mas: registrando corretamente os prazos de financiamento obtidos, em vez de registrar prazos inferiores como ocorria antes (porque essa prática permitia remeter as divisas para o exterior em prazos menores, o que poderia ser vantajoso caso o ritmo de desvalorização cambial se acelerasse); segundo, especialmente as grandes empresas e as filiais de empresas sediadas no exterior puderam, com relativa facilidade, estender o prazo de pagamento – nos casos em que já era de 180 a 360 dias – para mais de 360 dias.

O comportamento das importações agrícolas

Essa dilatação do prazo dos financiamentos às importações ocorreu em particular com os produtos agrícolas. A tabela 2 apresenta as informações para algodão, arroz, milho e trigo, que são os principais produtos agrícolas importados. Pode-se ver que, nos casos de algodão e trigo, as importações financiadas a mais de 360 dias subiram para quase 50% do total em 1997, quando antes eram inexpressivas. Estes são os únicos produtos relevantes, pois desde 1995 arroz e milho só podem ser importados à vista, à exceção das importações do Norte e Nordeste.

A retomada da produção de algodão em 1997/98

A produção de algodão aumentou de forma impressionante no ano agrícola 1997/98. Esse fenômeno foi generalizado, atingindo todas as regiões produtoras do Centro-Sul. Se isso aconteceu devido à MP 1.569, cai por terra o argumento de inocuidade que transparece na discussão anterior.

Os preços domésticos do algodão aumentaram significativamente no período de comercialização da safra em 1997, comparados com os de 1996. Por outro lado, isso não decorreu de aumento dos preços internacionais. Ou seja, o preço doméstico aproximou-se mais do limite superior (dado pela paridade CIF de importação) da banda de preços (FOB-CIF) dentro da qual ele flutua. Segundo a Conab, a oferta interna (produção doméstica mais importações, já que as importações são irrisórias) caiu de 929 mil de toneladas em 1996 para 875 mil em 1997, e os estoques de passagem, que já tinham caído em 1996 (de 133,6 para 107,4 mil toneladas, entre o início de 1996 e o de 1997), caíram violentamente durante 1997, para um nível de 32,7 mil toneladas no início de 1998.

Isso revela um mercado interno muito ajustado em 1997, decorrente da queda de 100 mil toneladas na produção interna e aumento de 20 mil toneladas no consumo, não compensados pelo aumento das importações (que passaram de 385 para 460 mil toneladas).

A MP 1.569 não impediu que as importações totais crescessem substancialmente em 1997. Ocorreu uma dilatação dos prazos de financiamento para a faixa acima de 360 dias, de modo que a MP deixava de ter efeito.

O caso do algodão, entretanto, foi tomado como uma evidência contrária à hipótese de inocuidade da MP. Afinal de contas, apesar de ter havido um crescimento das importações financiadas a mais de 360 dias, para um nível de 50% do total, segue sendo verdade que as demais 50% tiveram seu financiamento restringido, em detrimento da competitividade do produto importado e a favor do produto (e da produção) nacional.

* *Professor da UFF e pesquisador visitante do Ipea.*
** *Professor da Universidade Santa Úrsula e técnico do Ipea.*

ENSAIO

MAURO DE REZENDE LOPES

O comércio global pede passagem

As coisas estão mudando muito mais rápido do que se pensa. Os Estados Unidos fizeram concessões no Nafta – e não foram poucas. Por quê? Porque queriam uma integração com o Canadá e o México? Ou têm ambições maiores? Estarão dispostos a fazer novas concessões, como no Nafta, para uma integração muito maior no âmbito da Alca?

A visita do presidente Clinton, em outubro do ano passado, teve uma vantagem: colocou em perspectiva correta a agenda e o cronograma de negociações para os produtos agroindustriais nos anos vindouros.

Agora, as negociações da Alca passaram por uma reforma importante, na qual o *fast track* poderá ou não vir, e o seu cronograma irá respeitar a ampliação dos acordos sub-regionais em curso, tais como as negociações do Mercosul com o México e com o Pacto Andino. Esses acordos passaram a ter importância no futuro da liberação dos mercados agrícolas no mundo. Fica afastado o risco de açodamento nas negociações da Alca e a Minirrodada (agroindustrial) de 1990 passa a ter também grande importância: ocorrerá possivelmente antes da conclusão da Alca. Definidos esses parâmetros, não podemos mais dissociar, individualmente, cada uma dessas negociações, separando-as de um cronograma mais amplo e mais bem definido. Pelo contrário, temos que adotar um enfoque consistente em cada uma em particular e entre todas essas etapas, para vencer as fases da integração sub-regional e nos prepararmos, aí sim, para a Minirrodada de 1999 e para a Alca.

Assim, passam a preocupar – ou deveriam estar nas preocupações das partes – as negociações entre Mercosul e México. As negociações agroindustriais não prosperam devido à divergência quanto aos níveis de preferências tarifárias a serem outorgadas a esses produtos. Outra negociação que avança, mas tem componentes preocupantes, é a do Mercosul com o Pacto Andino. Um dos problemas que os negociadores têm que enfrentar é o sistema de bandas de preços adotado pelos países daquela região, que além de estabilizar os preços – o que seria necessário – tem também um componente de proteção que nos impede de entrar naqueles mercados com nossos produtos. Há ainda os naturais problemas de negociações com as listas de produtos. Hoje, mais do que as negociações da Minirrodada de 1999 e da Alca, preocupam as negociações da Alcsa, no âmbito do hemisfério.

O desapontamento com a Rodada Uruguai

Quando terminou a Rodada Uruguai tivemos a impressão de que só nossos tataranetos veriam uma agricultura e uma agroindústria livres de tanta intervenção dos governos nos mercados e tantos subsídios que destroem a competitividade. Nos subsídios às exportações havíamos sancionado e oficializado 80% dos subsídios praticados. Na questão dos créditos e garantias às exportações não se conseguiu avançar: os países "fariam esforços" no sentido de evitar este tipo de prática; este sim, um problema que o Brasil conhece muito bem na agricultura, como no famoso caso do algodão (onde importações subsidiadas e financiadas causaram enormes estragos no setor produtor doméstico).

No tocante à *tarificação* (transformação de medidas não tarifárias e restrições ao comércio em equivalentes em tarifas) verificou-se, com certo espanto, que muitos países haviam colocado "água" nesses equivalentes tarifários (haviam inchado artificialmente os equivalentes tarifários para manter elevadíssimos os níveis de proteção de suas agriculturas). O Acordo sobre Agricultura facultava, a quem fez *tarificação*, adotar as quotas tarifárias (fixação de uma quota de importação com tarifas reduzidas, sendo que o que fosse exportado além da quota enfrentaria uma tarifa muito mais alta). Havia sido autorizada uma combinação letal de *tarificação* com quotas tarifárias que virtualmente substituía o regime anterior por um regime pior: as barreiras tarifárias haviam se elevado de forma notável. Elevaram-se os preços antes da remarcação. O negócio da *tarificação* era para criar um acesso aos mercados mais transparente, e não intransponível – como ficou no final.

Ao invés de tornar as barreiras transparentes, se erigiram barreiras mais altas devido ao item água na tarifa. Há tarifas freqüentes entre 100 e 200%, algumas em torno de 300% e até de 700%, como o arroz para o Japão. Com um nível de tarifa de 200%, em um produto sensível, viraram piada os tais cortes de 15% mínimos nos próximos nove anos: no final do período ficaria uma tarifa de 170%! Pelo menos enxugar a água da tarifa equivalente seria um ponto importante na Minirrodada de 1999.

Nas quotas tarifárias o protecionismo não era o único problema: o poder do Estado concedente havia aumentado; as quotas aumentaram o poder discriminatório da instância administrativa; não havia vinculação com os mercados; e não prevaleciam condições justas de competitividade nos mercados importadores. O sistema de distribuição das quotas aumenta o apetite dos caçadores de renda (lobistas) dos países importadores – que passam a brigar pelo regime de manutenção das quotas. Além do mais, o sistema que concede quotas, como é praticado hoje, discrimina países: a quota é dada a uns e não a outros países. O Brasil conheceu essa história com a quota Hilton.

Nas salvaguardas especiais, o problema foi a assimetria de tratamento: enquanto os países desenvolvidos tiveram acesso a essas salvaguardas porque *tarificaram*, os países em desenvolvimento fizeram a *tarificação* antes da Rodada, quando abriram o comércio e fizeram reformas (o caso clássico é o Brasil) e não têm esse tipo de proteção. Para evitar a ruptura do comércio com a entrada de produto barato, os países em desenvolvimento podiam usar os sistemas de defesa comercial. Mas, surpreendentemente, não o fazem, pelo menos com a devida intensidade, pois em países como o Brasil, que têm o câmbio e os juros que nós temos, os governos deveriam ser duríssimos com as importações subsidiadas! Muitos países se recusaram a usar esses sistemas, não implantaram regulamentações domésticas para contra-arrestar práticas desleais de comércio e importam com subsídio. Alguns não usam salvaguardas comerciais emergenciais em produtos agrícolas (como é o caso do Brasil).

Há ainda os naturais *problemas de negociações com as listas de produtos. Hoje, mais do que as negociações da Minirrodada de 1999 e da Alca, preocupam as negociações da Alcsa, no âmbito do hemisfério.*

Os novos acontecimentos mudam o quadro de pessimismo

Os fatos posteriores se incumbiram de provar que não estávamos tão corretos assim ao imaginar que os mercados estariam inteiramente fechados. E há uma perspectiva para a salvação da agroindústria, muito mais cedo do que esperávamos. A salvação viria com a eliminação de tudo aquilo que havia sido consagrado na Rodada Uruguai, pelo menos na instância de acordos de integração sub-regional, que se generalizaram em todo o mundo. Muitas coisas foram ocorrendo na direção da salvação das agroindústrias pobres do mundo. E de maneira muito rápida.

Vamos fazer um balanço dos resultados alcançados. Quais as experiências no caso do Acordo do Nafta? Qual a experiência dos acordos ampliados, do tipo Mercosul com Chile e Mercosul com Bolívia, em matéria de acesso a mercados?

Há avanços? Persistem os problemas com países que mantiveram seus mercados fechados? Os casos de acordos já negociados servem de modelo para os novos acordos em processamento?

O Acordo do Nafta

O Acordo do Nafta é o maior passo dado até hoje em direção à liberação dos mercados agro-

industriais, apesar de todos os pontos que ainda restaram.

No tocante a acesso a mercados, para o acordo México-Estados Unidos, celebrou-se um compromisso de eliminação de todas as tarifas em um período de tempo não superior a 15 anos. Ficaram mantidas as quotas, mas as restrições quantitativas seriam eliminadas de tal forma que as permissões prévias se converteriam em um equivalente tarifário, ou se adotaria uma tarifa menor ou no máximo igual à tarifa consolidada na OMC. Foram concedidas, pelos dois países, quotas de importação ampliadas, com aumento de 3% anuais; foram concedidas quotas com tarifa zero, isto é, aumento direto de volumes de comércio e criadas salvaguardas para produtos sensíveis, para encorajar ambos os países a conceder reduções tarifárias maiores, com cláusula crepuscular.

Houve uma desgravação tarifária imediata correspondente a 61% das importações dos EUA (em volume de comércio) provenientes do México. O México promoveu uma desgravação tarifária equivalente a 35% das importações provenientes dos EUA. Nas categorias de desgravação em períodos longos (10 anos) ou extralongos (15 anos) o México enquadrou 60% de suas importações provenientes dos EUA. E estes incorporaram reduções tarifárias nessas categorias, em cerca de 33% do volume de comércio, com importações procedentes do México.

O mais importante é que os EUA concederam ao México acesso imediato com tarifa zero a um extenso conjunto de hortaliças, verduras, frutas, sucos e diversos produtos (inclusive da pecuária). Quotas ampliadas foram estendidas ao México para o suco de laranja, com tarifas iguais à metade das tarifas NMF (uma quota de 40 milhões de galões, nos quais o México deixava de pagar US$8 milhões de impostos). Para o açúcar, a abertura seria total, com tarifa zero, em 15 anos; acesso ao mercado americano, para os excedentes da produção sobre o consumo, com um regime de quotas – sendo a primeira quota, a vigorar do primeiro ao sexto ano, de 25 mil toneladas, atingindo a mesma quota o montante de 150 mil toneladas no sétimo ano, e crescendo, a partir desse nível, 10% anuais nos oito anos seguintes.

No comércio Canadá-México houve uma lista de exclusão, com produtos lácteos e avícolas. Em compensação, o México desgravou importações canadenses em volume equivalente a 40,3% das importações totais mexicanas provenientes do Canadá; e o Canadá desgravou 88% das importações provenientes do México. O Canadá concedeu ao México redução imediata de 50% de praticamente todas as tarifas; desgravação tarifária imediata para o suco de laranja; acesso livre das exportações mexicanas de café, independentemente do Acordo Internacional do Café, e eliminação da regulamentação de restrições a importações de carne do México.

Tudo isso culminou com a Lei Agrícola dos Estados Unidos de 1966, cujas reformas teriam um impacto positivo na agroindústria, ainda que apenas a longo prazo.

Os acordos ampliados do Mercosul

Nos acordos com o Chile e a Bolívia há muitos resultados positivos (ao lado de outros decepcionantes) e progressos significativos. Entre os pontos decepcionantes figuram: a) não houve multilateralização das preferências outorgadas; b) o sistema chileno de bandas de preços ficou fora do Acordo (o que é lamentável); c) as listas de exclusão foram enormes, segundo se pode avaliar de um ponto de vista mais rigoroso, excluindo-se um grande volume de comércio com medidas protecionistas.

Há uma perspectiva *para a salvação da agroindústria, muito mais cedo do que esperamos. A salvação viria com a eliminação de tudo aquilo que havia sido consagrado na Rodada Uruguai, pelo menos na instância de acordos de integração sub-regional, que se generalizaram em todo o mundo.*

No conjunto de produtos nas listas de exceções, o Chile tem 641 produtos e o Mercosul 664. A Bolívia tem 1.159 e o Mercosul 357. Nos produtos agropecuários, o Chile tem 179 e o Mercosul 130. A Bolívia 618 e o Mercosul 13. O prazo máximo de desgravação ficou em 18 anos para o Chile e para a Bolívia – um prazo muito incômodo. Na lista de produtos agrícolas sensíveis, o Chile tem 83 e o Mercosul 42. Na lista de produtos sensíveis com desgravação com período não superior a 15 anos, o Chile tem 152 produtos e o Mercosul 142. A Bolívia 511 e o Mercosul 204. Na lista de produtos sensíveis com desgravação por período não superior a 18 anos, o Chile tem seis o Mercosul tem zero. A Bolívia tem 28 produtos e o Mercosul, zero produtos. O Mercosul liberará 80% de seus produtos em 10 anos.

Sobreviveram as bandas de preços, que têm um componente de estabilização mas um componente maior ainda de proteção. O acordo Mercosul e Chile ficou como um *unfinished business*: o Mercosul foi radicalmente contra e o sistema ficou intacto. Nesse caso das bandas de preços, o Chile argumentou que quando há uma margem de 100% na preferência dos produtos com esse sistema desaparece o componente de estabilização de preços. As bandas de preços são ilegais, porquanto violam o artigo 4.2 do Acordo sobre Agricultura, que proíbe direitos variáveis e, pior ainda, violam o artigo 1º do Gatt, de Nação mais Favorecida, pois aplicam direitos diferentes sobre países distintos.

O principal problema é que tal sistema isola mercados quando os preços caem, no momento em que mais se precisa de consumo e desaparecimento de produtos. Mas os países usam o sistema argumentando que os seus custos de produção são maiores do que os dos países desenvolvidos. Isso é mesmo protecionismo confesso. No próximo acordo ampliado do Mercosul com o Pacto Andino, o ponto é o número de produtos neste sistema: o Chile tem uma meia dúzia de produtos e o Pacto Andino mais de 110.

O Chile defendeu seu setor agropecuário com listas grandes de produtos sensíveis (trigo, açúcar, óleo e farelo de soja, carne, cereais e leite em pó), com uma proteção em que cerca de 70% do comércio agropecuário ficou na categoria de produtos sensíveis. O mesmo fez a Bolívia. Mas, ainda que sem reciprocidade, a realidade é que os acordos foram fechados.

As questões que envolvem listas reativas, listas de produtos à margem de negociações, regimes de adequação e não reciprocidade das listas precisam ser consideradas. Por um lado, merecem uma importância relativa menor, em vista dos avanços al-

cançados: houve a integração. Além do mais, tais itens têm cláusulas crepusculares, isto é, de vida temporária, que serão extintas. Por outro lado, são também muito negativos, porque ficar excluindo produtos das negociações significa procrastinar o acesso a mercados, além do problema das concessões assimétricas, sempre injustas para todos os países que querem abrir seus mercados em troca de reciprocidade. Os preços a pagar pela maior coesão dos blocos sub-regionais têm sido muito altos com essas listas. Pelo precedente que criam, são uma ameaça crescente para os novos acordos (Mercosul e Pacto Andino).

Se a moda de grandes listas reativas pegar mesmo, como ficarão os acordos ampliados do tipo 4 + 3, do Mercosul e Pacto Andino? Como ficaria o acordo Mercosul e México? Com listas e margens de preferência baixas (de 25%), por exemplo, como foi proposto pelo Mercosul? Um sinal positivo é a proposta mexicana de preferências de 50, 75 e 100% e o desejo de que alguns produtos sejam incorporados ao sistema zero por zero.

Essas negociações padecem de problemas difíceis de resolver e não podem ser consideradas satisfatórias. Há até mesmo uma proposta de deixar os produtos agroindustriais fora das negociações entre Mercosul e México. As negociações com o Grupo Andino serão difíceis, devido a listas muito amplas propostas pelo Mercosul. Além do mais, o sistema de bandas de preços será um nó difícil de desatar, porque não foi desatado nas negociações do Mercosul com o Chile.

Este não é o melhor dos mundos, considerando-se que as negociações com base em reciprocidade são difíceis de empatar. Negocia-se abertura com acesso a mercados, ou negociam-se exceções, cada bloco defendendo seus mercados produtivos e os mercados que cada país tem dentro do espaço econômico ampliado dos demais países que compõem o bloco? Faz-se uma lista que protege os interesses de um país nos mercados importadores do bloco a que pertence. Este tipo de negociação não pode ser considerado um avanço: negociam-se exceções.

Este é um problema ainda em pauta, uma vez que as negociações avançam e a direção não está correta. Excluir é uma forma negativa de negociar e não se pode garantir que tais negociações irão contribuir em termos de ampla abertura de mercados. Deveriam ser motivo de preocupação, antes da Alca e da Minirrodada de 1999.

O problema é que não está claro quando esses acordos de livre comércio se tornarão uniões aduaneiras, o que facilitaria muito na multilateralização das concessões em um estágio mais avançado em direção à globalização dos sistemas de preferência. Isto compromete as vantagens do sistema de *building blocks*, um enunciado do próprio Mercosul. Ao participar desses acordos com fortes componentes de exclusão, o Mercosul derrota seus próprios propósitos de fazer do sistema de *building blocks* uma empresa bem-sucedida.

Para onde vamos?

Os acordos agroindustriais de integração sub-regional, em escala mundial, contêm grandes e notáveis avanços em relação à liberação dos mercados agrícolas. As coisas estão mudando muito mais rápido do que se pensa. E tudo isso pode fazer um certo sentido nos cenários a médio prazo. Os EUA fizeram concessões no Nafta – e não foram poucas. Por quê? Porque queriam uma integração com o Canadá e o México? Ou têm ambições maiores? Estarão dispostos a fazer novas concessões, como no Nafta, para uma integração muito maior no âmbito da Alca?

O principal problema *das bandas de preços é que tal sistema isola mercados quando os preços caem, no momento em que mais se precisa de consumo e desaparecimento de produtos. Mas os países usam o sistema argumentando que seus custos de produção são maiores do que os dos países desenvolvidos. É protecionismo confesso.*

Curioso é que a OMC chegou a fazer um relatório após a Rodada, mencionando que o setor agroindustrial tinha ficado de fora dos acordos de livre comércio. A situação mudou muito rapidamente. O Mercosul agrícola, o Pacto Andino agroindustrial, o Caricon agroindustrial e o Nafta fizeram avanços muito importantes na liberação dos mercados agrícolas. Entre 2001 e 2005, as zonas de livre comércio e os acordos ampliados, dos tipos 4 + 1 e 4 + 3, se incumbirão de eliminar muitas barreiras de acesso a mercados – haverá poucas barreiras restantes, confinadas às tais listas de exceção e adequação. A verdade é que serão eliminadas muitas barreiras no comércio agrícola no hemisfério, com ou sem Alca. Pouca gente se dá conta disso, que era impensável após a Rodada Uruguai.

Esse tipo de movimento atinge escala mundial. O CER agroindustrial, entre a Austrália e a Nova Zelândia, deu um passo importante na liberação dos mercados agrícolas dos dois países. Os acordos entre a Europa ocidental e a oriental continham capítulos sobre a agroindústria (o que seria melhorado com o acesso de alguns países da Europa central à UE), e haverá acesso instantâneo aos mercados da UE, como nas negociações da Efta – o que significa que o comércio agrícola na Europa estará liberalizado para nada menos nada mais do que 21 países, na virada do ano 2000! A única exceção ficou por conta do Ascan, que não tem agricultura no acordo.

O próximo passo seria a tão esperada Área Transatlântica Econômica (ATE) e seu acordo de livre comércio conhecido como Tafta. Talvez o sonho dos EUA seja ser o *mega-hub* ligando a América (Alca) à Europa (Tafta) e à Ásia (Apec); é preciso não esquecer que um país pode ser membro de mais de um desses acordos, como faz o Chile. Um outro passo importante seria um acordo agroindustrial na Apec, que poderia avançar muito.

É preciso não esquecer que nesta nova arrumação os EUA têm um traço que une todos esses megablocos aos seus interesses: as exportações agrícolas (onde eles têm maior força de competitividade, que não fiquem dúvidas quanto a isso). Os produtos industriais americanos concorrem bem aqui na América Latina, mas na Ásia a questão é outra. Não se pode esquecer que eles são a economia mais aberta do mundo. Têm como liderar o processo da nova ligadura entre os megablocos continentais. Talvez estejam dispostos a fazer concessões para garantir a nova ligadura global. E talvez a agricultura no âmbito da Alca, como fizeram no Nafta.

Economista do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getulio Vargas. E-mail: mrlopes@fgv.br