1. Proteção à indústria

	Grão	Farelo (US$/t)	Óleo (%)	Total (US$/t) *	Óleo (%)
Japão	0	0	0,28	12	0,30
União Européia	0	0	0,07	8	0,07
Estados Unidos	0	5,8	0,21	26	20,80

* Valor da proteção tarifária por tonelada de soja processada

2. Tarifas sobre oleaginosas

Produto	Soja	Palma	Colza	Girassol	Algodão	Milho	Amendoim
Tarifa	20,80%	Isento	7,00%	6,90%	6,80%	3,70%	9,20%

A International Association of Seed Crushers – Iasc – trabalha há muitos anos tentando obter um acordo (ver box). A proposta *zero for zero* foi por ela desenvolvida e deve ganhar fôlego na próxima rodada. Exigirá porém ser incluída na agenda oficial e receber a atenção do governo brasileiro.

O comércio internacional da soja tem a vantagem de ser recente. Cresceu muito somente após a Segunda Guerra Mundial. Não carrega o ranço e os compromissos do período colonial. O espaço ocupado pelo farelo, alimento animal, também influi nas condicionantes das barreiras tarifárias. A ausência de uma oleaginosa equivalente na agricultura européia facilitou a consolidação de tarifas reduzidas, quando comparadas com outros produtos no passado.

O livre comércio do complexo soja precisa ser uma meta do Brasil, grande produtor e importante industrial que terá muito a ganhar com o progresso do produto, perfeitamente viável. Exigirá a atenção e prioridade do governo e do setor privado. Um acordo antecipado na Alca certamente iria impulsionar o sucesso na rodada multilateral.

Nas negociações de entrada da China, o óleo de soja foi um dos poucos produtos priorizados pelo Brasil. Infelizmente, esse país estratégico em termos de demanda mundial reluta em pelo menos conceder, ainda que a famigeradas cotas tarifárias, quantidades compatíveis com a demanda, mesmo a atual.

A eficiência agronômica da soja e a competitividade da indústria no Brasil têm sido objetos de discriminações inaceitáveis. A tabela 2 mostra a barreira, injustificável pela ótica da competitividade e do consumidor, imposta ao óleo de soja nos EUA, cuja tributação corresponde ao triplo dos demais óleos alimentícios. É passada a hora de corrigir distorções, em especial os picos tarifários, que tantos prejuízos nos causam.

A liberalização do complexo soja é a conquista prioritária, seja na Alca ou na OMC. As condições para isso existem. A ação competente conjunta de setor privado e governo obterá essa primeira grande vitória.

O comércio internacional da soja tem a vantagem de ser recente. Cresceu muito somente após a Segunda Guerra Mundial. Não carrega o ranço e os compromissos do período colonial.

Pedro de Camargo Neto, doutor em engenharia de produção, é Diretor do International Policy Council on Agriculture, Food and Trade e Ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira.

MERCOSUL

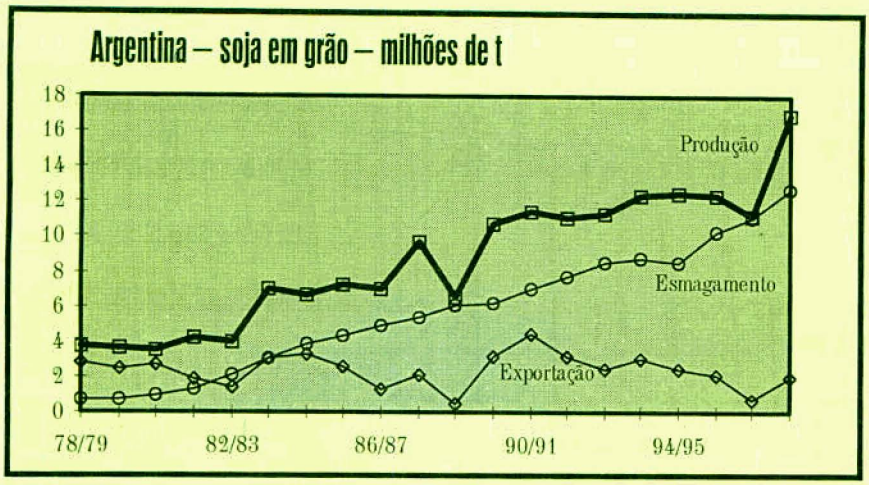
Harmonizando políticas

Os diferentes processos de reforma de estrutura econômica que acompanham os planos de estabilização da Argentina e do Brasil refletem diferenças de estratégia e ação política importantes para explicar a performance de muitos setores produtivos, entre eles o agronegócio oleaginosas.

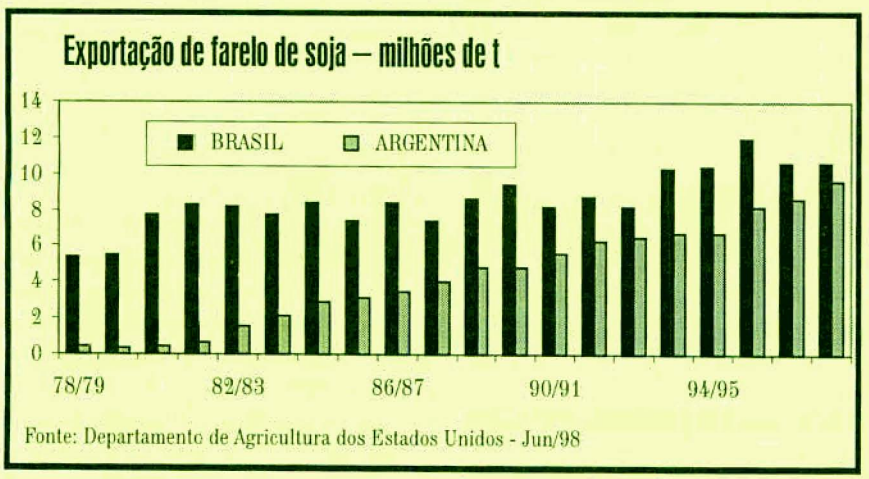
GUILHERME L. S. DIAS



A vocação de economia exportadora esteve sempre viva na Argentina. Mesmo em períodos adversos como nos de industrialização dirigida pelo Estado, através de políticas de substituição de importações, seus interesses estiveram sempre bem representados por grupos organizados junto à burocracia e aos partidos políticos. Com uma estratégia mais bem definida e um plano de estabilização três anos anterior ao do Brasil, não deveria causar espanto o fato de que as reformas estruturais argentinas passassem com maior consistência e menor contestação pela representação política. As exportações de óleos e farelos vegetais representam qua-







Fonte: Departamento de Agricultura dos Estados Unidos - Jun/98

se 25% da pauta de exportações do país, o que faz com que o setor processador de oleaginosas receba atenção especial do governo, contando inclusive com uma política setorial.

No Brasil a dinâmica do mercado interno tem um peso relativo maior e a disputa pelo mercado interno explica que haja mais competição entre as unidades da federação e maior dificuldade de coordenação pelo poder político central. Nestas circunstâncias as reformas estruturais são mais contestadas aqui, porque os interesses estratégicos das diferentes regiões são às vezes contraditórios e as compensações requeridas para levar o projeto adiante exigem um lento e difícil processo de negociação. Por outro lado esta mesma dinâmica do mercado interno brasileiro explica a consistência do Mercosul como projeto bem-sucedido de integração regional. Todos os nossos parceiros têm muito a ganhar com um acesso preferencial durante esse processo de abertura econômica e ao mesmo tempo, do ponto de vista dos interesses brasileiros, a integração em blocos parece ser melhor estratégia para países em desenvolvimento que não apresentem vantagens comparativas tão nítidas em muitos de seus setores produtivos.

Este preâmbulo é necessário para podermos entender as dificuldades enfrentadas dentro das negociações do Mercosul visando a uma harmonização de políticas domésticas. Para o agronegócio soja, as principais diferenças entre os parceiros estão: no regime tributário, no regime tarifário externo, na capacidade de investimento em infraestrutura de transporte, no aparato de regulamentação técnica e no ciclo de investimentos do parque industrial.

Em busca da competitividade

Quanto mais avança o comércio dentro do Mercosul, mais evidente fica a necessidade de eliminar as diferenças entre os regimes de tributação, principalmente quanto aos impostos ditos indiretos, ou seja, os que recaem sobre o movimento de mercadorias e serviços, porque criam fortes diferenças de poder de competição entre os setores produtivos. A desoneração fiscal dos produtos que entram no comércio internacional é um dos principais caminhos a orientar as reformas tributárias.

Mas isso não esgota o problema, porque a isonomia na tributação dos produtos importados que competem com os domésticos nunca é atingida quando existem impostos em cascata, como no caso brasileiro. O recurso de sobrevivência quando a competição aperta é a sonegação oficiosa, que é sempre precária porque pode ser copiada, mas principalmente porque é ba-

Publique Banco de Imagens



seada na desinformação e, conseqüentemente, na suspeita generalizada. Este é o pior de todos os ambientes para se promover negociações visando à harmonização de diferentes regimes de política tributária. A posição brasileira é enfraquecida neste contexto pela falta de convergência dos interesses regionais em relação ao projeto de reforma tributária e pela percepção de muitos empresários, burocratas e governantes de que suas estratégias de sonegação e de guerra fiscal ainda trazem dividendos pessoais e políticos no curto prazo. Muitas das ações *anti-dumping* iniciadas no âmbito do Mercosul têm como fundamento essa desinformação e/ou suspeita.

O regime tarifário externo brasileiro e o argentino eram equivalentes antes da Lei Kandir, que desgravou de modo igual as exportações de grãos, farelos e óleo. Na Argentina permaneceu um imposto de exportação de 3,5% nas oleaginosas combinado com restituições fiscais diferenciadas (de 1,4 a 6,8% nas exportações de óleos) dentro da cadeia agroindustrial, que é muito mais homogênea do que a nossa. É importante observar as razões que sustentam esta homogeneidade no país vizinho e que estão ausentes da nossa configuração de mercado. Lá existe uma forte concentração da produção numa região relativamente próxima dos portos, por onde saem mais de 90% do farelo e do óleo produzidos; a estrutura de processamento tem acesso a todas as regiões de produção com diferenças de custo de transporte relativamente pequenas.

Quanto mais avança o comércio dentro do Mercosul, mais evidente fica a necessidade de eliminar as diferenças entre os regimes de tributação, principalmente quanto aos impostos ditos indiretos.

No Brasil exportamos percentagens muito diferentes do óleo e do farelo processados, para atender à forte demanda interna de óleo, de modo que o preço do grão recebido pelos produtores é formado através da capacidade de acesso do grão ao mercado internacional – portanto, muito diferenciado entre as regiões produtoras devido ao elevado peso do frete até os portos. De novo são as diferenças regionais que criam hoje um ambiente interno de forte rejeição por parte dos produtores rurais a um imposto de exportação sobre o grão, que vai incidir além do já elevado frete, diminuindo demais a participação da remuneração do produtor no preço médio FOB de exportação.

A hora e a vez da diplomacia

A harmonização do regime tarifário depende agora de uma ação mais articulada de nossa diplomacia, visto que foi uma decisão unilateral do governo brasileiro que criou uma situação desigual, prejudicando a competitividade da indústria brasileira em terceiros mercados. Existem muitas pendências no contencioso comercial dentro do Mercosul – açúcar e couros são exemplos relevantes –, de modo que é possível introduzir elementos de pressão desde que tenhamos uma estratégia definida internamente.

Outra solução estaria numa concessão fiscal do governo brasileiro, criando restituição fiscal para esse setor exportador nos moldes do sistema argentino e então, munido dos mesmos instrumentos de disputa comercial, negociar uma harmonização. A reforma tributária mais abrangente no Brasil é uma solução parcial que contribuiria para restituir a competitividade de nossa indústria (eliminaria os impostos interestaduais e aqueles que incidem em cascata). Um passo intermediário seria o reconhecimento das transações com pessoa física como base para a devolução do PIS-Cofins, do mesmo modo que são tratadas as operações com pessoas jurídicas, já que esta (produtor pessoa física) é uma característica intrínseca à organização do nosso sistema produtivo agrícola.

Facilitando o transporte

A vantagem competitiva pendeu recentemente para o lado argentino, com efeitos positivos para o Paraguai e Bolívia devido à grande redução de custos proporcionada pelos investimentos *up river* tanto nos portos como nas novas indústrias de grande escala na retaguarda dos mesmos. A rápida privatização dos serviços portuários e ferroviários logo no início do plano de estabilização argentino, assim como a melhor inserção do seu sistema financeiro no mercado internacional foram fundamentais. Mas isso deve ser visto como uma conseqüência direta do consenso interno em torno da vocação de economia exportadora, comum para os nossos três

parceiros no Mercosul.

Nesse mesmo aspecto, a privatização da Fepasa consolida o processo de privatização do setor ferroviário brasileiro, acelerando os investimentos na recuperação de sua eficiência e a transferência da gestão dos portos para o setor privado, contribuindo para restabelecer o equilíbrio competitivo.

A opção tomada pelo governo brasileiro de privilegiar, no seu plano de obras, investimentos estratégicos na infra-estrutura hidroviária e ferroviária do Norte e Nordeste (em especial nos rios Madeira e Araguaia-Tocantins) consolida a frente de expansão setentrional da soja, que parece ser a nossa opção mais competitiva. Resta um problema que é menos de harmonização de políticas e muito mais de cooperação intrabloco: a unificação do sistema de transporte hidroviário Tietê-Paraná com o Paraguai-Paraná, que seguramente redesenhará o mercado de grãos no Mercosul, com significativo impacto no mercado internacional.

Regulação técnica e comercial

No campo da regulação técnica e comercial (defesa fitossanitária e animal; controle de risco da saúde de produtor e consumidor; padronização, classificação e controle de qualidade de insumos e produtos; certificação de origem) poucos progressos ocorreram na harmonização das políticas domésticas.

Um exemplo significativo ocorreu com a suspensão do comércio de batatas entre o Brasil e a Argentina. A controvérsia estava nos diferentes tratamentos de sementes requeridos em cada país. Diante do tamanho da crise de abastecimento de nosso lado e dos prejuízos dos produtores argentinos, uma portaria suspendeu provisoriamente a vigência das anteriores e quase dois anos depois nada foi feito para harmonizar os sistemas.

A classificação oficial obrigatória é outro exemplo de regulação onerosa e já demonstrou a sua inutilidade, visto que no comércio internacional a certificação de qualidade tem de ser respaldada por credibilidade comercial e, portanto, de livre decisão das partes contratantes.

O grau de resistência a mudanças nos padrões de comportamento das burocracias que detêm poder de polícia já é conhecido na literatura de ciência política e de comércio internacional. Seus procedimentos de neutralização dos esforços de outros segmentos da sociedade para resolver impasses estão claramente identificados nas formas como os diferentes grupos (no Brasil, por exemplo, aqueles consolidados nos Ministérios da Saúde, Meio Ambiente, Agricultura e Indústria e Comércio) se revezam, para evitar maior desgaste, voltando atrás sistematicamente sobre temas já acordados.

A competitividade entre os sistemas de processamento de oleaginosas entre países do Mercosul está desequilibrando a favor da Argentina. A explicação é a nossa elevada taxa de ociosidade.

Isso parece refletir uma outra característica das grandes modificações em curso, qual seja a de que os interesses privados, neste caso representados por empresários e grupos de defesa de consumidores, não estão organizados e esclarecidos a respeito de toda a complexidade dos assuntos em discussão. Por outro lado, a burocracia perdeu a visão de conjunto e de prioridade que o modelo anterior, com planejamento estatal e autárquico, estabelecia com maior clareza. Estamos meio à deriva.

A competitividade dos sistemas de processamento de oleaginosas entre os países do Mercosul está no momento desequilibrando a favor do sistema argentino. A explicação envolve muitos fatores, mas podemos destacar um de grande importância: a nossa elevada taxa de ociosidade (40% na média), que já tinha se constituído na primeira metade dos anos 80. O crescimento mais acelerado da produção na região central do Brasil reafirmou essa ociosidade das indústrias concentradas no Sul e Sudeste, inibindo os novos investimentos requeridos para acompanhar o deslocamento da fronteira agrícola. O ciclo de investimentos na Argentina criou força depois da crise de 87, quando os preços externos baixos coincidiram com a desestabilização macroeconômica interna. É, portanto, muito recente e somente agora começam a surgir previsões de que os investimentos em curso provocarão uma ociosidade média entre 30 e 40% nos próximos anos – níveis menores que os nossos mas que já podem gerar problemas dinâmicos se a soja do centro do continente não tomar o rumo dos rios Paraguai e Paraná.

No nosso caso, o processo de competição pelo mercado interno e a política industrial do Estado provocaram uma descoordenação nos investimentos, gerando aquela elevada ociosidade e pulverização de plantas pelas regiões Sudeste e Sul. Somente nos últimos dois anos ocorreu uma consolidação deste patrimônio nas mãos de empresas multinacionais, também presentes na Argentina e Paraguai, o que cria condições mínimas mas não suficientes para um novo ciclo de investimentos. A lição de casa neste caso também está mais conosco do que com nossos parceiros, porque para definir as novas oportunidades de investimento é decisivo tanto alterar a estrutura fiscal como realizar grandes projetos de investimento em infra-estrutura de transporte. É a tal de governança solidária (entre lideranças políticas regionais, burocracia central, organizações partidárias representadas no Congresso, representação empresarial etc.) que tanta falta nos faz. Parece assim que a falta de harmonização das políticas pode decorrer, paradoxalmente, da ausência de nossa parte de uma definição consistente sobre a nossa política para o setor.

Guilherme L. S. Dias é professor da FEA-USP.