Uma questão de princípio — I

PEDRO DE CAMARGO NETO

Fator importante da crise que abala a agricultura brasileira tem sido a tão propalada importação de produtos agrícolas com subsídio, os quais comumente ingressam no país sem a necessária imposição da tarifa compensatória. Desde o início do processo de abertura do comércio, em 1990, diversos pedidos de investigação foram submetidos às autoridades pelos produtores rurais por intermédio de suas lideranças mais esclarecidas.

Neste artigo, Pedro Camargo, ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira, inicia o relato lúcido dos fatos mais marcantes na luta de meia década travada pelos agricultores junto ao Departamento Técnico de Tarifas (DTT), luta que, a despeito dos inúmeros percalços, tem sido de inestimável valia para barrar o avanço das importações subsidiadas. No próximo número de Agroanalysis *publicaremos a segunda parte do artigo.*

No Brasil se confunde desenvolvimento com industrialização. A política de substituição acelerada de importações, seguida pelos incentivos à exportação de produtos industriais, causou enorme discriminação entre setores econômicos. Os industriais foram incentivados com isenções tributárias e protegidos contra a concorrência externa. Simultaneamente, a agropecuária era penalizada pela estrutura tributária e atacada por importações muitas vezes realizadas pelo próprio Estado.

O resultado não poderia ser outro. O Brasil urbanizou-se rapidamente. O campo suportou as dificuldades, não só por ter enorme potencial de eficiência, mas também em função de programas compensatórios — sobretudo por meio do crédito —, oferecidos a determinados grupos de produtores. A urbanização acelerada contrasta com o empobrecimento de grandes regiões e de suas populações. Este modelo de desenvolvimento, que, como indutor, pode ter mérito, foi levado ao extremo e perseguido por excessivo tempo. Exauriu-se em si mesmo, trazendo a proposta de abertura da economia.

A apresentação da abertura facilitou ao setor rural discutir a sua própria questão. Salvo as exceções que comprovam a regra, a agropecuária sempre esteve, e continua estando, escancarada ao exterior. Foi, porém, com a discussão da abertura para a indústria que se enxergou um caminho para sair do discurso, das reclamações e dos pedidos, em direção a uma ação prática visando alterar a exposição perniciosa ao mercado internacional, o qual, no caso agrícola, é quase sempre distorcido.

Deve-se destacar que, como aliado do interesse equivocado, simplista e nunca tecnicamente provado, porém legítimo, de importações de custo baixo para a alimentação, sempre existiram os interesses ilegítimos de operações de importação de alimentos. As importações dos planos Cruzado em 1986 e Collor II em 1991 foram objeto de comissões parlamentares e de inquéritos policiais. Importadores privados também sempre souberam realizar pressões sobre a fixação das alíquotas de imposto de importação, muitas vezes de maneira ilegítima.

Em 1990 o caso mais evidente de dano era o da pecuária leiteira. Décadas de política pautada por tabelamentos e congelamentos de preços desenvolveram um setor deficiente, onde a crise no abastecimento é mascarada por importações na entressafra. A primeira comunicação escrita à Coordenadoria Técnica de Tarifas foi feita em maio. Reclamamos sobre as importações de leite em pó provenientes da Comunidade Européia. Solicitamos medidas *antidumping*, oferecendo a política de subsídio como argumento. Rapidamente fomos orientados a apresentar uma petição de investigação, dentro da Resolução CPA 00-1227. Pela primeira vez tomamos conhecimento de uma legislação existente desde 1986.

Como conseqüência da Rodada Tóquio, foram assinados documentos sobre a implementação do

art. VI e a interpretação e aplicação dos arts. VI, XVI e XXIII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, conhecidos como Código Antidumping e Código de Subsídios. Em tese, entraram em vigor em 1980. A ratificação pelo Poder Legislativo após grande atraso, certamente causado pela ausência de motivação, pois o Brasil era uma economia autárquica, veio em 1986 por meio dos Decretos Legislativos nºs 20 e 22. Uma indústria fechada não necessitava de instrumentos de proteção contra práticas desleais de comércio. A agricultura, aberta, ignorava até aquela data esse caminho.

A decisão de preparar petição para o leite estava tomada, porém demoramos algum tempo para obter todos os dados. No mês de setembro de 1990 alguns frigoríficos pretenderam importar 80 mil toneladas de carne da Europa. Apesar da insistência dos frigoríficos, o governo, daquela vez, se recusava a importar diretamente. Liberava, contudo, as importações para o setor privado. Uma petição de investigação para a carne passou a ser emergência.

Em outubro protocolamos a primeira petição referente a produto agrícola. Fomos informados que estavam sendo estudados dois outros casos. Um de *dumping* de cimento uruguaio em Porto Alegre e outro de fraldas descartáveis argentinas. Otimistas, acreditamos que realmente entrávamos em uma nova era. A enorme discriminação para com o setor rural iria acabar. A abertura da indústria viabilizaria o fechamento, ou melhor, a abertura ordenada, da agricultura.

A petição, a repercussão na imprensa, a divulgação da legislação que quase ninguém conhecia e o próprio posicionamento do governo, que ficou dividido perante o problema, trouxeram um elemento de dúvida para os frigoríficos importadores. Na eventualidade de a alíquota vir a ser efetivada, mesmo que pequena, o negócio se inviabilizava. Foram 15 dias de tumulto. Nesse meio tempo, o câmbio se alterou. A arroba do boi, que quase havia chegado ao desajustado valor de US$40, passou para menos de US$30. A importação se inviabilizou por si mesma.

Em dezembro de 1990, o Congresso aprovou a primeira Lei Agrícola. Possuía inúmeros pontos confusos. O governo passou a analisar vetos e o setor procurou negociar um acordo. Alguns pontos eram impossíveis de ser resolvidos com o artifício do veto. Foi acordado que o governo vetava e, no mesmo instante, enviava uma medida provisória com uma redação aceitável. A Medida Provisória nº 293, que acabou virando a Lei nº 8.174, passou a complementar a Lei nº 8.171, que contém o corpo da legislação. Seu art. 2º diz: "Os produtos agrícolas que receberem vantagens, estímulos ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, desde que os preços se caracterizem em concorrência desleal ou predatória, terão tributação compensatória, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)".

No momento em que o governo foi apresentar sua oferta de alíquotas a serem consolidadas junto ao Gatt, chamamos a atenção para o conjunto dos produtos agrícolas que tinham o comércio internacional totalmente distorcido.

Os Decretos Legislativos nºs 20 e 22, suficientes para a proteção da indústria, não eram suficientes para a agricultura. Agora tínhamos também a Lei nº 8.174. Veríamos que continuava insuficiente.

No mês de janeiro de 1991, o governo soltou outro plano econômico, ocasionando um tumulto em todos os mercados, inclusive no da carne. Foi a oportunidade que os frigoríficos esperavam. O governo apresentou a solução para o que foi apresentado como desafio do pecuarista. Importar diretamente 100 mil toneladas de carne e jogar no mercado. Iniciou-se mais uma malfadada operação de importação de boi europeu.

A primeira reunião do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), criado pela Lei Agrícola, foi realizada no dia 8 de março. O primeiro documento entregue ao CNPA foi cópia da petição referente às investigações sobre as importações de carne em andamento na CTT. O CNPA deveria ser ouvido e seu posicionamento, esperava-se, iria tornar obrigatória a decisão de tributar a carne importada.

Foi o tema que maior tempo tomou nas primeiras reuniões do CNPA. Constou, de alguma forma, de todas as reuniões. A questão do que representava concorrência desleal ao produtor nacional foi amplamente discutida. Isto não foi o suficiente para barrar a operação. Foram dois passos para a frente e um para trás.

Recebemos, nessa época, correspondência comunicando o encerramento dos estudos e o conseqüente arquivamento da primeira petição de carne. As razões apresentadas foram: "a não-concretização das importações objeto da queixa; os argumentos da petição não possibilitam concluir positivamente pela existência de dano ou ameaça de dano aos produtores domésticos; as recentes medidas adotadas pelo governo em relação à crise de abastecimento de carnes". Estranha explicação. Misturava a não-concretização da oferta de 80 mil toneladas iniciais com as medidas que trariam a nova oferta de 100 mil toneladas. Tentamos acionar o Judiciário, sem sucesso. Em

abril a Companhia Nacional de Abastecimento assinou contrato com a empresa francesa Socopa International, no valor de US$122 milhões, sem qualquer concorrência ou transparência. Tudo contra a "ganância" dos pecuaristas.

Em março de 1991, protocolamos finalmente petição de investigação de subsídios para o leite em pó da Comunidade Européia. Em junho foi a vez de petição de investigação para as importações de trigo norte-americano. As petições, porém, não caminhavam, pois alegavam que faltava "regulamentação" para os casos agrícolas.

Em julho, o Decreto nº 174 tratou da questão. Também não seria agora. Entendia-se ser necessário uma portaria regulamentando o decreto. Seria a regulamentação da regulamentação de uma legislação que reforçava uma já existente e que se encontrava devidamente regulamentada. Para os produtos industriais, a Portaria CPA 00-1227 era o suficiente.

Em outubro, saíram finalmente as Portarias nºs 974 e 444. Agora não poderiam existir maiores motivos para atrasar as petições de investigação dos casos do leite da Comunidade Européia e do trigo norte-americano.

Um importantíssimo subproduto dos trabalhos para a introdução dos direitos compensatórios foi conseguido nessa época. Ao exigirmos a introdução dos direitos compensatórios, foi caracterizada com fatos a realidade do comércio internacional. Deixou de ser possível ignorar as gritantes distorções. No momento em que o governo foi apresentar sua oferta de alíquotas a serem consolidadas junto ao Gatt, chamamos a atenção para o conjunto de produtos agrícolas que tinham o comércio internacional totalmente distorcido.

Uma vez consolidada no Gatt, a tarifa máxima ficava quase que fixa. Era um caminho de difícil retorno. Caso o Brasil consolidasse tarifas baixas com a idéia de que éramos competitivos, e portanto não precisávamos de proteção, ficaria muito difícil proteger o setor produtivo das distorções do mercado internacional. Outro agravante que tinha se tornado mais evidente era a dificuldade de utilizar o instrumento do direito compensatório. A tarifa normal não precisava de justificativa em fórum internacional. Era uma decisão nacional e ponto.

As discussões na Rodada Uruguai do que era ou não suscetível de ser protegido pelos direitos compensatórios, os *countervailables*, também mostravam a necessidade de estarmos preparados para enfrentar eventual decisão da rodada que impedisse ou dificultasse a aplicação dos direitos compensatórios. Existia uma interpretação de que o novo acordo da rodada poderia impedir que o Brasil se protegesse de importações com o instrumento de direitos compensatórios.

A Comunidade Européia certamente não esperava a imposição de direitos compensatórios, pois era a primeira vez que o Brasil fazia isto.

O governo apresentou como proposta de consolidação tarifas entre 40 e 50%, para esses casos. Foi uma vitória que passou despercebida da grande maioria. As petições de investigação foram certamente essenciais para isto. Continuavam engavetadas no fim de 1991, mas já haviam produzido algum resultado.

A pecuária leiteira passou a cobrar uma solução para o processo do leite em todos os momentos e locais. Em março de 1992 saiu a circular formalizando o início das investigações para o caso do leite da Europa. Finalmente, a primeira medida concreta oficial, introduzindo uma proteção contra concorrência desleal de produto importado com preço distorcido por subsídio de governo estrangeiro. Em abril saiu a portaria estabelecendo direitos provisórios.

Apresentamos em junho uma petição de investigação contra o leite em pó norte-americano. EUA e Comunidade Européia tinham uma história de se alternarem no abastecimento suplementar nefasto para o Brasil. No Plano Cruzado, tinham sido importações norte-americanas que haviam viabilizado um congelamento arbitrário. Barradas as importações de uma fonte, somente os EUA teriam os volumes suficientes para substituírem a Comunidade Européia com igual poder de destruição.

Em contatos com a embaixada daquele país, conseguimos obter a declaração de que a oferta norte-americana se devia unicamente à presença de leite subsidiado da Comunidade Européia. O programa seria destinado a combater os subsídios da CEE, não havendo intenção de afetar o mercado doméstico do Brasil. Todo mês de janeiro, o USDA informa sua oferta de subsídio para os diversos países. O Brasil havia sido o segundo país em volume no ano de 1992 e não constou da lista em 1993. Não havia mais subsídio disponível para as exportações para o Brasil. Foi uma petição que deu certo sem qualquer circular ou portaria.

A Comunidade Européia certamente não esperava a imposição de direitos compensatórios, pois era a primeira vez que o Brasil fazia isto. Também não é usual países em desenvolvimento enfrentarem os países desenvolvidos com este tipo de medida. Posteriormente à imposição de direitos provisórios, a Comunidade Européia acordou, aparentando

estar indignada. Em julho, apresentou reclamação formal junto ao Comitê de Subsídios do Gatt. Iniciou-se o período de tentativa de conciliação.

Em agosto de 1992 foram estabelecidos direitos definitivos sobre as importações de leite da Comunidade Européia. A alíquota foi reduzida de 50,2 para 20,7%. As tentativas de conciliação continuavam frustradas. A Comunidade não demonstrava nenhum interesse em realmente inteirar-se do mérito da petição de investigação. A inexperiência do Brasil, e o próprio tumulto que o país vivia, em plena discussão do *impeachment*, dificultavam um posicionamento firme brasileiro.

Em janeiro de 1993, o Comitê de Subsídios confirmou a instalação do painel de arbitragem. Seria necessário preparar uma excelente defesa. A pecuária leiteira contratou um advogado norte-americano especialista como consultor. A apresentação da defesa brasileira, agora com ampla participação do setor privado, foi concluída a tempo e com um padrão de qualidade muitas vezes superior a tudo que tinha sido feito até aquela data.

Em agosto de 1993, a portaria que estabeleceu direitos compensatórios definitivos nas importações de leite em pó da Comunidade Européia completou um ano. A revisão da tarifa passava a ser possível. Demos entrada em um pedido de revisão da alíquota, limitando-nos a recalculá-la utilizando exatamente a mesma sistemática do governo, pois as importações da Comunidade Européia continuavam chegando, apesar da alíquota de 20,7%. Alterando os valores na fórmula, chegávamos a uma alíquota de 73,4%.

Durante o preparo da defesa brasileira, acabamos informados sobre a tramitação do processo internamente ao governo durante o ano de 1992. A correspondência trocada entre Brasil e Comunidade Européia, as reuniões havidas, as atas do Comitê de Subsídios. O painel não seria sobre o mérito da questão e sim sobre aspectos processuais.

A defesa melhorava a apresentação da argumentação de dano à economia nacional. O difícil era justificar os defeitos na tramitação processual. Não cabe culpar os funcionários. Embora fossem os responsáveis pelo preparo da documentação, é importante relembrar o ambiente político existente na época da emissão da circular e da portaria. O governo não tinha assumido — aliás ainda não assumiu — de maneira clara o cumprimento da legislação referente a direitos compensatórios. Parte da burocracia continua contra. A pressão é sempre grande. Os funcionários não trabalham com a calma necessária para não errar, não esquecer nada, tudo isto quando a aplicação de direitos está sendo feita pela primeira vez.

Décadas de política pautada por tabelamentos e congelamentos de preços desenvolveram um setor deficiente, onde a crise no abastecimento é mascarada por importações na entressafra.

A alegação da Comunidade Européia era o Brasil não ter seguido o rito estabelecido pelo Código de Subsídios. Faltava comunicação. Faltavam dados na circular e nas portarias. A argumentação brasileira era que tudo estivera disponível para a Comunidade, e esta não havia se interessado em conhecer os dados. Caso realmente desejasse inteirar-se dos fatos na fase de consultas, os dados estavam disponíveis. Na verdade, a fase de consultas não existira. Isto não era culpa do Brasil e sim da Comunidade Européia. O Brasil aplicava direitos compensatórios pela primeira vez e já havia declarado que aceitava críticas sobre detalhes da execução, porém o importante, que era o mérito, não podia ser questionado.

O processo de solução de controvérsias do Gatt e, neste caso, do Código de Subsídios mediante painéis não é exatamente um julgamento. A arbitragem produz um relatório com recomendações levadas ao comitê para apreciação. Reagir contra uma recomendação aprovada no comitê leva a um sério desgaste. A recomendação final foi que o Brasil havia aplicado os direitos de maneira incorreta.

Obrigado a retirar a alíquota por subsídios, o governo fixou uma alíquota normal de imposto de importação. Não podendo proteger o setor dos danos decorrentes dos elevados subsídios europeus em função de erros processuais de seus funcionários, garantiu alguma proteção por meio de uma alíquota normal. No dia 4 de agosto de 1994, na mesma página do *Diário Oficial*, uma portaria retirou os direitos por subsídios e outra fixou a alíquota normal em 32%.

Recentemente, o governo ameaçou reduzir a alíquota do leite em pó, juntamente com inúmeras outras, inclusive de leite fluido e queijos. Preparamo-nos para recorrer ao Judiciário, mas felizmente a alíquota do leite em pó foi mantida. Trata-se certamente da exceção à regra.

Pedro de Camargo Neto, doutor em engenharia de produção, é coordenador geral do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira, ex-membro do Conselho Monetário Nacional e do Conselho Nacional de Política Agrícola.