Açúcar — resistindo à liberalização

PEDRO DE CAMARGO NETO

A Rodada Uruguai de negociações no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt) teve o mérito de iniciar o processo de liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. Espera-se que, adotadas algumas regras no comércio, a agricultura mundial possa atender à crescente demanda de alimentos, fibras e energia do próximo milênio com eficiência e competitividade. No caso do açúcar, porém, praticamente não houve avanço: cotinuam as graves distorções relativas ao produto.

Algumas características do açúcar fazem dele talvez a maior exceção à onda liberalizante de nossa época. Um importante alimento energético de baixo custo é produzido tanto por países ricos como por países em desenvolvimento. Tanto pode ser extraído da beterraba, produto de clima temperado, como da cana, produto tropical.

A agroindústria açucareira precisa de investimentos vultosos; a densidade e os fretes exigem que se situe próxima à área agrícola. O açúcar compete diretamente com outros adoçantes, interagindo com outros produtos agrícolas. A crescente preocupação com dietas alimentares abre enorme espaço para os adoçantes de maior concentração. No Brasil, ainda temos o complicador da sua inter-relação com a energia.

O mercado internacional do açúcar tem uma história de distorções.

O mercado internacional tem uma história de distorções. As cláusulas econômicas dos acordos internacionais não conseguiram atender aos objetivos de procura de estabilidade. Atualmente, a Organização Internacional do Açúcar vem cumprindo unicamente funções de organização de estatísticas e realização de seminários. O eixo das futuras disputas comerciais saiu de Londres para Genebra no âmbito da nova Organização Mundial de Comércio.

O impasse agrícola da Rodada Uruguai foi contornado por um acordo bilateral entre EUA e União Européia. O Blair House Agreement ofereceu os parâmetros básicos do acordo final. Não havendo disposição dos dois em ampliar a liberalização para o açúcar, permaneceu para o mundo um quadro gravemente distorcido. O futuro estará também diretamente ligado a alterações desses dois mercados. Deve estar aqui o foco das atenções.

Os efeitos da rodada podem ser assim resumidos:

Redução dos subsídios à exportação — O acordo de redução em 21% nos subsídios à exportação não chega a afetar o açúcar. Os EUA nem mesmo exportam; para a União Européia, dependerá do nível de preço no mercado internacional.

Acesso mínimo — Também aqui, a cláusula de acesso mínimo de 3% (mesmo quando elevada para 5%, no ano 2000) não afeta o açúcar, que já é importado acima desses níveis dentro do regime de cotas tarifárias, no caso norte-americano, e regimes preferenciais, no caso da União Européia.

Tarifação — A tarifa consolidada, ainda que sofrendo a redução negociada na Rodada, manterá proibitivas as importações além das quotas.

A arcaica legislação americana

Nos EUA, a legislação que trata do açúcar é antiga e tem sido periodicamente renovada. Embora estejam ocorrendo significativas mudanças para a agricultura de grãos dentro da nova legislação "Freedom-to-Farm", a política para o açúcar permanece basicamente a mesma. É preciso destacar pequenas alterações na redução dos mecanismos de sustentação de preço, e a margem apertada com que o regime para o açúcar foi mantido. A votação na Câmara Federal foi de 217 a 208, e espera-se que venha a ser novamente questionada nos próximos anos.

A política consiste em limitar o volume de açúcar do exterior, sustentando preços internos em níveis bastante elevados. São distribuídas quotas tarifárias para 39 países, baseadas na participação do mercado norte-americano no período 1975-81, anterior à alteração da política que introduziu as restrições. As quotas permitem a entrada de açúcar com uma pequena tarifa. Não existe nem mesmo esta tarifa para os países no sistema de preferências. O Canadá e o México possuem regimes próprios em função do Nafta. Acima das quotas, a tarifa é altíssima, tornando proibitivas as importações. O Brasil possui a segunda maior quota (14,5%) atendida pela produção do Nordeste.

A sustentação de preços excessivamente elevados para o açúcar viabilizou o desenvolvimento de ou-

tros tipos de adoçantes, em particular a frutose de milho. De 1980 até 1994, a participação do açúcar, tanto de cana como de beterraba, caiu internamente de 79 para 55%, em função da crescente utilização da frutose de milho como adoçante de refrigerantes.

Nas reformas passadas, foram introduzidas cláusulas restringindo a utilização de recursos fiscais, sendo a política sustentada portanto pelo consumidor. Provavelmente por esse motivo, ficou relativamente intacta.

A redução da produção de açúcar de cana no Havaí tem levado os EUA a oferecerem aumentos significativos nas quotas. Estas continuam distribuídas basicamente dentro da participação nos anos 1975-81. Quinze anos depois, pode-se afirmar que o critério merece aprimoramentos, de interesse inclusive dos próprios norte-americanos.

Muitos países que possuem quotas não têm capacidade de aumentar suas exportações, chegando alguns deles a importar para manter o privilégio do acesso ao mercado norte-americano de preços altos. Muitos utilizam sua capacidade de exportação atendendo ao também privilegiado mercado preferencial da União Européia, sem poder aumentar suas exportações.

A sustentação de preços excessivamente elevados para o açúcar viabilizou o desenvolvimento de outros tipos de adoçantes, em particular a frutose de milho.

Somente alguns dos atuais portadores de quotas estão aptos a suprir aumentos das importações norte-americanas com eficiência e segurança de abastecimento no longo prazo. Uma provável saída, para os Estados Unidos atenderem a novas entradas de países exportadores de açúcar no âmbito do Nafta, está justamente nessas importações adicionais acima do compromisso na OMC. Infelizmente para o Brasil, elas talvez não representem oportunidade de comércio.

O futuro de Cuba, como importante país produtor, poderá estar ligado ao sistema de quotas norte-americano. O elemento político é passível de mudanças, e Cuba pode receber uma grande quota. O *lobby* de refugiados do regime de Fidel Castro é bastante organizado, e talvez mais forte do que o da própria indústria açucareira norte-americana.

Sistema europeu de quotas: distorções

A União Européia possui um sistema de quotas ainda mais complexo. Garante níveis de preços substancialmente superiores aos do mercado internacional. Também aqui, o custo da política recai sobre o consumidor. As pressões para mudanças ficam aliviadas. O regime foi revisado em 1995, mantendo-se basicamente o mesmo.

As quotas A e B fixam preços diferentes, e conseqüentemente a lucratividade de diversos níveis de competitividade dentro da União Européia. A elevada dispersão de tamanhos dos dois tipos de quotas, entre os diversos países da União Européia, representa um complicador na administração desse regime. Países bastante eficientes convivem com outros sem nenhuma chance de futuro em um mercado mais competitivo.

O açúcar extraquotas, o açúcar C, fica liberado aos níveis de preço do mercado internacional, viabilizando exportações para o setor mais competitivo. Liberar a exportação de excedentes de quotas é certamente uma política de subsídio à exportação. Os custos fixos totais são subsidiados através dos altos preços das quotas, ficando os excedentes somente com os custos diretos. É, porém, muito mais difícil caracterizar esse tipo de subsídio à exportação. Pode-se dizer que a Rodada Uruguai enquadrou somente os subsídios explícitos à exportação e, para o açúcar, nem mesmo estes se reduziram.

Diversos acordos internacionais vêm sendo assinados pela União Européia. Além da recém-renovada Convenção de Lomé com países da África, Caribe e Pacífico (ACP), a União Européia vem negociando com a África do Sul preferências comerciais. A contestação desses acordos no âmbito da OMC é difícil em função do sistema geral de preferências.

A entrada de Finlândia, Áustria e Suécia deverá acarretar uma diminuição do mercado livre, isto é, do mercado que não participa do sistema de barreiras tarifárias e quotas da União Européia. O alargamento da União Européia continuará a representar problemas. Não está claro como se irão acomodar as diferentes competitividades na produção de açúcar. Provavelmente estará aqui o grande motivo que vai levar a União Européia a racionalizar sua política.

Para um consumo de 100%, a produção dentro das quotas A e B representa 117%, já mais do que necessitam. O açúcar C aumenta 19% da produção interna. As importações em regimes de preferências adicionam 14%, totalizando 150% de suas necessidades. Todo esse excedente, 50% do consumo europeu, é colocado no mercado internacional a preços inferiores com elevados subsídios diretos. É preciso reagir contra essa grave distorção, que tantos prejuízos causa aos países produtores.

Na Ásia — Índia, China e Paquistão — devem continuar as políticas intervencionistas, com poucas mudanças. Também não se esperam mudanças significativas no Japão, e a grande expectativa são os países da Europa oriental. Com a produção bastante desarticulada em função da queda do sistema de economia planejada, também ali se acredita que a retomada efetiva da real capacidade produtiva levará alguns anos.

Boas perspectivas para o Brasil

O Brasil aparece como grande incógnita no mercado internacional. Grande produtor de cana-de-açúcar, com produtos de mercados independentes, açúcar e álcool, terá um papel preponderante no futuro próximo. O setor, tanto na indústria como na agricultura canavieira, é extremamente moderno e competitivo.

As decisões sobre a política governamental para o álcool hidratado e álcool anidro terão grande repercussão na atuação da indústria privada. O direcionamento de maior quantidade de cana para a produção de açúcar — o que o parque industrial pode fazer com relativa facilidade — poderá alterar de maneira substantiva os preços e a divisão do mercado internacional do açúcar.

Uma política agressiva de conquista de mercados poderá colocar o Brasil em destaque. A queda da produção de cana-de-açúcar nos EUA aliada à alta histórica no preço do milho utilizado para a produção de frutose pressionam esse país. A liberalização das políticas para os grãos ilharam o intervencionismo do açúcar.

A enorme competitividade da indústria canavieira brasileira pode abrir amplo espaço no mercado internacional, uma vez equacionada a política energética.

Preços menores no mercado internacional poderão pressionar o orçamento da União Européia, eventualmente atingindo as metas restritivas de subsídios da OMC. A enorme competitividade da indústria canavieira brasileira pode abrir amplo espaço no mercado internacional, uma vez equacionada a política energética. Não se trata unicamente de conquistar mercados de novos países, como também de pressionar os mercados de adoçantes alternativos.

As reformas constitucionais em andamento, reduzindo o chamado "custo-Brasil", em particular impostos e portos, e as decisões sobre a equação câmbio e juros internos têm importante capacidade de aumentar a competitividade nacional. Melhoram as perspectivas para um importantíssimo setor do complexo agroindustrial. Exigem-se porém um posicionamento claro do setor privado, decisões essenciais do governo e uma ação profissional nas instituições internacionais.

É possível conquistar um amplo espaço de atuação na área internacional para a indústria de açúcar e álcool. Por motivos históricos, o setor privado permanece muito fechado ao exterior, com participação ainda muito limitada nas questões institucionais internacionais. O setor seria certamente muito beneficiado com o aumento da liberalização do mercado internacional de açúcar, que implicaria maior estabilidade e aumento de preços, além de exportações crescentes dentro das possibilidades da futura matriz energética.

O setor público encontra-se desarticulado, exigindo permanente apoio e orientação do setor privado. A estratégia deve contemplar uma série de ações relativamente independentes, que com o tempo somarão um importante esforço de alteração da realidade internacional.

As políticas internas, tanto da União Européia como dos EUA, deverão ser cada vez mais pressionadas por grupos de consumidores e mesmo de contribuintes e governos. Contra a tendência geral, as políticas de açúcar são ainda extremamente intervencionistas. Sua própria sustentação política encontra-se ameaçada.

Um passo fundamental da Rodada Uruguai foi desvincular os preços agrícolas do apoio financeiro interno. A transformação das políticas no sentido de manter o apoio aos produtores, agora mediante subsídios diretos, e não mais por meio de mecanismos de distorção de preços, representou grande progresso.

O açúcar ficou de fora, não só pelas dificuldades internas, como também porque, através de acordos preferenciais, tanto os EUA como a União Européia oferecem apoio financeiro e político a diversos países por meio do comércio. O acesso aos mercados europeu e norte-americano, de altos preços, representa ajuda financeira essencial para muitos países.

Os mesmos argumentos válidos para justificar a desvinculação do apoio interno aos preços servem para desvincular deles a ajuda internacional. A Convenção de Lomé e as quotas norte-americanas têm mantido setores industriais ineficientes fora da concorrência internacional. Protegidos pelas preferências dos países ricos, eles continuam atrasados do ponto de vista tecnológico, desperdiçando grande parte da ajuda financeira representada pelo acesso aos preços altos. A ajuda financeira pode ser mantida, porém deve ser feita diretamente, e não através de preços e comércio.

Não se espera nem se deseja uma mudança repentina. Gradualmente porém, EUA e União Européia precisam caminhar para a racionalidade: fim das exportações subsidiadas, transformação das preferências comerciais em ajuda financeira direta, administração das quotas na procura do nível de preço do mercado internacional, maior abertura ao exterior. Será preciso também que o Brasil, talvez o maior beneficiário das mudanças, assuma uma posição ativa no campo diplomático e comercial.

Pedro C. Neto é doutor em engenharia de produção pela Epusb, coordenador do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira.