dos setores industriais que lhe fornecem insumos.

Evolução dos preços por segmentos

Estes são os aspectos globais. Contudo, quando se observa o desempenho dos diversos segmentos que compõem o setor agrícola, as diferenças, como não poderia deixar de ser, são significativas.