

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 383

**Legislação de Direitos
Compensatórios e sua Aplicação
a Produtos Agrícolas no Brasil**

Guida Piani

SETEMBRO DE 1995

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério
do Planejamento e Orçamento.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO

Fernando Antonio Rezende da Silva

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

REPROGRAFIA

Edson Soares

Tiragem: 250 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

**SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.078-900**

Rio de Janeiro - RJ:

**Av. Presidente Antônio Carlos, 61 - 14º andar
CEP 20.020-010**

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO

2 - SUBSÍDIOS

- 2.1 - Subsídios às Exportações
- 2.2 - Subsídios Domésticos
- 2.3 - Subsídios à Exportação de Produtos Primários

3 - CÓDIGO DE SUBSÍDIOS DO GATT

4 - A AGRICULTURA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E PROTEÇÃO NO PASSADO RECENTE

- 4.1 - A "Legislação Agrícola"

5 - A "LEGISLAÇÃO AGRÍCOLA" E SUA APLICAÇÃO

- 5.1 - As Origens e a Adaptação à Legislação de Direitos Compensatórios
- 5.2 - A Aplicação da "Legislação Agrícola"

6 - OBSERVAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

**LEGISLAÇÃO DE DIREITOS COMPENSATÓRIOS E
SUA APLICAÇÃO A PRODUTOS AGRÍCOLAS NO BRASIL**

Guida Piani*

- * Do Sepro, requisitada pela Seplan/PR

1 - INTRODUÇÃO

Dentre os diferentes setores produtivos do país, a agricultura tem revelado uma sensibilidade especial à concorrência externa, acirrada após o processo de liberalização comercial deslançado a partir de meados de 1990, com a eliminação das barreiras não-tarifárias e seguida pela redução tarifária progressiva implementada entre fevereiro de 1991 e julho de 1993. Destaca-se, em particular, a ocorrência crescente de importações de produtos agrícolas subsidiados, originárias principalmente dos países da União Européia e dos Estados Unidos.

Nas condições atuais, o principal mecanismo disponível de defesa contra as importações de produtos agrícolas subsidiados encontra-se na legislação brasileira de direitos compensatórios, que implementou no país, em janeiro de 1987, o Código de Subsídios do Gatt.

Dada a natureza dos procedimentos e critérios estabelecidos por esta legislação, porém, a eventual adoção de sobretaxas compensatórias não decorre automaticamente da constatação da internalização de produtos subsidiados; em adição, depende frequentemente de um processo administrativo demorado. É necessária a comprovação da existência de subsídios, a evidência de prejuízo à indústria doméstica competitiva e, finalmente, a demonstração da relação causal entre ambos.

Diante da pressão do setor produtivo por mecanismos mais ágeis e previsíveis de proteção contra as importações agrícolas subsidiadas, o governo introduziu, ao longo de 1991, uma legislação complementar específica para os produtos agrícolas. Esta legislação estabelece critérios mais automáticos para o cálculo e aplicação de direitos compensatórios, interpretando de uma forma simplificada as condições do teste de dano à produção doméstica estipulado no Código de Subsídios.

Não obstante, a análise de algumas ações iniciadas em 1991 e 1992 envolvendo produtos agrícolas parece revelar que, além da não-aderência estrita às regras do Gatt, a "legislação agrícola" não apresenta a garantia de proteção pressuposta em sua elaboração.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o funcionamento do sistema baseado na legislação de subsídios aplicável a produtos agrícolas, no contexto do processo de abertura comercial ocorrido no Brasil no início da década de 90. A segunda e a terceira seções são uma introdução ao caso brasileiro: uma pequena resenha sobre subsídios (Seção 2) e a apresentação dos aspectos principais do Código de Subsídios do Gatt (Seção 3).

A quarta seção trata da proteção à agricultura brasileira no passado recente, incluindo a apresentação da legislação de subsídios complementar ao Código do Gatt, introduzida em 1991. Na quinta seção são examinados os casos das ações anti-subsídios movidas contra as importações de trigo e arroz americanos, com base na "legislação agrícola" vigente. Algumas observações finais e conclusões são apresentadas na última seção (Seção 6).

2 - SUBSÍDIOS

Os subsídios constituem um tema bastante freqüente e polêmico da agenda de negociações comerciais internacionais recente. A concessão de subsídios às exportações é tratada como uma prática desleal de comércio, sendo explicitamente condenada pelo Código de Subsídios do Gatt adotado na Rodada Tóquio.

Como observa Balassa (1989), existe uma assimetria na interpretação do Gatt a respeito das tarifas de importação, que são permitidas, e dos subsídios às exportações,

que são proibidos, à exceção de produtos primários. No entanto, a proteção contra importações e os subsídios às exportações são simétricos em seus efeitos econômicos: ambos favorecem a produção no país que impõe essas medidas, em detrimento da produção em outros países, causando distorções no comércio internacional. Nas palavras de Baldwin (1971), "the difference in treatment of imports and export hindrances to trade is part of a notion evident through the General Agreement that a country has a greater right to interfere with its own domestic markets than with the markets of other countries".

Qualquer que seja a racionalidade ou os sentimentos que expliquem esta diferença, o fato é que os subsídios são condenados. Entretanto, não só razões de natureza política levam os governos a concedê-los. Quando um governo decide incentivar uma determinada atividade, um subsídio é, normalmente, a forma economicamente mais eficiente de fazê-lo [Corden (1974)]. Se um governo quer estimular a produção de um bem X, ele pode recorrer a um subsídio direto à produção, impor barreiras à importação dos produtos competitivos ou dar um subsídio às exportações. Um subsídio à produção tenderá a ser a forma mais eficiente de assistência, uma vez que não elevará o preço do produto X e, portanto, não desestimulará o uso do produto doméstico cuja produção quis se encorajar.

2.1 - Subsídios às Exportações

Segundo Tangermann (1989), existem três categorias de razões que poderiam justificar o uso de subsídios às exportações. Duas delas estão associadas ao argumento de eficiência econômica: a primeira engloba os subsídios que aumentam a eficiência da economia doméstica (embora possam reduzir a eficiência global); o segundo grupo abrange os subsídios que aumentam a eficiência global (embora o país subsidiador possa ter perda de bem-estar). A terceira categoria é conformada por considerações políticas e institucionais.

a) Aumentando a eficiência doméstica

Um argumento tradicional é o de que, em uma economia na qual uma indústria competitiva com importações é protegida, os recursos são drenados para fora da indústria exportadora. Um subsídio à exportação pode restabelecer a alocação de fatores de livre-comércio, aumentando o bem-estar. Em outras palavras, o subsídio ajuda a compensar o "viés antiexportador" resultante das políticas de restrição às importações, que tendem a produzir uma apreciação da moeda do país, tomando a atividade exportadora menos atraente do que a produção para o mercado doméstico.

Brander e Spencer (1985), em elaboração mais recente, apontam que um subsídio à exportação pode aumentar o bem-estar doméstico se o mercado internacional do produto for caracterizado por competição oligopolística. Nesse caso, o subsídio pode ajudar as empresas locais a se apropriarem de parte da renda de oligopólio que, de outra forma, iria para firmas estrangeiras.

Um outro caso em que o crescimento das exportações produzido pelos subsídios pode aumentar o bem-estar doméstico está relacionado à presença de economias de escala em uma indústria como um todo, embora externas às empresas individualmente. Nestas condições, os custos marginais privados excederão os custos marginais sociais, e uma indústria competitiva produzirá menos do que o nível socialmente ótimo de produto.

b) Aumentando a eficiência global

Em alguns dos casos acima, como naquele em que se supõe a existência de economias de escala na indústria, os subsídios à exportação podem aumentar, simultaneamente, o bem-estar doméstico e global, embora isso não necessariamente ocorra sempre.

Uma situação diferente ocorre quando os subsídios à exportação têm como objetivo compensar os efeitos da existência de subsídios em outros países. A idéia é tomá-los como um dado; a introdução de subsídios compensatórios reduz o bem-estar no país subsidiador, na medida em que impede que produtores e consumidores domésticos se ajustem aos preços internacionais, os quais, distorcidos que sejam, são um dado. Entretanto, os subsídios às exportações corrigem a alocação global de recursos, permitindo aumentar a produção no país onde ela ocorreria, normalmente, em condições de livre-comércio.

c) Considerações políticas e institucionais

Recentemente, desenvolveu-se o conceito de políticas comerciais estratégicas, enfatizando que, em determinadas circunstâncias, a assistência governamental permitiria que as firmas alcançassem um objetivo no mercado internacional, de outra forma inatingível. O governo estaria, assim, apoiando uma estratégia competitiva em um ambiente de guerra comercial com firmas e/ou governos estrangeiros. O objetivo da estratégia pode ser desde a sustentação ou o desenvolvimento de uma liderança tecnológica até a dissuasão de um governo estrangeiro de práticas consideradas protecionistas e prejudiciais ao comércio do país subsidiador.

Uma outra ordem de considerações de natureza política que poderia ser invocada em favor dos subsídios às exportações baseia-se no tratamento diferenciado e permissivo que as regras do Gatt dispensam aos subsídios domésticos.

2.2 - Subsídios Domésticos

Sua legitimidade é confirmada no Código de Subsídios do Gatt, em seu artigo 11, no qual os signatários reconhecem que os subsídios outros que não os subsídios às exportações são amplamente usados como instrumentos importantes na promoção de objetivos de política econômica e social e que não tem intenção de restringir o direito ao uso desses subsídios. É ressaltado que esses subsídios podem implicar prejuízos aos interesses de outros países ou dano às suas indústrias domésticas, e que isso deve ser evitado.

Embora os subsídios domésticos possam afetar o comércio indiretamente, a extensão em que isto ocorre depende de fatores como a relação entre as elasticidades da demanda e da oferta e da participação das vendas no mercado doméstico. A concessão de um subsídio doméstico provoca o deslocamento para baixo da curva de oferta doméstica e uma redução dos preços internos. Seus efeitos são, portanto, compensados por um aumento da demanda doméstica. Comparado a um subsídio à exportação, que atua diretamente sobre a curva de oferta de exportações, um subsídio doméstico terá um efeito menor sobre o mercado externo do que um subsídio à exportação, a uma mesma taxa *ad valorem*.

Logo, o tratamento desigual aos subsídios diretos e indiretos às exportações tem, como importante justificativa, os efeitos diferenciados que tem sobre os fluxos de comércio.

2.3 - Subsídios à Exportação de Produtos Primários

O Gatt, em seu artigo XVI, e no Código de Subsídios, permite a concessão de subsídios às exportações de produtos primários, basicamente os produtos agrícolas.

A exclusão da agricultura da cobertura das regras do Gatt, tanto a respeito de barreiras às importações como de subsídios às exportações, partiu de iniciativas dos Estados Unidos, no início da década de 50. A fim de acomodar o programa americano de sustentação de preços agrícolas, o Gatt permitiu a imposição de restrições às importações, nos casos em que se fizessem necessárias. Tais medidas revelaram-se

insuficientes, e em 1955 os Estados Unidos obtiveram um waiver das obrigações relevantes do Gatt para produtos agrícolas, estendido posteriormente a outros países.

Assim, tanto a proibição dos subsídios às exportações como a exclusão dos produtos primários a essa regra foram acrescentadas ao Acordo Geral em 1955. A permissão de subsídios agrícolas, portanto, era uma medida complementar à existência e manutenção da elevada proteção contra importações predominante na agricultura, como observa Baldwin (1971):

"Export subsidies are most widely used in agriculture, usually as a means of offsetting some type of price support. For example, when the United States took action to raise farm income by establishing support levels at prices above the world market, it became necessary for the government not only to impose import quotas but also to subsidize exports in order to maintain the traditional trade pattern. (...) The United States, for example, clearly would be an exporter of wheat and feed grains in a world economy where no price increasing domestic or international agricultural policies existed. Consequently, if the United States removed its export subsidies (but maintained its internal price supports), its exports would most likely fall below the optimum level of use of world resources."

Logo, a despeito de existir uma justificativa econômica para os subsídios às exportações de produtos agrícolas, não existem argumentos que justifiquem por que os subsídios agrícolas podem ser mais úteis ou menos danosos do que em qualquer outro setor; existem, sim, diferenças no grau de proteção entre eles. A proteção consideravelmente mais elevada na agricultura americana (e de outros países) do que em outros setores é o argumento que explica a necessidade muito mais forte de subsídios compensatórios às exportações agrícolas, comparativamente a outras indústrias.

Tangermann (1989) observa que a "impossibilidade" política de impor disciplinas mais rígidas às políticas comerciais agrícolas está associada ao processo de ajustamento estrutural na agricultura, marcado por uma pressão sobre a renda do setor resultante da queda dos preços reais dos produtos agrícolas. Em suas palavras.

"Governments of most industrial countries feel that they have to do something about this income pressure, and the preferred policy approach has been price support for agricultural products. In providing farm price support, governments have essentially not distinguished between imported and exported agricultural products, and this is why export subsidies have spread so widely in agriculture."

Embora considere que não exista uma justificativa fundamental para o tratamento especial dado à agricultura e que esforços deveriam ser feitos para retirar a isenção do artigo XVI do Acordo Geral, o autor pondera que esse objetivo não poderá ser alcançado no curto prazo, por uma série de razões. A mais importante delas resulta, precisamente, dos níveis de proteção ao setor; atualmente, eles são tão elevados, inclusive nos países exportadores, que sua redução e mudanças nas formas de proteção à agricultura irão requerer algum tempo.

3 - CÓDIGO DE SUBSÍDIOS DO GATT

O Código de Subsídios e Direitos Compensatórios do Gatt interpreta e normatiza a aplicação dos artigos VI (Antidumping and Countervailing Duties), XVI (Subsidies) e XXIII (Nullification or Impairment). Negociado durante a Rodada Tóquio, ele reflete a falta de consenso internacional sobre a questão dos subsídios em si, que são tratados, de forma genérica, em sua segunda parte.

A primeira parte do Código de Subsídios trata dos procedimentos relativos à abertura e condução de uma investigação de subsídios e da imposição de medidas compensatórias. Os pontos mais relevantes são os seguintes:

a) uma investigação será normalmente iniciada após a apresentação de um pedido da indústria afetada ou de seus representantes, incluindo evidência suficiente da existência de: i) um subsídio e, se possível, sua magnitude; ii) dano à indústria doméstica; e iii) uma relação causal entre as importações subsidiadas e o dano alegado;

b) no caso de imposição de um direito compensatório, é desejável que a sobretaxa seja menor do que o montante total do subsídio, desde que essa sobretaxa seja suficiente para remover o dano à indústria doméstica;

c) uma determinação de dano deverá envolver um exame objetivo do volume das importações subsidiadas e seus efeitos sobre os preços no mercado doméstico do produto similar e o conseqüente impacto dessas importações nos produtores domésticos de tais produtos. Com relação ao volume das importações, deverá ser examinado se houve um aumento significativo das importações subsidiadas, em termos absolutos ou relativos à produção ou consumo no país importador. Quanto aos preços, a análise deverá focalizar uma eventual redução significativa dos preços a partir das importações subsidiadas. O exame do impacto sobre a indústria doméstica deverá abranger ainda outros fatores, tais como uma queda real ou potencial da produção, vendas, market shares, lucros, utilização de capacidade, entre outros.

É ressaltada a possibilidade de que outros fatores possam estar causando prejuízos à indústria; tais danos, no entanto, não devem ser atribuídos às importações subsidiadas.

Não é difícil perceber que o código deixa uma ampla margem de julgamento subjetivo às autoridades encarregadas de uma investigação, sobretudo na determinação da existência de dano e na relação de causalidade com as importações subsidiadas. Os Estados Unidos – país que mais intensamente usa a legislação de subsídios –, por exemplo, ignoram a recomendação de que sejam aplicadas sobretaxas no montante suficiente à eliminação do dano, utilizando, em geral, o valor integral estimado dos subsídios, mesmo quando se trata de subsídios domésticos.

4 - A AGRICULTURA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO E PROTEÇÃO NO PASSADO RECENTE

A política agrícola brasileira, durante as últimas décadas, distinguiu-se por um elevado grau de intervenção governamental, freqüentemente com o objetivo de compensar o viés discriminatório subjacente à política de industrialização substitutiva de importações. Sob o estímulo dessa política, o Brasil desfrutou de um padrão de desenvolvimento fortemente liderado pela indústria, a qual, no período 1965/80 cresceu a uma taxa anual média de 10,1%, contra 3,8% registrados pela agricultura. Ao longo da década de 80, no entanto, este padrão é revertido: o produto industrial apresenta uma taxa de crescimento anual de 2,6%, entre 1980 e 1988, enquanto o produto agrícola praticamente mantém seu desempenho, com uma taxa de crescimento de 3,5% a.a., naquele período.

A partir do final dos anos 60, são adotadas medidas de incentivo às exportações de produtos manufaturados – em particular, as minidesvalorizações cambiais e subsídios às exportações – que favoreceram as exportações de produtos agrícolas industrializados. Em contraposição, a venda no mercado externo de produtos agrícolas in natura era desestimulada, através de controles à exportação e de uma política fiscal, que tributava as exportações de produtos agrícolas não processados em 13%, ao mesmo tempo em que premiava a agregação de valor na etapa industrial com a concessão de subsídios que variavam de 10,5% para o açúcar refinado, 23,8% para o

suco de laranja, 25,1% para óleos vegetais, até 31,6% para carne processada e produtos pesqueiros.

Medidas especificamente destinadas a apoiar a produção agrícola começam a ganhar importância nos primeiros anos da década de 70, em especial através da política oficial de crédito rural. Embora datando de 1937, seu papel na política agrícola tornou-se relevante apenas em meados dos anos 60, quando o sistema foi ampliado, dando origem ao Sistema Nacional de Crédito Rural. A Tabela 1 mostra o extraordinário crescimento do crédito rural durante a década de 70, quando o volume concedido expandiu-se a uma taxa média anual de cerca de 24% em termos reais.

A acelerada expansão do volume do crédito rural contratado até 1979 é explicada pelos subsídios implícitos à fixação das taxas de juros em termos nominais, em 15% a.a., para o crédito de custeio e cerca de 17 e 16%, respectivamente, para os créditos de investimento e de comercialização. A partir de 1980, a política de crédito rural foi pautada por uma redução na taxa de subsídio e, posteriormente, por uma contração no volume de recursos disponíveis.

A crescente escassez e o progressivo encarecimento do crédito não foram acompanhados por um colapso na produção agrícola, em parte devido à grande concentração dos recursos concedidos nas mãos de um número relativamente pequeno de agricultores, em sua maioria voltados para culturas de exportação, como soja, café e cana-de-açúcar. Adicionalmente, a retirada do apoio financeiro foi parcialmente compensada com o aperfeiçoamento do Programa de Preços Mínimos, que viabiliza tanto a venda do produto ao governo – caso em que este realiza uma Aquisição do Governo Federal (AGF) – como a retenção do produto para venda na entressafra, através de um Empréstimo do Governo Federal (EGF).

O sistema de preços mínimos foi adequado ao cenário de taxas de inflação crescentes do início dos anos 80, com a criação do chamado "preço-base", que era anunciado em agosto de um ano, ficando sujeito à indexação plena à inflação até o início da colheita (geralmente em fevereiro do ano seguinte). Embora mudanças posteriores nas regras de indexação tenham eventualmente provocado um declínio dos preços mínimos reais, como em 1986 e 1987, o programa revelou-se uma forma eficiente de intervenção, beneficiando os agricultores através da redução da incerteza. A Tabela 2 ilustra a difusão do programa.

Segundo Goldin e Rezende (1993), ao incluir em seu núcleo de cobertura produtos como arroz, feijão e milho, o sistema de preços mínimos reduziu a distorção evidente no sistema de crédito rural a favor das culturas de exportação. Concluem os autores que "a mudança crucial que ocorreu na política agrícola entre os anos 70 e os anos 80 foi a adoção da política de preços mínimos com o duplo objetivo de estimular a produção e controlar mais eficientemente os preços agrícolas".

De fato, a produção agrícola vegetal de mercado interno – em particular, a de arroz, milho, algodão e feijão – apresentou uma taxa média de crescimento anual, no período 1979/89, superior à do período 1973/81, em contraste com a evolução geral da economia nos mesmos períodos.¹

¹O crescimento do produto agrícola, durante a década de 80, só não foi maior devido à queda na taxa de crescimento da produção de exportáveis, adversamente afetada pela evolução desfavorável dos preços internacionais das commodities agrícolas.

Tabela 1

Brasil: Valor dos Empréstimos Contratados e Taxa de Juros no Crédito Rural

(Em US\$ milhões)

Ano	Custeio	Investimento	Comercialização	Total	Taxa de Juros Real (%)
1972	3,8	3,0	2,3	9,0	- 1,5
1974	7,1	4,8	3,9	15,9	- 15,1
1976	10,0	7,7	6,0	23,7	- 21,9
1978	9,9	5,2	5,7	20,8	- 17,7
1979	13,5	6,7	6,6	26,8	- 34,4
1980	14,5	4,8	6,3	25,6	- 37,7
1981	13,0	3,4	5,8	22,2	- 27,0
1982	13,8	2,8	4,9	21,5	- 28,7
1983	10,1	2,7	3,4	16,2	- 23,4
1984	7,0	1,2	1,7	9,9	- 5,1
1985	10,1	1,8	2,3	14,2	- 2,3
1986	11,8	6,8	2,5	21,1	- 33,3
1987	11,7	2,8	2,1	16,6	7,0
1988	8,0	1,9	1,9	11,7	7,0
1989	8,6	1,1	1,0	10,7	7,0
1990	4,6	0,7	0,9	6,1	9,0
1991	5,2	0,5	0,6	6,3	9,0

Fonte: Goldin e Rezende (1993).

Tabela 2

Estoques de Produtos Agrícolas Adquiridos nos Programas AGF ou Financiados pelos Programas EGF -- 1975/91

(Em % das quantidades produzidas)

Ano	Algodão AGP	Arroz AGP	Feijão AGP	Milho AGP	Soja AGP
1975/79	2,2	4,7	1,1	2,4	0,0
1980/84	3,5	6,7	10,3	5,2	0,0
1985/89	6,3	17,8	6,9	13,9	5,1
1990/91	0,0	0,6	0,5	1,1	0,0
	EGF	EGF	EGF	EGF	EGF
1975/79	55,6	14,5	3,9	6,5	33,0
1980/84	71,1	19,6	5,1	12,2	44,0
1985/89	47,6	26,6	4,7	10,5	16,4

Fonte: Goldin e Rezende (1993).

A partir da safra de 1988/89, porém, a política de preços mínimos começa a perder eficácia: em 1990/91, a incidência de AGF e EGF sobre as quantidades produzidas de algodão, arroz, feijão, milho e soja cai a níveis irrisórios. O governo tomou-se incapaz de honrar a cláusula "com opção de venda", o que ocasionou sucessivas prorrogações dos EGFs vencidos e não-liquidados, provocando o alongamento do perfil da dívida do setor agrícola, incapaz de ser saldada aos preços de mercado vigentes. De outro lado, a garantia em última instância dos preços mínimos e da renda agrícola representada pelas AGFs também não vem se concretizando, dada a inexistência de fontes de recursos para sua efetivação.

Portanto, ao iniciar-se o programa de liberalização do comércio exterior em 1990, o principal instrumento de estabilização de preços e da renda agrícola no Brasil encontrava-se praticamente inoperante.

A reformulação da política de importações ocorreu em dois estágios. Entre março e julho de 1990, procedeu-se à eliminação das principais barreiras não-tarifárias: suspensão de guias de importação, programas anuais de importação de empresas, entre outros.

No período entre fevereiro de 1991 e julho de 1993, foi implementado um cronograma de reduções tarifárias, estabelecendo as seguintes trajetórias para os níveis de proteção nominal aos produtos agrícolas e industrializados:

Tabela 3

Brasil -- Tarifas Nominais, por Grupos de Produtos^a -- Dez./90-Julho/93

	(Em %)				
Grupo de Produtos	Dez./90	Fev./91	Jan./92	Out./92	Jul./93
Agrícola e Derivados	16,5	12,1	10,8	10,4	9,4
Industrializados	37,4	29,9	24,4	20,1	16,9
Total	31,8	25,0	20,4	16,9	14,3

Fonte: CTT/Decex.

^aMédias ponderadas pelo valor da produção de 1980.

A meta final, alcançada em meados de 1993, foi de uma tarifa modal de 20% para produtos industrializados – inclusive os de origem agropecuária. A tarifa modal de produtos agrícolas foi fixada em 10%.

Embora gradual, a redução dos níveis de proteção tarifária aos produtos agrícolas gerou descontentamento dentro do setor produtivo nacional. A preocupação dominante dizia respeito à perspectiva de internação de importações subsidiadas, originárias principalmente dos Estados Unidos e Comunidade Européia, e seus efeitos sobre os preços e volumes da oferta doméstica. Conscientes da falta de experiência no manuseio do aparato institucional destinado a tratar de investigações antidumping e de direitos compensatórios no país, os representantes do setor pressionaram – com sucesso – os órgãos governamentais competentes para que fosse sancionada uma legislação específica de proteção ao setor.

De fato, ao longo de 1991, foram editados uma lei, um decreto e três portarias que visavam à introdução de um maior grau de automaticidade no julgamento da existência de dano à produção doméstica, em decorrência da importação de produtos agrícolas subsidiados. O conteúdo desta legislação complementar ao Código de Subsídios, de aplicação restrita a produtos agrícolas, está resumido a seguir.

4.1 - A "Legislação Agrícola"

a) Lei nº 8.174, de 30/1/1991

Dispõe sobre princípios de política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos.

Em seu artigo 2º, estabelece que "os produtos agrícolas que receberem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, desde que os preços de internação no mercado nacional caracterizem-se em concorrência desleal ou predatória, terão tributação compensatória, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola".

b) Decreto nº 174, de 10/7/1991

Regulamenta a tributação compensatória para a importação de produtos de origem agrícola, prevista no artigo 2º da Lei nº 8.174.

Em adição ao estipulado no artigo acima, o decreto determina que:

i) para efeito de investigação da existência de concorrência desleal ou predatória, decorrente da importação de produtos agrícolas, serão levados em conta os seguintes elementos: a importação em quantidades significativas em termos absolutos ou relativos à produção e consumo internos; preço do produto importado, internado, em nível de atacado, abaixo do preço do produto similar nacional, considerando-se um período prévio representativo de até cinco anos; e outros fatores econômicos relevantes;

ii) caberá ao Departamento de Comércio Exterior (Decex), do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, investigar a existência de concorrência desleal ou predatória à produção nacional, decorrente da importação de produtos de origem agrícola;

iii) o montante de subsídios por unidade de produto será calculado pela diferença entre o preço FOB de exportação para o Brasil e o preço FOB estimado, tomando-se como referência o preço recebido pelo produtor no país de origem. Tal montante poderá ser calculado tomando-se como referência o custo de produção no país de origem.

c) Portaria nº 974, de 16/10/1991

Estende a metodologia de cálculo do montante de subsídios, fixada pelo Decreto nº 174/91, aos casos de dumping.²

²Este é, com certeza, o objetivo da Portaria nº 974/91. No entanto, o texto da portaria é mal redigido, recomendando que na aplicação a produtos agrícolas de direitos antidumping e de direitos compensatórios, provisórios ou definitivos, o montante dos subsídios por unidade de produto seja calculado pela diferença entre o preço FOB de exportação para o Brasil e o preço estimado, tomando-se como referência o preço recebido pelo produtor no país de origem.

d) Portaria nº 444, de 17/10/1991

Em complemento ao Decreto nº 174, estabelece em seu artigo 3º que:

"para efeito da análise da existência de concorrência desleal ou predatória, decorrente da importação de produtos agrícolas subsidiada ou a preços de dumping, serão levados em conta, entre outros, os seguintes elementos, respeitados ainda os critérios estabelecidos no art. 3, do Acordo Antidumping, e no art. 6 do "Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios":

i) a importação de produtos similares em quantidades significativas em termos absolutos ou relativos no tocante à produção ou ao consumo internos, entendendo-se por quantidade significativa: a) a internação, nos últimos 12 meses, de volume acumulado superior a 2,08% da média de produção ou consumo nacional para os três anos anteriores ao início do período de apuração; b) a internação de volume superior a 1,04% da média referida na alínea anterior num período de até 30 dias, respeitado o limite convencionado na alínea "a" deste artigo;

ii) o preço do produto similar importado, internado, em nível de atacado, abaixo do preço do produto nacional, considerando-se um período prévio representativo de até cinco anos anteriores ao início do período de apuração conforme definido no inciso I, observando-se ainda:

a) a média de preços mensais do mercado atacadista, nos termos do inciso II, do artigo 2º, do Decreto nº 174/91, deverá ser calculada utilizando-se os mesmos procedimentos e regras descritos na Seção I, do Capítulo III da Portaria Interministerial nº 657, de 10 de julho de 1991, dos Ministros da Agricultura e Reforma Agrária e da Economia, Fazenda e Planejamento;

b) quando se tratar de produto não contemplado pela política de estoques públicos ou enquanto o Preço de Liberação de Estoques Públicos (PLE) do produto não estiver estabelecido, será calculada, utilizando-se dados de fontes oficiais, a média simples dos preços de atacado, corrigidos e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na praça nacional de maior comercialização deste produto, tomados os últimos 60 meses, e observados os demais dispositivos da Seção I, do Capítulo III da Portaria Interministerial nº 657/91;

c) a média dos preços, calculada segundo o disposto nas alíneas "a" e "b" deste artigo, para fins de comparação com o preço do produto importado, será convertida em moeda estrangeira tomando-se a média das cotações diárias verificadas no mesmo mês do índice utilizado na atualização da média.

e) Portaria Interministerial nº 657, de 10/7/1991

Estabelece as regras disciplinadoras da formação e liberação dos estoques públicos e da intervenção no mercado de produtos agropecuários.

O PLE, cuja utilização é recomendada no artigo 3º da Portaria nº 444/91, é definido no Capítulo III da Portaria Interministerial nº 657/91. Em resumo, fica estabelecido que:

i) será fixado um parâmetro denominado PLE, que se constituirá no referencial para o início e para a suspensão da intervenção do governo no mercado;

ii) o PLE será calculado tomando-se como referência uma série histórica de preços reais de mercado, em nível de atacado, nas principais praças de comercialização de cada produto, tendo como componentes:

- a média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 e máxima de 60 meses consecutivos, considerada até o penúltimo mês anterior ao de cálculo do PLE, admitindo-se a exclusão simétrica dos cinco maiores e cinco menores preços da série;
- margem percentual de até 15% para contemplar o custo de estocagem até a entressafra, as políticas de fomento à produção e as perspectivas de mercado a cada ano.

O objetivo de simplificar e agilizar uma possível determinação de dano fica bastante claro, em particular na forma recomendada para o cálculo do montante de subsídio e na redução da análise de dano a um teste de quantidades e preços.

O cálculo da diferença entre o preço FOB de exportação para o Brasil e o preço recebido pelo produtor no país que concede o subsídio (ou o custo de produção neste país) fornece uma proxy para a mensuração do valor do subsídio, mais fácil e acessível do que a estimativa e agregação dos diversos tipos de subsídios existentes.

Para uma conclusão positiva a respeito da existência de dano, bastaria o preenchimento de duas condições. A primeira refere-se à importação em quantidades significativas do produto subsidiado, o que ocorreria nos casos em que tal volume, nos últimos 12 meses, fosse superior a 2,08% da média da produção ou consumo nacional nos três anos anteriores ao início do período de apuração. Na verdade, este limite representa a produção ou consumo médios de uma semana do ano, sendo, portanto, bastante restritivo.³

Pela segunda condição, haveria indicação de dano caso o preço do produto importado, internado, em nível de atacado, fosse inferior ao preço do produto similar nacional. O preço doméstico a ser considerado não é, porém, um preço de mercado representativo de um período recente, mas sim o Preço de Liberação de Estoques – sempre que existente. O PLE é um parâmetro instituído para sinalizar a necessidade de intervenção do governo no mercado, sendo, portanto, um referencial de preços "máximos".

Os critérios estabelecidos para a determinação de dano a partir da análise dos volumes e preços das importações pareciam suficientemente rigorosos a ponto de encorajar as associações representativas do setor agrícola a pleitearem proteção adicional para seus produtos. De fato, durante o ano transcorrido entre junho de 1991 e junho de 1992, foram apresentados à Coordenação Técnica de Tarifas (CTT) do Departamento de Comércio Exterior (Decex) sete pedidos de abertura de investigação de subsídios. A Tabela 4 resume as principais informações a respeito desses pleitos.

³De fato, 2,08% correspondem a pouco mais do que a produção ou consumo semanal, uma vez que é o resultado da divisão de um (uma unidade de produto agrícola anual) por 48 (semanas), ao passo que o ano compõe-se de 52 semanas.

Tabela 4

Investigações de Subsídios em Importações de Produtos Agrícolas – Junho/91 a Junho/92

Produto	Entidade Pleiteante	País Acionado	Data de Abertura	Direito Provisório	Direito Definitivo
Trigo	SRB	EUA	6/6/91	27,9%	-
Leite em Pó Integral	SRB	CEE	11/7/91	52,0%	20,7%
Leite em Pó Desnatado	SRB	CEE	11/7/91	31,0%	20,7%
Carne Bovina	SRB	CEE	10/2/92	-	-
Queijo	ABIQ	CEE	31/2/92	-	-
Algodão	OCB	Paraguai	9/4/92	-	-
Arroz	SRB	EUA	9/4/92	-	-
Leite em Pó	SRB	EUA	4/6/92	-	-

Fonte: DTT/Secex.

À exceção do queijo e do algodão, cujos pedidos de investigação foram feitos pela Associação Brasileira da Indústria de Queijo e pela Organização das Cooperativas do Brasil, respectivamente, os demais pleitos foram apresentados pela Sociedade Rural Brasileira. Apenas nos casos do trigo americano e do leite em pó originário da CEE os processos não foram arquivados, o que significa que não ocorreu uma constatação preliminar de dano – com a possível exceção do algodão paraguaio, uma vez que os subsídios são notórios nos demais casos.⁴

Aparentemente, os critérios introduzidos pela Portaria nº 444 não produziram os resultados esperados pelo setor agrícola nacional, ao menos sob o aspecto de uma determinação positiva de dano; ao contrário, parecem ter contribuído para acelerar as conclusões quanto à inexistência de prejuízo à produção local. Logo, é conveniente uma melhor avaliação do funcionamento da "legislação agrícola".

⁴O processo relativo ao trigo americano ainda não estava encerrado, em novembro de 1993. Em seguida à imposição do direito provisório de 27,9%, foi realizado um acordo entre o governo brasileiro e o americano, pelo qual o governo dos Estados Unidos comprometeu-se a retirar o Brasil de seu Programa de Incentivo às Exportações – o Export Enhancement Program (EEP) – até o final de 1993.

5 - A "LEGISLAÇÃO AGRÍCOLA" E SUA APLICAÇÃO

5.1 - As Origens e a Adaptação à Legislação de Direitos Compensatórios

O elemento principal da "legislação agrícola", em termos operacionais, encontra-se no artigo 3º da Portaria nº 444, que fixa os limites indicativos de dano para os volumes importados – 2,08% da quantidade média produzida ou consumida nos três anos anteriores ao período de apuração e 1,04% da mesma média no período de 30 dias – e para a comparação de preços internos e externos.

Este teste dual parece ter sido inspirado por uma cláusula de salvaguarda especial, contida na proposta de reforma agrícola em negociação na atual Rodada Uruguai, segundo a qual uma parte contratante poderá impor uma sobretaxa adicional nas importações de produtos agrícolas, caso:

a) o volume das importações desse produto, durante qualquer ano, exceda a um nível equivalente a 125% da quantidade média correspondente aos três anos anteriores (para os quais os dados sejam disponíveis) ou 125% do patamar mínimo de oportunidade de acesso ao mercado (o que for maior); ou, mas não concorrentemente,

b) o preço de importação do produto, determinado com base no valor CIF, expresso em termos da moeda doméstica, seja menor do que um preço-gatilho igual à média do preço de referência no período 1986/88. Esse preço de referência deverá ser, em geral, o valor unitário médio CIF do produto ou um preço apropriado em termos da qualidade e do estágio de processamento.

No primeiro caso, o país importador poderá aplicar uma sobretaxa no máximo igual a 30% da tarifa de importação do produto em vigor, até o final do ano de sua imposição. No segundo caso, as sobretaxas poderão ser aplicadas com base em redutores, estipulados de acordo com o diferencial entre o preço de importação e o de referência.

Esta cláusula especial de salvaguarda não vigora formalmente enquanto uma regra do Gatt; ela faz parte de um arcabouço de propostas, ainda em negociação, destinado a regular a reforma das políticas agrícolas altamente protecionistas dos países mais desenvolvidos. Supondo, portanto, um cenário de liberalização no comércio agrícola mundial, é razoável supor critérios que permitam que os países individualmente possam precaver-se contra desdobramentos que acarretem desequilíbrios adicionais em seus fluxos de comércio. Coerente com este objetivo, o primeiro critério prevê uma salvaguarda contra o crescimento abrupto dos volumes de importação e o segundo contra a queda dos preços de importação, relativamente a níveis observados no passado e que possam ser considerados como aceitáveis. Em qualquer caso, porém, as sobretaxas seriam limitadas, em sua aplicação, no tempo e em seu valor.

A adaptação dessa salvaguarda às condições brasileiras não poderia ser, sob hipótese alguma, uma tarefa trivial. Uma vez que o problema, em princípio, eram as eventuais importações de produtos subsidiados, a via "natural" a ser percorrida consistia na incorporação dos critérios estabelecidos na salvaguarda à legislação de direitos compensatórios. Mais especificamente, eles foram assimilados como um teste de dano simplificado, sem uma indicação clara quanto à suficiência ou não de preenchimento de apenas um dos dois critérios. Na interpretação da Portaria nº 444, fica sugerida a necessidade de atendimento a uma condição relativa ao volume de importações – a que fixa um limite anual (2,08% da média da produção dos três últimos anos) ou um limite mensal (1,04% da referida média) – simultaneamente à condição de preços externos inferiores aos domésticos, tomados nas mesmas bases.

O artigo 6º do Código de Subsídios trata da determinação de dano. Em seu parágrafo 2º estabelece que "com relação ao volume de importações subsidiadas, as autoridades investigadoras considerarão se houve um aumento significativo nas importações subsidiadas, seja em termos absolutos ou relativos à produção ou consumo no país importador". Assim, embora a Portaria nº 444 pudesse simplesmente repetir esta orientação do Código de Subsídios, ela omite a possibilidade de comparação dos volumes importados com um padrão aceitável observado em um período do passado, provavelmente devido à inexistência desse padrão, uma vez que as importações eram controladas administrativamente até 1990.

Logo, restou a alternativa de utilizar o coeficiente das importações do produto subsidiado sobre o produto ou consumo domésticos, a qual apresenta uma grave deficiência na medida em que define um único valor como limite anual (ou mensal) para todo o espectro de produtos agrícolas. No entanto, a relação entre a produção e a importação de produtos agrícolas é bastante diferenciada dentro do conjunto de produtos. Assim, no caso das importações de arroz dos Estados Unidos e de carne da CEE, mesmo tendo ocorrido um crescimento dos volumes importados em 1991, os coeficientes em relação às médias das respectivas produções domésticas não chegaram a atingir os patamares mínimos previstos na Portaria nº 444. Por outro lado, produtos para os quais o Brasil tem sido tradicionalmente um importador líquido, como o trigo, apresentam um coeficiente de penetração das importações muito acima dos percentuais que definiriam a existência de um dano à produção local. Seria, portanto, como se houvesse um dano permanente, o que obviamente não tem sentido.

Dessa forma, os indicadores para o teste de volume não se prestam a cumprir o papel deles esperado. A comparação de preços externos e internos parece corresponder igualmente à recomendação contida no parágrafo 2º do artigo 6º do Código de Subsídios, segundo a qual "com relação ao efeito das importações subsidiadas sobre os preços, as autoridades investigadoras considerarão se houve uma significativa subcotejamento dos preços pelas importações subsidiadas quando comparadas com o preço do produto similar no país importador". A partir daí, a Portaria nº 444 prescreve o cotejamento do preço do produto importado, internado, em nível de atacado, com o preço do produto doméstico, representado prioritariamente pelos PLEs e, alternativamente, por uma média simples dos preços de atacado, corrigidos pelo IPCA, na praça nacional de maior comercialização do produto, tomados os últimos 60 meses.

A escolha dos PLEs apresenta a vantagem da estabilidade dessas séries de preços; no entanto, como já foi observado, são preços que indicam a necessidade de intervenção do governo justamente por terem atingido níveis considerados excessivamente altos. Nesse sentido, é contraditória a intenção de imputar um dano às importações cujos preços não tenham atingido esses patamares. Do ponto de vista de garantia de proteção aos produtores domésticos competitivos, a escolha dos PLEs poderia ser interpretada como uma forma de preservar uma margem de segurança mínima contra as oscilações de preços no mercado interno.

Do ponto de vista metodológico, porém, permaneceram outros problemas que interferem na comparação de preços. Dentre eles, destacamos as questões dos períodos das séries de preços e da similaridade dos produtos. Quanto à primeira delas, o cálculo do PLE refere-se a uma série mínima de 48 meses e máxima de 60 meses consecutivos. No caso do Brasil, isso implicava, ainda em 1992, que a maior parte da série de preços no mercado interno estaria refletindo as condições de uma economia fechada, em que os preços tenderiam a ser mais elevados do que se prevalecessem as regras vigentes após 1990. O uso de uma média móvel em que o peso da série anterior à abertura fosse preponderante equivaleria a anular parte dos efeitos da liberalização. Por outro lado, se a intenção é medir a extensão do dano causado pelas importações

subsidiadas no período de 12 meses anteriores ao início da apuração, o preço do produto importado deverá refletir uma média dos preços observados nesse período apenas. Na hipótese, portanto, de se conciliar a determinação da Portaria nº 444 quanto ao preço doméstico e seu propósito quanto à averiguação do dano, estaríamos forçosamente empregando bases temporais diferentes – um procedimento tecnicamente questionável.

Uma outra dificuldade consiste no ajustamento de preços para que reflitam produtos domésticos e importados similares, o que fica mais claro através de um exemplo. No caso de carne bovina, houve um aumento das quantidades importadas da CEE da ordem de 237%, entre 1990 e 1991. Os tipos de carne importados pelo Brasil classificam-se nas NBMs-SH 0202.20.0000, correspondente a outras peças de carne bovina congelada, exceto carcaças e meias-carcaças, não-desossadas e 0202.30.0000, correspondente a carnes bovinas congeladas desossadas. Já o PLE, definido na Portaria nº 369 da Secretaria Nacional de Economia de 8/8/1991, refere-se à carne resfriada de novilho, parte traseira, com osso. Assim, restringir a comparação dos preços domésticos aos preços da carne compreendida na NBM-SH 0202.20.0000 ou ajustar o preço da carne desossada importada por um fator correspondente ao osso não seriam procedimentos suficientes para tornar os preços comparáveis, ainda que, para efeito do teste de dano, os produtos sejam similares.

A despeito das dificuldades metodológicas apontadas, o problema maior na aplicação do inciso II da Portaria nº 444 reside na suposição de que, no caso da maioria dos produtos agrícolas subsidiados eventualmente importados pelo Brasil, as autoridades investigadoras iriam chegar à relação $P_m < P_d$, refletindo a presunção de que a concessão de subsídios resultaria em exportações pelas empresas ou indústrias beneficiadas a preços inferiores aos prevalecentes no mercado internacional. Em outras palavras, ao protegerem seus mercados agrícolas, os países da OCDE estariam deprimindo os preços internacionais a níveis abaixo dos de livre-comércio ou da tendência de longo prazo. Não obstante, essa premissa tem sido qualificada por estudos de especialistas na área.

Segundo Grilli e Yang (1988) e Tyers e Anderson (1992), citados por Valdés e Zietz (1993), os preços reais da maioria das commodities agrícolas têm registrado um declínio secular; no período 1900/86, a redução nos preços tem sido de 0,35% a.a. para alimentos, de 0,82% a.a. para produtos agrícolas não-alimentares e de 0,68% a.a. no caso de cereais. Em adição, se se consideram as políticas tanto dos países desenvolvidos como as dos países em desenvolvimento, os preços internacionais de muitos produtos agrícolas podem não estar distorcidos. Tradicionalmente, os países em desenvolvimento taxaram, direta e indiretamente, suas agriculturas, o que resultou em importações maiores e menores exportações, comparativamente a uma situação de taxa neutra. Como mostrado por Zietz e Valdés (1990), essas políticas tendem a puxar os preços internacionais exatamente na direção oposta à das políticas perseguidas pelos países industriais. Segundo esses autores, exceto para carne e produtos lácteos, para a maioria dos produtos de zonas temperadas comercializados, os preços internacionais estão acima do que estariam na ausência de políticas distorcidas tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento.

Logo, algum efeito particularmente depressivo dos subsídios dos países da OECD sobre os preços internacionais dos produtos agrícolas só seria identificado nas comparações com os preços domésticos em uma economia relativamente aberta como a do Brasil, a partir de 1990, em circunstâncias excepcionais, como a de um choque de oferta ou de uma "guerra" de subsídios entre os países exportadores. A curta experiência de aplicação dos critérios estabelecidos na Portaria nº 444, especialmente no que se refere aos preços internos e externos, tem revelado a inapropriedade da

hipótese de descolamento entre esses preços, como será analisado a seguir nos casos das investigações sobre as importações de trigo e de arroz americanos.

5.2 - A Aplicação da "Legislação Agrícola"

5.2.1 - O caso do trigo

No final de setembro de 1992, foi aberta uma investigação sobre subsídios à produção e exportação de trigo dos Estados Unidos para o Brasil. A petição fora apresentada à CTT/Decex pela Sociedade Rural Brasileira, em nome dos tricultores nacionais. Alegavam os peticionários a ocorrência de dano à produção nacional, na forma de redução de preços e posterior diminuição na área plantada, resultante da oferta de um volume de 700 toneladas de trigo americano ao Brasil, em 1991, sob o amparo do Programa de Incentivo às Exportações [Export Enhancement Program (EEP)]. O anúncio de inclusão do Brasil novamente no programa, em agosto de 1992, aparentemente consolidou a decisão dos produtores nacionais.

Em meados de novembro de 1992, era imposto um direito compensatório provisório, de 27,9%, sobre as importações de trigo originárias dos Estados Unidos. A análise que permitiu essa decisão, resumida a seguir, levou em conta as políticas de subsídios praticadas no país exportador, as características do mercado nacional de trigo e os principais indicadores econômicos relativos às importações, produção e consumo. Preliminarmente, é apresentada uma síntese do mercado mundial do produto.

a) O mercado mundial

A produção mundial de trigo foi de cerca de 560 milhões de toneladas, em 1992, dos quais cerca de 103 milhões foram comercializados no mercado internacional. Grandes produtores, como a ex-União Soviética e a China, são também importadores do grão.

Excluindo-se a antiga União Soviética e os países do Extremo Oriente, o grupo dos maiores produtores coincide com o dos mais importantes exportadores: Estados Unidos, Canadá, Comunidade Européia, Austrália e Argentina – países que concentram grande parte das exportações mundiais (Tabela 5).

O mercado mundial de trigo caracteriza-se pela existência de programas governamentais que sustentam e protegem os produtores, ao mesmo tempo em que procuram aumentar suas parcelas de mercado. A oferta atual do produto teve sua origem no crescimento da demanda durante a década de 70, impulsionada basicamente pelos países em desenvolvimento, a antiga União Soviética e os países do Leste Europeu. Para responder a essa demanda, as nações produtoras aumentaram substancialmente suas produções, entre 1970 e 1980.

A recessão dos anos 80, aliada aos acontecimentos do cenário político internacional – que tornaram a demanda da Europa do Leste altamente errática –, levou o mercado de trigo a uma situação de concorrência acirrada. A Comunidade Européia intensificou o volume de subsídios para ampliar sua parcela de mercado; Canadá e Austrália também aumentaram o apoio do governo aos tricultores e servem-se da discriminação de preços realizada por seus Wheat Boards – que têm o monopólio da comercialização nestes países – para se manterem competitivos. Os mecanismos de apoio existentes nos Estados Unidos estão resumidamente descritos a seguir.

Tabela 5

Produção e Exportações de Trigo -- Países Selecionados

País ou Bloco Regional	(Milhões de toneladas)		
	Produção 1992	Exportação 1992/93	Exportação 1993/94 ^a
Estados Unidos	66,9	37,0	34,5
Canadá	29,9	20,3	21,5
Comunidade Européia	83,4	21,0	20,5
Austrália	15,5	9,5	11,5
Argentina	9,1	6,5	5,8
Subtotal	204,8	94,3	93,8
Total	560,0	102,9	101,7

Fonte: International Wheat Council.

^aEstimativa: junho/93.

b) A política norte-americana

A intervenção do governo americano no mercado interno de trigo, com o objetivo de garantir preço e receita aos produtores locais, é realizada através dos seguintes mecanismos:

i) **Marketing Loans:** permitem que sejam resgatados empréstimos por valores inferiores aos índices estipulados -- as *loan rates*, fixadas anualmente para cada produto -- sempre que os preços internos ficarem abaixo destas taxas.

Para o período 1991/92, o *loan rate* do trigo foi fixado em US\$ 74,96 por tonelada.

ii) **Target Prices:** sistema de preços administrados que visa garantir ao produtor o recebimento da diferença entre este preço-meta e o preço de mercado ou a *loan rate* -- o menor dos dois --, assegurando desta forma sua renda com a colheita, independentemente das condições de mercado.

Para o período 1991/92, o *target price* do trigo foi fixado em US\$ 146,97 por tonelada.

iii) **Deficiency Payment:** prevê um pagamento direto do governo aos produtores quando o preço de mercado encontra-se abaixo do preço-meta. O montante do reembolso corresponde a esta diferença multiplicada pela produção média da fazenda em períodos anteriores.

iv) **Acreage Reduction Program:** permite que os produtores destinem uma parcela de sua área de plantio para conservação do solo. Em contrapartida, a produção obtida na parcela restante torna-se elegível para os *deficiency payments* e demais benefícios previstos na Lei Agrícola.

Além desses programas, que podem ser caracterizados como esquemas de subsídios domésticos -- embora com efeitos indiretos sobre o mercado internacional de commodities agrícolas --, existe um programa de incentivo às exportações -- o EEP. Iniciado em maio de 1985 sob os auspícios da Commodity Credit Corporation -- agência financeira do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos --, o EEP tem como objetivo subsidiar a exportação de certos produtos para mercados selecionados anualmente. Os exportadores adquirem certificados que trocam por commodities, que são então

vendidas aos países já definidos a preços inferiores aos prevalecentes no mercado norte-americano.

O valor médio do bônus concedido nas exportações de trigo no âmbito do EEP, entre outubro de 1990 e janeiro de 1991, foi de US\$ 40 por tonelada.

c) O mercado nacional

O cultivo do trigo no Brasil foi desde o início incentivado pelo governo. A legislação de apoio à produção é, portanto, antiga e extensa, sendo importante destacar:

- Decreto nº 19.559, de 3/1/1931, que constitui uma comissão com o objetivo de limitar as importações de trigo;

- Lei nº 470, de 1/1/1937, que:

i) obriga os moinhos a beneficiarem uma proporção mínima de 5% de trigo nacional, desde que esse fosse adquirido a preço igual ou inferior ao importado;

ii) institui prêmios de produtividade;

iii) fornece requisições para o transporte gratuito nas estradas de ferro e navios de sementes de trigo nacional destinadas ao plantio, bem como um abatimento de 60% no transporte de trigo nacional.

Em 5/1/1944, é criado o Serviço de Expansão do Trigo (SET), centralizando a política da triticultura nacional, com as atribuições de incrementar a produção doméstica e fiscalizar o comércio e industrialização do trigo e seus derivados.

No período posterior à Segunda Grande Guerra, os preços internacionais caíram significativamente, concomitante à sobrevalorização da taxa de câmbio. Como resultado, os produtores nacionais não podiam fazer face à concorrência do trigo importado. O governo baixa, então, o Decreto nº 29.299, de 5/1/1951, obrigando os moinhos a adquirir o trigo nacional em quotas proporcionais a sua capacidade de moagem. Em 1952, o Banco do Brasil passa à condição de único fornecedor do trigo importado, de modo a controlar a aplicação do decreto.

Em 1962, é criada a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), que incorpora as funções do SET. Além disso, o Banco do Brasil passa a ser o único comprador do trigo nacional, com a finalidade de acabar com as fraudes geradas pelas medidas anteriores.

O Decreto-Lei nº 210, de 12/2/1967, consolida definitivamente o monopólio estatal da comercialização do trigo e permanecerá em vigor até 1990. O mecanismo de comercialização se efetuava da seguinte forma: em um primeiro momento, o governo – através da Sunab e do Banco do Brasil – comprava o trigo nacional por um preço previamente assegurado, importando a parcela necessária à complementação do consumo. Posteriormente, distribuía o trigo, sob o regime de quotas, para os moinhos registrados na Sunab, a preço único.

Este sistema era vantajoso tanto para os produtores como para os moinhos; no entanto, não havia por parte do governo nenhuma exigência de qualidade com respeito ao produto final.

A Lei nº 8.056, de 21/11/1990, instituiu em todo o território nacional a livre comercialização e industrialização do trigo. Até 30/6/1991, os moinhos ainda foram abastecidos pelos estoques governamentais. Após essa data, os moinhos passaram a atuar na comercialização junto a produtores, Bolsas de Mercadorias e Cereais e Cooperativas, assim como a importar o produto diretamente da Argentina, Canadá, Estados Unidos e CEE.

Ao governo passou a caber, então, essencialmente o acompanhamento do nível de estoques e a formação de estoques reguladores e estratégicos. A regularização do abastecimento é feita através da oferta do produto em leilões semanais, sempre que os preços de mercado ultrapassarem o Preço de Liberação de Estoques.

Observa-se, portanto, que o trigo brasileiro passou de uma situação altamente protegida para o confronto direto com a produção externa, sobretudo aquela beneficiada por elevados subsídios, com as desvantagens da falta de investimento em melhoria de qualidade do produto, tradicionalmente inferior à do similar importado.

d) Produção, consumo e investimento

Sob o incentivo das políticas governamentais, a produção de trigo nacional experimentou, durante a década de 80, um vigoroso crescimento, com expansão da área plantada (mais 36% no período 1985/90, em relação a 1980/84), da produção (aumento de 152% entre os dois períodos) e, conseqüentemente, da produtividade (85% entre os dois períodos).

A produção brasileira de trigo (Tabela 6) apresentou um pico de 6.200 mil toneladas em 1987, caindo progressivamente nos anos seguintes, até atingir 2.750 mil toneladas em 1992. Com o consumo interno estabilizado no patamar de 7 milhões de toneladas ao longo dos 10 últimos anos, as importações vêm crescendo desde 1988, chegando ao volume máximo de 4.672,4 mil toneladas em 1991.

Tabela 6

Produção, Importação e Consumo de Trigo -- Brasil: 1987/92

Ano	(Mil toneladas)		
	Produção	Importação	Consumo
1987	6.126,8	2.740,0	7.120,0
1988	5.846,6	942,0	6.903,0
1989	5.478,6	1.307,6	7.295,0
1990	3.303,9	1.962,0	7.635,0
1991	3.078,0	4.672,4	7.200,0
1992	2.750,0	4.398,8	6.800,0

Fontes: Conab/Mara; Dipla/CIEF.

Os fornecedores externos tradicionais do Brasil são a Argentina e o Canadá, cuja participação conjunta no total das importações brasileiras foi de 98%, em 1990, caindo para 80%, no ano seguinte, quando ocorreram as vendas americanas de 706 mil toneladas de trigo, sob o amparo do EEP.

Pelos critérios da Portaria nº 444, a análise de dano relativa às importações brasileiras de trigo no âmbito do EEP no segundo semestre de 1991 era inequívoca. Além de um aumento absoluto significativo – em 1990 não houve importações de trigo dos Estados Unidos e no ano anterior elas haviam registrado um volume de 133 mil toneladas –, observou-se que:

i) a relação entre a quantidade importada de trigo americano (706 mil toneladas) e a média da produção nacional no período 1988/90 foi de 14,5%;

ii) a relação entre a quantidade importada de trigo americano e a média do consumo doméstico no período 1988/90 foi de 9,8%;

iii) o Preço de Liberação de Estoques do trigo nacional, em junho de 1992 – US\$ 249,21 por tonelada –, era muito superior ao preço do produto americano importado, internado, de cerca de US\$ 188 por tonelada.⁵

Considerou-se que estes indicadores refletiam uma situação de prejuízo à atividade produtora de trigo nacional, resultante do impacto depressivo sobre os preços e produção domésticos. O principal reflexo da política norte-americana de subvenção à produção de trigo, tanto em nível interno como através do EEP, seria a internacionalização de tais subsídios, com efeitos significativos sobre os preços praticados pelos demais produtores mundiais. De fato, essa "contaminação" pode ser percebida através da observação dos preços médios praticados pelos maiores fornecedores do Brasil nos últimos anos. Os dados da Tabela 7 confirmam, igualmente, os baixos preços de importação registrados em 1991, comparados aos dos dois anos anteriores.

A alegação de que o rebaixamento das cotações internacionais teria um efeito análogo sobre os preços domésticos do trigo é razoável, porém de constatação difícil, uma vez que, até 30 de junho de 1991, não prevaleciam condições de mercado. Os dados disponíveis para os preços no atacado em São Paulo (incluem o ICMS) indicam níveis muito baixos para o período entre outubro de 1991 e fevereiro de 1992 (Tabela 8), relativamente às cotações na Bolsa de Kansas, no mesmo período. Não obstante, excluído o imposto, eles refletem com bastante precisão os preços médios cotados na Bolsa de Kansas entre agosto de 1990 e julho de 1991 (Tabela 9). A média deste período em Kansas – US\$ 107 por tonelada – é também bastante próxima do preço de exportação do trigo americano beneficiado pelo EEP e internado no mercado brasileiro entre julho e novembro de 1991.⁶ Por outro lado, o declínio generalizado dos preços entre meados de 1990 e meados de 1991 deve ter refletido, principalmente, o recorde de produção mundial, de 592 milhões de toneladas de trigo, obtido na safra de 1990.

⁵O cálculo do custo do trigo americano, internado em Santos, foi feito considerando-se uma tarifa de importação igual a zero, uma vez que esse era o valor estipulado pela Portaria MEFP nº 73, de 4/2/1991, para preços CIF por tonelada superiores a US\$ 120. Esta regra permaneceu válida até meados de outubro de 1991, abrangendo, portanto, a quase totalidade das importações de trigo dos Estados Unidos, concentradas entre julho e novembro daquele ano.

⁶A referência à Bolsa de Kansas City é importante, pois suas cotações servem como referencial dos preços internacionais, sendo a média móvel dos últimos 24 meses utilizada como base de cálculo do PLE do trigo no Brasil.

Tabela 7
Preços Médios de Importação de Trigo -- Brasil: 1986/92

País	(US\$ FOB por tonelada)						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Argentina	114,9	88,7	104,0	161,4	153,5	95,4	140,1
Canadá	107,6	102,2	-	155,6	120,5	102,5	139,6
Estados Unidos	108,7	93,5	-	170,3	-	97,9	133,2

Fonte: CIEF/MEFP.

Tabela 8
Preços do Trigo no Atacado^a -- São Paulo

Mês	(US\$ por tonelada)	
	1991	1992
Janeiro	-	138,90
Fevereiro	-	141,80
Março	-	154,80
Abril	-	203,70
Maio	-	209,20
Junho	-	213,30
Julho	-	213,30
Agosto	-	214,80
Setembro	-	212,10
Outubro	150,70	207,60
Novembro	137,50	205,80
Dezembro	123,80	197,80

Fonte: Conab.

^aICMS incluído.

Tabela 9
Preços do Trigo em Kansas City

Mês	(US\$ por tonelada)		
	1990	1991	1992
Janeiro	157,65	102,25	161,07
Fevereiro	155,53	104,24	167,44
Março	147,77	109,96	160,04
Abril	150,24	110,99	151,16
Maio	143,80	112,24	145,93
Junho	134,13	110,29	148,91
Julho	116,37	107,15	136,30
Agosto	107,59	115,21	127,29
Setembro	105,44	123,60	135,64
Outubro	104,61	136,32	138,35
Novembro	104,31	140,23	145,91
Dezembro	104,84	150,12	147,19

Fonte: KCBT.

Analogamente, os preços de exportação dos demais fornecedores externos do Brasil devem ter refletido, em 1991, o impacto depressivo do excesso de oferta da safra anterior, um fato que provavelmente se sobrepôs à eventual internacionalização e internalização dos subsídios norte-americanos. Neste caso, a medida mais apropriada -- no sentido de "isolar" a produção doméstica de trigo da queda de preços no mercado internacional -- teria sido uma elevação da tarifa de importação do produto.

Curiosamente, a política tarifária para o trigo, a partir de 4/2/1991 (Portaria MEFP nº 73), atuava justamente na direção oposta, na medida em que estabelecia um escalonamento decrescente de tarifas para preços mais elevados do produto. Assim, para um preço CIF por tonelada inferior a US\$ 90, a tarifa era de 80%; para um preço CIF por tonelada entre US\$ 110 e US\$ 120 a tarifa era de 5%; para preços superiores a US\$ 120, a tarifa era 0%. Do total das importações de trigo realizadas pelo Brasil em 1991, 98% enquadravam-se nas faixas de tarifas de 0 e 5%.

A partir de outubro de 1991 (Portaria SNE nº 938, de 7/10/1991) foram redefinidas as tarifas de importação para o trigo, fixadas em 25%, para 1991, 20%, para 1992, até alcançar 10% em outubro de 1993. Caso a tarifa de 25% já estivesse em vigor anteriormente, o custo do trigo americano importado sob o EEP, internado, chegaria a aproximadamente US\$ 225 por tonelada. Ainda que inferior ao PLE à época, este preço tomaria uma determinação positiva definitiva de dano bem menos significativa, uma vez que representava um nível de preços sequer alcançado internamente durante a recuperação ocorrida em 1992.

5.2.2 - O caso do arroz

Por duas vezes, foi solicitada à CTT/Decex a abertura de investigação de subsídios na produção e exportação de arroz dos Estados Unidos para o Brasil. O primeiro pedido ocorreu em dezembro de 1990, sob o impacto de um aumento das importações do produto americano naquele ano, tendo sido indeferido pela ausência de evidências de dano à produção doméstica. Em abril de 1992, uma nova solicitação foi feita, sob a alegação de que as importações americanas se davam a preços inferiores aos do mercado internacional, provocando um rebaixamento dos preços internos do arroz. Desta vez, a inexistência de dano foi comprovada com a utilização dos critérios estabelecidos na Portaria nº 444.

a) O mercado mundial

Apesar de sua importância para a alimentação básica de boa parte da população do mundo, o volume de comércio de arroz é pequeno. Entre 1985/86 e 1989/90, pouco mais de 12 milhões de toneladas -- menos de 4% da produção total -- foram comercializados anualmente no mercado internacional (ver Tabela 10).

Tabela 10
Produção, Consumo, Exportações e Estoques Finais Mundiais de Arroz Beneficiado --
1985/86 a 1989/90

Ano-safra	(Milhões de toneladas)			
	Produção	Consumo	Exportação	Estoques Finais
1985/86	318,8	323,1	12,6	54,0
1986/87	318,3	320,5	12,8	49,2
1987/88	313,2	319,4	11,8	44,0
1988/89	328,7	326,3	13,4	46,4
1989/90	329,9	330,5	12,7	46,0

Fonte: World Grain Situation and Outlook, USDA.

Além de pequeno, o mercado de exportações de arroz é dominado por poucos países fornecedores: Tailândia, Estados Unidos, Burma, Paquistão, Vietnã e China. Apenas Tailândia e Estados Unidos são responsáveis por mais da metade do arroz exportado. Em adição, o comércio atual de arroz é fortemente influenciado por restrições, tanto nos

países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Mais da metade das exportações mundiais de arroz -- 7,2 milhões de toneladas em 1989 -- é transacionada entre agências governamentais, o que significa uma presença marcante de fatores não-econômicos nos fluxos de comércio.

As maiores distorções no mercado de arroz resultam das políticas praticadas pelo Japão, devido a seu peso como grande consumidor, e pelos Estados Unidos, em virtude de sua importante participação no mercado internacional. O Japão estimulou a produção interna -- hoje cerca de 13 milhões de toneladas -- através de restrições às importações, que resultaram em uma virtual proibição desde meados da década de 60. Os Estados Unidos -- a despeito de responderem por uma pequena parcela de aproximadamente 1,5% da produção mundial -- detêm uma significativa parte das exportações mundiais: pouco mais do que 18,5% do mercado internacional de arroz, entre 1987 e 1990.

b) A política americana

Os mecanismos de sustentação de preços e renda agrícola, no caso do arroz, são os mesmos já citados para o trigo: os **target prices**, os **marketing loans** e as **loan rates**, os **deficiency payments** e os programas internacionais, dentre os quais se destaca o EEP. Para o arroz, o preço-meta fixado pela Lei Agrícola americana para o período 1990/95 foi de US\$ 236,10 por tonelada.

c) O mercado nacional

A produção brasileira de arroz registrou uma queda acentuada na safra de 1989/90 -- devida, basicamente, à escassez de água nas áreas de irrigação no sul do Brasil, provocada pela seca --, recuperando-se a partir de então, ao passo que o consumo interno vem crescendo a uma taxa média anual de 2,6%, entre 1986/87 e 1991/92 (Tabela 11).

Em 1990, embora o arroz de sequeiro tenha alcançado seu mais baixo nível de preços dos últimos 15 anos, o preço médio anual do arroz agulhinha elevou-se ligeiramente, devido à falta de estoques e ao crescimento de um mercado cativo entre a população de maior poder aquisitivo no país. A perspectiva de uma insuficiência de oferta deste tipo de arroz, de cerca de 700 mil toneladas, levou a um aumento das importações já no início de 1991. Em maio daquele ano, o governo isentou o produto do imposto de importação -- então fixado em 15% --, permitindo que boa parte do déficit estimado de arroz agulhinha fosse importada a preços mais baratos do que os do produto nacional.

Tabela 11

Produção, Suprimento, Consumo e Estoques de Passagem de Arroz em Casca -- 1986/92

(Mil toneladas)				
Ano-safra	Produção	Suprimento	Consumo	Estoque de Passagem
1986/87	10.578,0	12.576,3	10.000,0	2.571,3
1987/88	11.762,2	14.523,5	10.500,0	4.013,5
1988/89	11.092,0	15.305,5	10.800,0	4.495,5
1989/90	7.967,6	13.263,4	11.000,0	2.253,4
1990/91	9.996,8	13.403,2	11.220,0	2.173,2
1991/92	10.634,6	13.207,8	11.388,3	1.809,5

Fonte: Conab.

De fato, as importações de arroz atingiram um pico, em 1991, superior a 1 milhão de toneladas, sendo que a participação do produto americano chegou a quase 38% do total (Tabelas 12 e 13).

O surgimento dos Estados Unidos como fornecedor importante de arroz ao Brasil é recente; a maior parte do suprimento externo – quase 100% em 1988 e 1989 e pouco mais de 82% em 1990 – provém do Uruguai e da Argentina, que se beneficiam de margens de preferência de 100% nas exportações de quase todos os tipos de arroz para o Brasil. A presença americana no mercado brasileiro de arroz praticamente inicia-se em 1990, chegando, no ano seguinte, a representar uma parcela de 38% do total das importações brasileiras do produto.

Tabela 12
Importações Brasileiras de Arroz – 1987/92

Ano	Arroz c/ Casca	Arroz s/ Casca	Arroz Quebrado	(Toneladas)
				Total
1987	-	100.912,8	935,3	101.848,1
1988	-	107.406,3	969,7	108.376,0
1989	5,6	170.743,2	325,0	171.068,2
1990	70.675,1	338.64,1	20.040,0	429.361,2
1991	319.158,0	722.182,5	30.558,3	1.071.898,8
1992	89.762,0	390.611,5	38.811,3	519.184,8

Fonte: CIEF/MEFP.

Tabela 13
Participação Americana nas Importações Brasileiras de Arroz – 1987/92

Ano	Arroz c/ Casca	Arroz s/ Casca	Arroz Quebrado	(Em %)
				Total
1987	-	0,0	0,0	0,0
1988	-	0,0	0,1	0,0
1989	0,0	0,0	0,0	0,0
1990	94,7	7,1	0,0	21,2
1991	93,4	15,0	0,0	37,9
1992	10,3	3,5	0,0	4,4

Fonte: CIEF/MEFP.

Os testes de quantidades e preços, feitos com base nos critérios da Portaria nº 444, cobrindo o período entre abril de 1991 e março de 1992, apresentam os seguintes resultados:

- i) produção nacional média 1988/90: 9,686 milhões de toneladas;
- ii) consumo nacional médio 1988/90: 11,007 milhões de toneladas;
- iii) importações dos E.U.A. – abril/91 a março/92: 201,93 mil toneladas de arroz com casca, mais 51,24 mil toneladas de arroz sem casca. Usando um fator de beneficiamento de 0.72, o volume do produto beneficiado equivaleria a uma quantidade de 71,17 mil toneladas de arroz com casca, resultando em um total de 273,10 mil toneladas de arroz americano importado;
- iv) $c/a = 2,82 \%$;
- v) $c/b = 2,48 \%$;

vi) PLE do arroz agulhinha (produto beneficiado, longo fino, tipo 2, ICMS e IAPAS inclusos, preço à vista, no atacado – média de 60 meses, acrescida da margem de comercialização de 10%): Cr\$ 26.973,00 por 30 kg, no período entre 15 de março e 14 de abril de 1992.

Convertido ao dólar médio do período, o PLE do arroz agulhinha correspondia a US\$ 447,96 por tonelada.

vii) preço FOB médio por tonelada (abril/91-março/92):

arroz com casca: US\$ 231,00

arroz sem casca: US\$ 318,30

Custo de internação por tonelada (tarifa de importação de 15%, mais despesas aduaneiras):

arroz com casca: US\$ 307,75

arroz sem casca: US\$ 445,82

viii) o custo do produto beneficiado, internado, já era praticamente igual ao PLE, antes da incidência dos impostos internos e da margem de comercialização.

No caso do produto importado com casca, é necessário imputar cerca de 40% aos custos, referentes ao processo de beneficiamento. O custo final do produto seria da ordem de US\$ 430,85 por tonelada. O acréscimo dos impostos internos e da margem de comercialização de 10% toma o valor desse tipo de arroz importado também superior ao PLE.

Logo, embora os volumes importados no período da investigação tenham superado os limites estabelecidos na Portaria nº 444, o preço do produto doméstico, expresso pelo PLE, não se revelou superior aos preços médios de importação do produto americano internado, em nível de atacado, indicando assim a inexistência de dano à produção doméstica.

A respeito das quantidades e preços do arroz importado dos Estados Unidos em 1991, cabem ainda as seguintes observações:

i) o preço médio das importações do arroz americano do tipo semibranqueado ou branqueado, em outras formas (NBM-SH 1006.30.9900), de US\$ 326,6 por tonelada (FOB), esteve próximo ao do produto similar proveniente da Tailândia -- US\$ 334,8 por tonelada (FOB) --, maior exportador mundial, e que desde 1986 pratica uma política de não-intervenção em suas exportações de arroz. Além disso, estas médias estiveram acima, em geral, das cotações do arroz beneficiado tipo 2, na Bolsa de Bangkok, cuja média, em 1991, foi de US\$ 325,6 por tonelada (preços de venda no Board of Trade);

ii) as importações de arroz americano foram concentradas no período da entressafra, ou seja, nos três primeiros meses de 1991 (período não coberto pela investigação) e nos dois últimos meses do mesmo ano; no caso do arroz com casca, 90% do total de 297 mil toneladas importadas em 1991 foram internados no país naqueles meses. Uma parcela significativa dessas importações efetivou-se com uma tarifa de importação de 0%, decretada pelo governo através da Portaria nº 967, de 10/10/1991, com vigência até 15/1/1992. Assim, a política de abastecimento do governo atuou, nesse período, no sentido de incentivar um incremento das importações, que, de fato, ocorreu.

6 - OBSERVAÇÕES FINAIS

Os anos iniciais da liberalização recente da política de comércio exterior brasileira coincidiram com um ciclo desfavorável à atividade agrícola, tanto interna como externamente. Do ponto de vista das condições domésticas, o setor havia perdido seus mais importantes instrumentos de incentivo – em especial, a oferta abundante de crédito altamente subsidiado, a qual se esgotara na primeira metade dos anos 80 – e de estabilização de preços e de renda, como os Empréstimos e Aquisições do Governo Federal (EGFs e AGFs) e as políticas de formação e liberação de estoques.

A partir de meados da década de 80, em particular, verifica-se um excesso de oferta nos principais mercados internacionais de produtos agrícolas, na medida em que tanto os Estados Unidos como os países da União Européia procuram reduzir seus enormes estoques. Dessa forma, os preços internacionais das commodities agrícolas apresentaram uma acentuada tendência à queda, em termos reais, especialmente em 1987 e no período 1989/91. Esse declínio refletiu-se nos mercados domésticos; no caso do arroz, por exemplo, a média móvel de 60 meses dos preços reais (base: março de 1992) recebidos pelos produtores do Rio Grande do Sul caiu de cerca de Cr\$ 30,00/50kg, em março de 1987, para menos de Cr\$ 20,00/50kg, em março de 1992. Os elevados custos associados à comercialização dos produtos agrícolas levaram o governo federal a reduzir e modificar seu papel de principal agente desse processo para itens como arroz, feijão e milho, no final da década de 80, o que contribuiu fortemente para o esgotamento da política de sustentação de preços internamente.

Quanto ao trigo, as mudanças nas políticas domésticas foram mais radicais, com a privatização do processo de comercialização ocorrida a partir do início dos anos 90. Dentre os grãos cultivados no país, o trigo – seguido do arroz – era, segundo estimativas de Brandão e Martin (1993), feitas com base em médias para o período 1985/87, o que recebia a mais elevada proteção contra a concorrência externa. O grau de incentivo à produção doméstica só era superado nos casos da produção de arroz e óleos.

Já em 1987 é dado um importante passo na diminuição da proteção ao setor, com a extinção da política de subsídio ao consumo de trigo, que consistia na compra do produto nacional e estrangeiro pelo governo e na sua revenda a preços mais baixos do que os das importações. Com essa medida, o valor do subsídio por tonelada cai de US\$ 141,03, em 1986, e US\$ 137,16, em 1987, para US\$ 48,64, em 1988, e US\$ 33,12, em 1989.

O fim do subsídio restante, embutido na completa estatização da comercialização de trigo, decretado por lei em 21/11/1990 e tornado operacional a partir de meados de 1991, coincidiu com um período de total falência dos mecanismos clássicos de suporte à agricultura. As operações de EGF contemplaram 1,3 milhão de toneladas, em 1991, um volume 25% inferior ao registrado no ano anterior. As AGFs limitaram-se a 186 mil toneladas, naquele ano. Os recursos de crédito de custeio agrícola destinados ao trigo caíram em mais de 40%, de US\$ 323,3 milhões, em 1990, para US\$ 190,1 milhões, em 1991.

A contínua queda na área plantada e na produção de trigo após o pico atingido em 1987 (produção de 6 milhões de toneladas) está muito mais claramente associada a esses fatores do que à concorrência estabelecida pelo produto similar subsidiado importado a partir do segundo semestre de 1991. Neste caso, a participação crescente e majoritária das importações no suprimento do mercado interno não pode ser vista como de caráter conjuntural e, portanto, a superação de um patamar de 2,08% da produção doméstica não pode ser identificada com a ocorrência de dano. A constatação de prejuízo aos produtores de trigo encontra mais fundamento no impacto das políticas agrícolas dos grandes países subsidiadores sobre os preços internacionais e os preços domésticos dos demais países. Tais políticas causaram, ao longo dos últimos anos, quedas substanciais

nos preços dos produtos agrícolas. No entanto, como argumentam Brandão e Alves (1993), "no horizonte próximo os preços internacionais, ainda que influenciados pelas políticas dos países da OECD, se constituem no melhor indicador do custo de oportunidade dos recursos no setor agrícola". Dessa forma, não só seria economicamente desaconselhável a imposição de direitos compensatórios como forma de permitir que a produção interna se viabilize a preços mais elevados, como é possível que a comparação de preços internos e externos não leve, necessariamente, à relação esperada no teste de dano recomendado na legislação brasileira – o que, de fato, ocorreu no caso do arroz anteriormente examinado.

Embora o trigo, diferentemente do arroz, gozasse do benefício adicional do subsídio do EEP, foi possível observar que:

a) os preços de exportação do produto americano para o Brasil estiveram em níveis bastante próximos aos dos demais exportadores – Argentina e Canadá;

b) os preços do trigo americano exportado para o Brasil eram pouco inferiores aos prevalecentes na Bolsa de Kansas em meados de 1991, o que significa que o diferencial de preços interno e externo, neste caso, era explicado apenas em pequena medida pelos subsídios de exportação americanos.

Essas observações permitem supor que no caso do trigo o fato do PLE ser tão superior ao preço do produto americano importado no âmbito do EEP não se deve à existência dos subsídios, mas principalmente à forte queda dos preços internacionais provocada pela supersafra de 1990. Nos 12 meses entre agosto de 1990 e julho de 1991, a média das cotações na Bolsa de Kansas foi de US\$ 107 por tonelada; no entanto, a média móvel dos preços dos 60 meses até julho de 1991 – na qual se baseia o PLE do trigo nacional no mesmo período – era de US\$ 125,55 por tonelada, ou seja, 15% superior aos preços de mercado.

Logo, dada a estabilidade inerente às médias móveis em um período de cinco anos, a comparação dos preços de importação observados em 12 meses em que prevaleçam preços internacionais excepcionalmente deprimidos com os PLEs vai levar necessariamente à relação $P(\text{exp.}) < P(\text{dom.})$. Por outro lado, se o período de 12 meses sobre o qual recai a investigação de subsídios for "normal", dado o padrão de preços vigente nos últimos anos, o preço final do produto subsidiado importado poderá não ser inferior -- e provavelmente não o será -- ao PLE construído com base na média móvel dos preços de mercado, como verificado no caso do arroz americano.

Portanto, a comparação de preços internacionais e domésticos recomendada na Portaria nº 444 cumpre o objetivo de permitir a punição de importações subsidiadas somente nos casos excepcionais de mudanças bruscas ou significativas nas taxas de subsídio ou nos casos de forte desequilíbrio no mercado do produto. Em circunstâncias normais, as oscilações dos preços internacionais guardam pouca relação com os subsídios permanentes, e são explicadas basicamente por alterações significativas de oferta e demanda. Nesses casos, o instrumento adequado para a regulação dos mercados domésticos não é a sobretaxa compensatória, mas as tarifas de importação.

A análise da "legislação agrícola" brasileira aplicável às investigações de subsídios e dos casos específicos do trigo e arroz de origem americana sugere as seguintes conclusões:

a) Do ponto de vista do encaminhamento de uma investigação de subsídios na importação de produtos agrícolas, a presente legislação suplementar – em especial, o Decreto nº 174, de 10/7/1991, e a Portaria nº 444, de 17/10/1991 – deveria ser revogada. Sob o aspecto técnico de apuração do dano, os critérios fixados na portaria são inadequados. Em relação às quantidades importadas, uma determinada participação das importações sobre a produção e o consumo domésticos pode ser

considerada elevada ou não -- dependendo do produto analisado. Mais importante do que a fixação e superação ou não desse parâmetro, seria o exame da variação em termos absolutos e relativos, em relação a um período anterior representativo, das quantidades importadas com subsídios. Um outro aspecto relevante à análise é a evolução da participação das importações subsidiadas no total das importações.

Quanto aos preços, a determinação de dano deveria levar em conta as cotações nas principais bolsas de commodities durante o período investigado. As importações de produtos agrícolas subsidiados realizadas a preços (FOB) abaixo das cotações em Bolsas, que representam os preços internacionais de mercado, podem de fato acarretar prejuízos à produção doméstica competitiva. Adicionalmente, deve ser analisado o impacto sobre os preços internos: a constatação de preços no atacado ou pagos ao produtor em declínio durante a comercialização da safra, simultânea ou precedida pelas importações realizadas a preços inferiores às cotações internacionais, pode ser um indicador de dano.

b) Sob o aspecto de cumprimento dos procedimentos normalmente exigidos pelo Gatt na condução de uma investigação de dumping ou subsídios, a continuidade da aplicação da Portaria nº 444 pode acarretar resultados bastante negativos. A decisão do panel instaurado no Gatt, a pedido da União Européia, a favor da retirada pelo Brasil da taxa compensatória imposta às importações de leite em pó originárias daquela região deveria servir como uma advertência definitiva quanto à importância do acatamento das regras processuais estabelecidas no Gatt. O julgamento restringiu-se aos aspectos processuais descumpridos pelo Brasil, passando ao largo do mérito, tendo sido determinado que as autoridades brasileiras não realizaram uma investigação preliminar à imposição do direito compensatório no dia 8/4/92, uma vez que a ação havia sido formalmente iniciada 24 dias antes.

A viabilização dos mecanismos de defesa comercial tais como os direitos compensatórios e antidumping no Brasil depende, evidentemente, de uma análise técnica apurada, mas também de um grande rigor no cumprimento do ritual associado a esses processos sob os aspectos de prazos para decisões e notificações e de transparência aos agentes envolvidos.

A análise da "legislação agrícola" e dos processos movidos contra as importações de trigo e arroz americanos sugere, por fim, uma preocupação do setor produtivo nacional a respeito da internalização das flutuações de preços, de curto prazo, nos mercados internacionais. Uma resposta possível à necessidade de estabilização de preços para determinadas commodities agrícolas é dada pelas propostas de "bandas de preços" [ver Braverman et alii (1992)]. Nos casos em que a solução de livre-mercado não seja aceitável devido a fortes oscilações nos preços e renda reais, propõe-se a definição de um intervalo de variação de preços, dentro do qual os mercados funcionariam livremente. De acordo com a formulação de Dias e Barros (1983), citados por Braverman et alii (1992), os preços máximo e mínimo de intervenção deveriam ser expressos como um quociente dos preços básicos de referência, que seriam, por sua vez, a média móvel de um período passado de 36 meses. Segundo Braverman et alii, "a questão de quão largas as bandas de preços seriam e com que frequência elas deveriam mudar seria uma questão importante de política de preços".

As simulações feitas por Braverman et alii, considerando, em primeiro lugar, uma situação de mercado livre e a posterior imposição de uma banda de preços em torno do valor de livre-comércio, chegam a diferentes resultados quando considerados cinco produtos do mercado brasileiro (feijão, algodão, milho, arroz e trigo). Para o arroz, a situação de livre-comércio traria uma instabilidade de preços maior do que o padrão histórico observado; a banda de preços proposta estabilizaria os preços e renda não só em relação à situação de livre-comércio como em relação aos valores históricos. No caso do trigo, os preços domésticos têm sido mais instáveis do que o seriam em livre-

comércio, mas a banda de preços também reduziria ainda mais a instabilidade do mercado livre.

A alternativa de imposição de bandas de preços, porém, restringe-se, em seu objetivo, à diminuição da instabilidade de preços dos produtos agrícolas, e em seu escopo de aplicação a um grupo selecionado de produtos, sem o que se incorreria o risco de um uso técnica e politicamente incorreto desse instrumento.

Em relação a surtos de importação de produtos agrícolas subsidiados que causem ou ameacem causar dano à produção doméstica competitiva, cabe a única alternativa de aplicação em termos consistentes com as normas do Gatt da legislação de subsídios e direitos compensatórios.

BIBLIOGRAFIA

- BALASSA, B. **Subsidies and countervailing measures: economic considerations.** The World Bank, 1989 (Discussion Paper, 55).
- BALDWIN, R. E. **Non-tariff distortions of international trade.** Washington, D.C., 1971.
- BRANDÃO, A.S., ALVES, E. **Elementos de uma estratégia para o desenvolvimento da agricultura brasileira.** *Ensaio Econômico da EPGE*, n. 209, fev. 1993.
- BRANDÃO, A.S., MARTIN, W. **Implications of agricultural trade liberalization for the developing countries.** The World Bank, Mar. 1993 (WPS, 116).
- BRANDER, J.A., SPENCER, B. **Export subsidies and international market share rivalry.** *Journal of International Economics*, v.18, 1985.
- BRAVERMAN, A. et alii. **Commodity price stabilization and policy reform – an approach to the evaluation of the Brazilian price band proposals.** The World Bank, 1992.
- CORDEN, W.M. **Trade policy and economic welfare.** Oxford: Clarendon Press, 1974.
- GOLDIN, I., REZENDE, G. **A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise.** Rio de Janeiro, IPEA, 1993 (Série IPEA, 138).
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA. **Indicadores da agropecuária**, ano I, n.4, jun. 1992.
- **Revista de Política Agrícola**, ano I, n. 2, abr. 1992.
- **Revista de Política Agrícola**, ano II, n. 3, edição comemorativa.
- TANGERMANN, S. **Approaches to export subsidies: disciplines for export subsidies in primary and non-primary products.** The World Bank, 1989 (Discussion Paper, 55).
- VALDÉS, A., ZIETZ, J. **Price distortions in world food markets: quantitative evidence.** Draft, Aug. 1993.
- ZIETZ, J., VALDÉS, A. **International interactions in food and agricultural policies: effects of alternative policies.** In: GOLDIN, I., KNUDSEN, O. (eds.). **Agricultural trade liberalization: implications for developing countries.** OECD e World Bank, 1990.