OS EFEITOS DAS COALIZÕES NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E O COMÉRCIO EXTERIOR DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS NO BRASIL[1]

Mauro de Rezende Lopes[2]

1 - INTRODUÇÃO

Antes de mais nada, gostaria de agradecer o honroso convite para participar nas comemorações do cinqüentenário do Instituto de Economia Agrícola, convite que muito me distingue, devo dizer, imerecidamente. Vou discutir assuntos polêmicos, como é um traço de minha personalidade. Mas vamos procurar contribuir para entender por que o governo faz, o que ele faz e por que a burocracia estatal age da maneira como ela age. O trabalho principia com uma pergunta.

Como é possível entender o processo de formação de preços das culturas de exportação? Por que o Brasil perdeu sua posição de grande exportador mundial de arroz, algodão e milho, que desfrutava até 1973? Como se pode entender que o governo tenha adotado persistentemente uma política restritiva às exportações com a imposição de toda sorte de controles e impostos de exportações, por um período de tempo tão longo? Estudos nacionais, e em universidades estrangeiras, mostravam de forma inequívoca que esses impostos tinham severos efeitos alocativos que, a longo prazo, prejudicavam muito estas atividades produtivas. Esses impostos incidiam desigualmente sobre o setor agrícola, agravando problemas distributivos no próprio setor. Além disso, a incidência desses impostos, no caso do pressuposto de pequeno país, era interna. Pela violência com que eram aplicados, acabavam gerando efeitos colaterais severos, mesmo para a sociedade como um todo, na medida em que expulsavam mão-de-obra para o meio urbano, criando megalópoles inadministráveis.

Este trabalho procura responder este conjunto de indagações, do porquê o Brasil perdeu posição de exportador, para uma posição embaraçosa de importador de alimentos, com uma das agriculturas mais poderosas do mundo.

2 - OS OBJETIVOS DESTE TRABALHO

O objetivo deste trabalho é discutir um tópico de importância para uma agenda de pesquisa para os próximos anos, qual seja a pesquisa da ciência política da agricultura. Isto é importante porquanto hoje há que se respeitar o acordo político como forma de viabilizar uma política qualquer no Congresso. Vivemos hoje o primado do acordo político.

Por um lado, hoje há uma perspectiva concreta de uma grande negociação de todos os setores da agroindústria com a sociedade, através do recém-criado instituto de *agribusiness*. Este seria o foro adequado para a negociação das questões que envolvem políticas públicas com outros setores interessados, com vistas a uma harmonização de interesses recíprocos. Por outro lado, a agricultura padece de problemas que se instalaram no conjunto das políticas do passado e que hoje não têm mais razão de ser. Tais são os casos notórios das políticas de substituição de importações, dentro da diretriz da industrialização forçada, que tanto discriminaram a agricultura brasileira. Hoje esta política foi afastada, mas persistem ainda práticas e instrumentos do passado que comprometem em muito o crescimento do setor rural. Assim, as reformas na política agrícola poderiam ser feitas dentro do acordo global do *agribusiness*, já que muito do que houve no passado foi feito dentro de um acordo do Estado com grupos de interesse deste grande complexo agroindustrial. Sem a sua participação, as reformas seriam inviabilizadas ou muito difíceis.

Hoje, virtualmente, todas as reformas dependem de uma ampla negociação política. Neste ponto, a agricultura carece de estudos nas áreas da ciência política da agricultura, ou da agricultura política, que possam orientar caminhos dos acordos e da conciliação de interesses econômicos e políticos. Na instância técnica pouco tem valido o consenso da área acadêmica em torno de reformas. Um país com a atual baixa governabilidade, em que minorias bloqueiam decisões da maior transcendência, a questão de imprimir uma nova reforma na agricultura padece de viabilidade justamente devido à falta de estudos na área da ciência política da agricultura. As discussões da Lei Agrícola

mostraram o quanto estávamos despreparados para enfrentar contestação, apesar de se ter, à época, idéias que levariam uma maior liberdade de mercado a uma agricultura que perdia o crédito farto e subsidiado do passado e tinha agora que competir com juros altos, crédito escasso, contra produtos subsidiados que provinham do exterior.

O objetivo primordial deste nosso *paper*, apesar de suas limitações, é justamente provocar uma discussão acerca da necessidade de se inserir na agenda de pesquisa do futuro tópicos relativos à ciência da política na agricultura. Um tópico, de resto, delicado para um país que investiu muito pouco em sociologia rural e ciência política. Agora, com a recente criação de uma instituição privada, destinada a tentar uma conciliação entre as outrora forças antagônicas da agricultura e do *agribusiness*, a questão da superação do espírito de confrontação e antagonização dos interesses dos produtores e das indústrias passa à maior relevância possível. Vamos discutir as políticas passadas dentro de um contexto de um mercado político, com o recurso, naturalmente aos instrumentos da teoria econômica.

3 - A CIÊNCIA POLÍTICA DA AGRICULTURA: UMA QUESTÃO DELICADA

O assunto de que me ocupo neste trabalho é delicado, pelo menos aos olhos dos brasileiros, qual seja o papel dos grupos de interesses na formulação da política agrícola. Os *lobbies* são criminalizados no Brasil, mas são descriminalizados em outros países, porquanto o direito de livre associação é uma garantia constitucional. O problema no Brasil decorre dos períodos de regime militar quando o *lobby* era feito diretamente no Executivo, sem o Congresso. Além disso, não havia um certo grau de pluralismo dentro do interesse organizado, em particular, faltava o interesse agrícola organizado que defendesse a agricultura como um todo. Entretanto, após a outorga do Prêmio Nobel a James Buchanan, a atuação dos grupos de interesse não pode ser mais ignorada pelos economistas. Esta grande e nova teoria da sociedade de caçadores de renda ajuda a entender por que os governos adotam estas e não aquelas políticas e ajudam a entender por que o governo faz o que ele faz. Ajudam muito a entender por que a política agrícola foi feita desta ou daquela forma.

Vale, de pronto, a advertência de que este tipo de assunto se presta à exploração ideológica, o que seria lamentável se ocorresse. Esta é uma questão que os economistas têm muito a contribuir, justamente aplicando métodos quantitativos, para descaracterizar estas questões como questões ideológicas. Os instrumentos de medida são bastante exatos e as hipóteses evitam que a questão descambe para o debate ideológico.

Falo para uma audiência de pesquisadores, professores, técnicos e formuladores de política, e, para estes, a meu juízo, os grupos de interesse são uma categoria analítica como qualquer outra. É importante que se encare esta questão dos grupos de interesse com desassombro, recorrendo aos instrumentos analíticos de que dispomos na literatura moderna. Entendendo melhor como estes grupos funcionam em uma economia organizada, espera-se acabaremos entendendo melhor por que a política agrícola acabou tomando o rumo que foi imposto ao setor rural. Do entendimento de como ocorreu o funcionamento dos grupos de interesse no passado, podemos propor uma nova ordem de entendimento entre as forças políticas na agricultura para as reformas necessárias ao aparato burocrático do Estado brasileiro indispensáveis à modernização da parafernália de instrumentos de intervenção deste Estado nos mercados agrícolas.

4 - ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho está organizado da seguinte forma: a seção seguinte discute o papel dos grupos de interesse na formulação da política agrícola no Brasil, de acordo com um trabalho anterior do autor em que se fez uma resenha da história recente da política agrícola no País; a terceira parte apresenta as principais hipóteses a serem testadas no trabalho, com base na teoria das coalizões políticas; a quarta parte mostra os resultados empíricos do trabalho apresentando estimativas de taxas de proteção nominal e efetiva dos principais grãos, oleaginosas e fibras; e, finalmente, a última parte se destina a discutir as implicações de política dos resultados deste trabalho.

5 - OS GRUPOS DE INTERESSE E A POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL

5.1 - Introdução

O processo de industrialização da década de 50 e as políticas adotadas para viabilizá-lo, ao distorcerem os preços na economia, produziram uma transferência maciça de renda da agricultura para outros setores. Não obstante, a despeito de alguma compensação ao setor, notoriamente via crédito subsidiado e a política de preços mínimos, nenhuma alteração substancial foi implementada e a agricultura, sobretudo o segmento produtor de grãos, outrora grande exportador mundial, viu-se, a partir do final da década de 70, obrigado a recorrer à importação para equilibrar seu suprimento interno, quadro este que só muito recentemente se inverteu[3].

A compreensão deste processo de discriminação da agricultura e, sobretudo, a demora em reverter esse processo, mesmo quando já eram visíveis os sinais de esgotamento do modelo, depende em larga medida de uma análise do processo decisório da política agrícola e do papel desempenhado pelo governo e pelos grupos de pressão.

Durante todo esse período, salvo alguns poucos segmentos mais organizados, a agricultura - os segmentos de oleaginosas, fibras, cereais e grãos-teve uma participação muito limitada no processo decisório, particularmente na formulação da política agrícola. Facilitava essa situação o fato de o poder decisório da política agrícola ser muito concentrado e estar fora do Congresso, dentro de um processo administrativo e fechado, não legislativo e aberto. Em um processo administrativo fechado e fortemente hierarquizado, as decisões de política agrícola, mesmo que implicassem a penalização de muitos em benefício de poucos, eram sempre irrecorríveis. As transferências de renda que podem ocorrer dentro de um tal processo decisório - sobretudo quando mantido por um período prolongado - são potencialmente muito expressivas.

A emergência de novos grupos de interesse de origem agrícola configura-se como um fenômeno muito recente, que passa a mudar a base da política para grãos, fibras vegetais e oleaginosas (nos quais centralizaremos nossas atenções). Estes mesmos grupos de interesse e pressão passam a ter o papel de impor decisões que liberaram os mercados agrícolas da intervenção do governo e romperam com a política do passado, segundo a qual o governo, virtualmente, podia impor suas decisões administrativamente. São exemplos desta nova linguagem e sinais de uma nova cultura: a) a portaria do Ministério da Agricultura nº 657, que criou os preços e as regras de intervenção para as vendas dos estoques do governo, inibindo a venda intempestiva de estoques públicos; b) a Resolução do CONCEX nº155, que liberou as exportações agrícolas, proibindo os controles administrativos das exportações; e c) o imposto compensatório sobre produtos agrícolas importados com subsídio (Lei nº 8.174).

Para entender bem este fenômeno de emergência de poder político da agricultura é preciso conhecer e, sobretudo, interpretar o passado. Neste ponto vamos entender como os grupos de interesse, aliados a uma poderosa classe de tecnoburocratas desenharam e implementaram a política agrícola e mudaram-na como bem entenderam. Os produtores estiveram alijados desse processo, porém não todos, obviamente. A introdução desta dimensão industrial ajuda a entender a política agrícola no passado recente. Vista por essa ótica, a política agrícola do passado recente fica mais clara e mais compreensível.

5.2 - Grupos de Interesse na Política Agrícola

No regime que vigorou nas últimas décadas, a atuação do Governo na formulação das políticas continha forte poder discricionário, podendo discriminar políticas, setores, segmentos do mercado e grupos da sociedade. Este poder discricionário dava margem a uma disputa pelos benefícios das políticas por parte de grupos de interesse, formais e informais, que atuavam diretamente dentro das instituições do governo. Principalmente os setores industriais ligados ao processamento de produtos agrícolas e matérias-primas, todos possuíam uma organização para a defesa de seus interesses junto ao Governo. Até mesmo o setor distribuidor de alimentos básicos (como o arroz e o feijão), um pouco menos organizado, assediava o Governo no sentido de obter autorização para importar esses produtos, distribuí-los nos grandes centros ou simplesmente visando o acesso aos estoques oficiais. Podiam variar em grau de organização, união dos membros, mas, em se tratando de obter decisões que lhes fossem favoráveis, votos, resoluções, portarias internas e até decretos-leis, sempre grupos de interesse persuadiam os técnicos do Governo de que tal medida devia ser implementada.

O grupo de interesse da agricultura, como setor, não havia, pelo menos na instância decisória de medidas administrativas. Como a agricultura compreende muitos subsetores e havia um custo elevado de arregimentação dos produtores, até mesmo em nível de

produtor individual, como resultado incerto de gerar benefícios, sua representatividade política era fraca, mesmo com um Congresso com maioria de parlamentares com interesses agrícolas (tal era o poder do sistema cristalizado de decisões administrativas). Havia grupos subsetoriais ou grupos de produtos específicos (como os vitivinicultores e os rizicultores do Rio Grande do Sul, por exemplo), mas os órgãos de classe haviam sido, como veremos, cooptados pelo sistema de crédito rural. Parcelas expressivas de representação dos produtores, como as cooperativas, participavam ferozmente das disputas por recursos creditícios, para construírem infra-estrutura e, como tal, exibiam elevada vulnerabilidade por *exposure* financeira. Nesse sentido, não ousaram questionar as decisões do Governo.

5.3 - Política de Intervenção do Governo nos Mercados de Produtos de Exportação

Os grupos de interesse industriais alinhavam razões, encorajados pela tecnoburocracia, para justificar uma pesada interferência do Governo nos mercados através de forte regulamentação protecionista. As razões eram invariavelmente a defesa do emprego no setor industrial, a exportação de valor adicionado, do abastecimento interno dos derivados, a necessidade de utilização de capacidade ociosa na indústria, a concorrência desleal com outros exportadores no mercado externo e contra a exportação de matéria-prima, que mais tarde seria usada pelos concorrentes para competir com os produtos processados por indústrias nacionais, no mercado externo.

As intervenções do Governo sempre foram muito pesadas. Além da desvalorização cambial e de incentivos fiscais que neutralizavam os efeitos da sobrevalorização para quem exporta manufaturados, destacam-se medidas de exceção que se tornaram praxe no mercado, tais como o contingenciamento de exportações, regimes de licenciamento prévio, controles administrativos (dentre eles, o "embargo de gaveta"), as suspensões temporárias e os embargos e proibições definidas. Nenhum produto escapou destas atribuições indiretas e violentas. No caso do milho, por exemplo, ao invés de ter a exportação liberada permanentemente, com raras proibições, ela era permanentemente proibida, com raras liberações.

5.4 - Interesse Particular do Governo em Controlar os Preços Internos dos Alimentos

No caso dos preços dos alimentos, o Governo mesmo tinha interesse maiores em controlar o mercado. Como era possível entender as políticas de preços internos que artificializavam os mercados e induziam a uma estatização crescente? Por que o governo tinha que intervir, com todo o desperdício de gastos públicos que acompanhavam inexoravelmente as políticas de comida barata?

Só que no caso dos alimentos, o governo tinha fortes motivos para transferir renda da agricultura para o setor urbano e para os intermediários. Além do apoio urbano e do compromisso com os setores industriais de viabilizar seus lucros e investimentos, através de um salário real artificializado pelos preços baixos dos alimentos, o Governo era um Estado Empresário interessado, também, em viabilizar seus próprios projetos, lucros e investimentos. Essa política, o que é mais importante, abria um espaço enorme para a criação de déficit público. Podia se gastar perdulariamente que, mais tarde, os efeitos eram neutralizados pelo controle draconiano dos preços. Com isso, nessa linha de raciocínio, o poder do Estado e da tecnocracia ficava com o controle de preços incrivelmente ampliado.

5.5 - Arquitetura Política da Combinação de Imposto com Subsídio

A maior obra de arquitetura política das políticas agrícolas é a combinação de impostos com subsídios, levada a efeito com o crédito rural. O Governo podia impor controles de exportação e de preços internos, mas fatalmente não escaparia dos efeitos alocativos que dessa combinação decorreriam. Queda de produção, crises domésticas de escassez, perdas de exportações, tudo isso conspirava para que essas políticas se revestissem de um perfeito fracasso. Essas políticas eram complementadas por outras taxações decorrentes dos efeitos simétricos que subsídios industriais e proteção tarifária, nos setores de insumos agrícolas, exercem sobre o setor rural.

A solução para este impasse inexorável foi a concessão do crédito rural subsidiado, com a roupagem de modernizar a agricultura. Uma vez atendidos os interesses dos industriais, que podiam se organizar e tinham força política, cumpria cooptar os produtores

agrícolas que, sendo poucos e potencialmente organizáveis, também desfrutavam de poder político. O processo beneficiava grupos reduzidos de industrais e produtores fortes, fazendo esta combinação de impostos com subsídios. Com isso o Governo fazia os impostos e os controles de preços incidirem sobre a vasta maioria de produtores desorganizados (aqueles que não abandonaram a produção).

Na instância técnica era impossível entender essa combinação de políticas, porquanto ela fazia coincidir pesados efeitos alocativos com graves efeitos distributivos. Os impostos incidiam sobre todos os produtores apenas em um primeiro momento. Os produtores que logravam obter crédito subsidiado transferiam, via esse subsídio, os impostos para a sociedade, que pagava tanto esse subsídio como o imposto inflacionário dele decorrente (que era pago apenas por uma parte das populações rurais e urbanas). Os impostos decorrentes das políticas agrícolas acabavam incidindo sobre os produtores e trabalhadores que permaneciam no setor e sobre a pobreza urbana.

Ocorre que esta segunda melhor solução (pois a melhor solução seria não haver impostos nem subsídios) era, em termos políticos, uma "primeira melhor" solução, porquanto viabilizava a combinação dos interesses do Governo e dos tecnocratas, unidos na "industrialização", enquanto cooptava os produtores de grande porte, neutralizando-os no seu potencial exercício de poder político. Trouxe os produtores para dentro do jogo de interesses, desde que não se organizassem e não pressionassem por mercados mais livres e que não comprometessem a manipulação de preços e o processo de transferência de renda dos produtores mal organizados.

Enquanto houve dinheiro foi possível manter essa política. Quando o dinheiro acabou e o déficit público mostrou a irracionalidade das políticas adotadas (em todos os setores), rompeu-se esse pacto. Não houve fenômeno do aparecimento de grupos de interesses na agricultura a partir de grupos organizados de produtores (que pagavam os impostos representados pelas políticas de controle de preços). Foi a falta de dinheiro e uma série de pequenos "erros" que induziram o rompimento do pacto entre tecnocratas e grupos de interesse, conforme veremos a seguir.

5.6 - Fragmentação do Pacto entre Grupos de Interesse na Agroindústria e Governo

Aí o regime político mudou. Assim, a fragmentação destes pactos de política agrícola principiou com a mudança do regime político. O Congresso passaria a reivindicar maior participação na formulação da política agrícola.

Foram cometidos "erros" de estratégia que acabaram por fragmentar a coalizão de interesses em torno do Governo e da tecnoburocracia. Alguns "erros" já vinham do passado e se acentuaram ainda mais recentemente. Dentre esses podemos destacar:

a) a taxação de subprodutos das indústrias nas exportações acabou comprometendo os pactos anteriores de harmonia de interesse na industrialização. Esse processo, ao se acentuar com as proibições de exportações de derivados, acabou colocando esse subsetor contra o Governo;

b) os controles de preços, através do CIP e da SUNAB, atingiram insumos e produtos processados, fáceis de identificar e padronizados. Atingiram, também, níveis elevados no Plano Cruzado, forçando um rompimento com a promoção harmônica de interesses comuns (pois acarretaram prejuízos pesados aos setores industriais);

c) mesmo tendo sido um fato a exaustão dos recursos para a subsidiação do crédito, o fim do subsídio aos financiamentos rurais rompeu a paz dos acordos, justamente com os produtores que mais força política tinham dentro da agricultura;

d) a questão da reforma agrária, conduzida com enorme competência política, permitiu que se radicalizassem posições antagônicas e que mostrassem à agricultura que ela tinha mais poder do que imaginava;

e) a "armadilha" dos juros do crédito rural do Plano Cruzado acabou provocando uma fortíssima reação dos produtores, que foram compelidos a assumir dívidas que não podiam pagar; e

f) o golpe mortal foi desfechado pelas importações do Plano Cruzado, que cavaram o vale mais profundo das curvas dos preços reais da agricultura dos nossos tempos, ameaçando todo o setor financeiro com inadimplência em massa (o setor financeiro, sócio do Governo na arrecadação do imposto inflacionário, também perdeu).

As importações de alimentos do Plano Cruzado tiveram efeitos que transcenderam os limites do setor produtor agrícola. Atingiram o setor de produção de insumos, levando prejuízos ao "negócio" agrícola como um todo. Os prejuízos foram tão

grandes e generalizados que rompeu-se o sistema tradicional de pacto político, formando uma nova coalizão entre os produtores de insumos, a indústria de processamento de produtos agrícolas (alimentos e matérias-primas), as elites agrícolas e as cooperativas. Ruiu por terra tudo que havia sido pactuado no passado. Nasceram, então, movimentos de coalizão entre os interesses agrícolas, tais como a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, que congregava produtores, industriais e todos os órgãos de representação pública de produtores organizados. Uniram-se a esta nova coalizão os parlamentares, que já estavam organizados em frentes parlamentares (da agricultura e do cooperativismo).

6 - TESTE DE ALGUMAS HIPÓTESES

Este trabalho testa algumas hipóteses importantes acerca das coalizões políticas na área agrícola. Este teste serve também ao propósito de avaliar o impacto das coalizões políticas discutidas na parte anterior deste *paper* no setor primário, nos estímulos à produção doméstica de arroz, milho, algodão, trigo e soja.

O primeiro teste é feito com a coalizão da burocracia estatal com a agroindústria processadora de alimentos e de matéria-prima agrícola. As distorções causadas por impostos diretos, controles de exportação, licenciamento prévio das exportações, embargos levaram a preços nos mercados domésticos abaixo do custo de oportunidade dos produtos no mercado internacional. Os preços domésticos ficariam abaixo da paridade de exportação. Este efeito teria sido causado por uma parafernália de instrumentos destinados a manipular e deprimir os preços internos, transferindo renda do setor agrícola para o setor urbano-industrial, servindo aos interesses das indústrias, dos consumidores e do Estado Empresário, dentro de um mercado "político", no qual operam os sistemas de *lobby*[4].

Esta primeira hipótese referente à primeira coalizão da agroindústria processadora e exportadora com a tecnoburocracia estatal será testada mediante o recurso à estimativa da Taxa de Proteção Nominal. De acordo com esta hipótese, espera-se que estes coeficientes de proteção nominal sejam negativos para todos os produtos, exceto para o trigo que, devido a uma coalizão que incluía os produtores, deverá apresentar coeficientes de proteção positivos, indicando uma proteção a este produto. Os coeficientes estimados negativos indicariam que a produção de milho, arroz, soja e algodão foi taxada de forma implícita com as políticas de preços que deprimiram artificialmente a renda agrícola.

A segunda hipótese é de que uma coalizão de forças políticas entre a burocracia estatal e a indústria de insumos agrícolas - que incluía também a agroindústria processadora, pois do contrário ela poderia ter feito um *lobby* contrário ao encarecimento dos produtos que comprava, sob o efeito de proteção tarifária dos insumos agrícolas, acabou por criar custos mais elevados para a produção doméstica. A burocracia rendeu-se a pressões por conferir tarifas de importação de insumos em níveis tais que prejudicaram o setor produtor doméstico.

Este teste da segunda hipótese será conduzido mediante o cálculo dos Coeficientes de Proteção Efetiva. Como se sabe a taxa de proteção efetiva mede a tributação implícita do setor produtor doméstico não só devido ao efeito das políticas públicas que distorcem os preços dos produtos, como mede também, adicionalmente, os efeitos da proteção dos insumos. Assim, espera-se que os sinais dos coeficientes de proteção efetiva sejam negativos. Isto indica que a proteção via tarifas elevadas dos insumos acabaram por acentuar ainda mais a tributação havida nos preços dos produtos.

Devido à combinação de impostos diretos e indiretos havidos na agricultura, os testes dos coeficientes de proteção nominal e efetiva serão feitos com e sem impostos diretos que incidem sobre a produção e exportação (ICMS), e com e sem os impostos representados pela sobrevalorização cambial (a chamada "defasagem" cambial). Este teste adicional deve ser feito para se verificar até que ponto os produtores rurais percebem o quanto estão sendo taxados de forma indireta através da sobrevalorização cambial e o quanto os produtores conseguem perceber que estão recebendo menos do que valem seus produtos no mercado internacional devido à incidência de impostos diretos. No caso dos impostos diretos, também, pode-se medir até que ponto os governos estaduais e o Governo Federal conseguem perceber que estão "exportando" impostos, principalmente nos casos dos produtos de exportação, algodão (hoje um produto de importação, justamente pelas políticas que penalizaram o setor) e a soja (produto notoriamente tributado nas exportações).

Finalmente, este teste de hipóteses procura

medir a força política dos produtores ou a capacidade de os produtores mobilizarem poder político para neutralizar as coalizões que acabaram, consciente ou inconscientemente, tributando e penalizando o setor rural. Na presença de elevada tributação é possível que os produtores viessem a se organizar para se defender da penalização a eles imposta. Ou, ao contrário, o quanto de uma reação potencial dos produtores foi neutralizada pela política de subsídios do crédito rural, que cooptou e neutralizou as lideranças políticas na agricultura brasileira.

Assim, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinais negativos, isto indica que os preços domésticos ficaram abaixo dos preços de paridade FOB de exportação, e não poderemos afastar a hipótese de que a agricultura foi desvalorizada no Brasil, em relação ao seu valor de oportunidade no mercado mundial. Entretanto, se os coeficientes de proteção nominal apresentarem sinal positivo, isto indica que os preços domésticos recebidos pelos produtores ficaram acima do custo CIF de importação, o que indica que não podemos, pelo menos com a evidência empírica disponível, afastar a hipótese de que o produto foi protegido (como se espera no caso do trigo). Um coeficiente de proteção nominal igual a zero indicaria que naquele momento do tempo o produto teve seus preços domésticos entre os valores FOB e o CIF - o que indicaria que, naquele momento, o produto era um produto não comercializável no mercado internacional (um *non-tradable*), que não se pode nem importar nem exportar.

7 - ALGUNS PERÍODOS DE TEMPO IMPORTANTES

Antes de se proceder à análise dos resultados, convém dividir o período considerado, de 1970 a 1992, em alguns subperíodos nos quais prevaleceram medidas de política e fatores exógenos específicos. A divisão em períodos apenas de cinco em cinco anos, ou períodos maiores ou menores, peca por não considerar fatores internos e externos que alteraram os mercados de produtos agrícolas. Assim é que dividimos o período total nos seguintes subperíodos:

1 - 1970-72

Este período, embora curto, com apenas três anos, representa o auge da política de substituição das importações, com a adoção da industrialização forçada. Havia um viés antiexportação, com a adoção de políticas de controle de preço e tributação através do câmbio sobrevalorizado, a política de imposto-com-subsídio, havia um viés em favor das indústrias processadoras de alimentos, e um viés urbano nas políticas de comida barata. Os produtores não se organizaram para defender seus interesses.

2 - 1973-74

Neste período prevaleceram preços externos elevados, devido ao *commodity boom*, quando os Estados Unidos desvalorizaram o dólar (1972), houve venda de grandes estoques à Rússia, caiu a captura de enchovas no Peru e ocorreu uma infestação de pragas no meio-oeste americano. Nesta fase, sob pretexto de defender os consumidores, o governo usou - e aprendeu a usar com desenvoltura mais tarde - toda uma parafernália de instrumentos para manter produtos agrícolas no mercado interno. Foram impostos embargos à exportação, houve uma escalada na intervenção nos mercados de produtos de exportação, reforçou-se a política de reserva de mercado de matérias-primas para a indústria agroprocessadora e o câmbio ficou defasado em cerca de 10% a 15%. Como os produtores não opuseram resistência a estas medidas, o governo incorporou-as ao arsenal de políticas intervencionistas.

3 - 1975-80

Neste período a queda na produção mostra seus primeiros e definitivos sinais, com elevação da inflação. Foram adotados tabelamentos e controles de preços. O crédito rural subsidiado foi acionado (1979) dentro da política de imposto-com-subsídio. A sobrevalorização cambial atingiu entre 20% e 25%. O Governo implementou uma política de "anda e pára" (*stop and go*) no crédito e nos preços mínimos, com a acumulação de estoques, sem regras de liberação, nas mãos do Governo, que os vendia com subsídios aos distribuidores de alimentos (1978 e 1979). A queda de produção acentuou-se no final do período (com os fracassos das safras de 1978 e 1979) - o que ocasionou a importação em massa de alimentos, invariavelmente vendidos com subsídios.

4 - 1981-85

Os choques de oferta ocorreram com a coincidência do fim do financiamento externo com crises de divisas e as políticas contorcionistas (pelo menos na intenção) monetárias e fiscais. O crédito rural se contrai; e isto agrava ainda mais a questão da falta de produto internamente. Há a ocupação do Centro-Oeste, como forma de se ter um "estoque regulador", contra a escassez interna. O Governo percebe que, como os preços domésticos saíram dos níveis FOB e foram para níveis de custo CIF de importação, seria talvez mais barato (sem a crise do petróleo) produzir o que faltava no mercado interno na nova fronteira. O crédito se mostrou incapaz de fomentar a produção interna - levando o Governo a intervir mais ainda na comercialização (apogeu da intervenção). Os preços internos se elevaram acima da paridade FOB. Em 1983 há uma escassez interna e mundial que eleva ainda mais os preços.

5 - 1986-89

Estes são os anos do desastre do Plano Cruzado. Estimulada por juros irrisórios e por forte demanda, inclusive com a explosão de preços no segundo semestre de 1986, a agricultura responde com grande safra (1987). Estoques públicos, comprados na política de preços mínimos e importados, deprimiram tanto os preços internos, inclusive devido aos fortes subsídios incorporados nas importações, que os produtores foram levados à inadimplência em massa. Foram usados ao paroxismo os congelamentos de preços, as importações subsidiadas na origem, e toda sorte de intervenções nos preços. Compras importantes ocorreram em 1985 (8,8 milhões de toneladas), 1986 (7,7 milhões de toneladas) e 1987 (12,9 milhões de toneladas) na política de preços mínimos, que desorganizaram os mercados agrícolas. Não havia ainda a lei agrícola (8.171 e 8.174) e nem muito menos os preços de liberação de estoques e as regras de administração de estoques públicos. Este período é marcado pela coincidência dos planos de estabilização com a escassez interna. São adotados controles de preços internos.

6 - 1990-92

Na administração Collor, o País experimenta o fim da política de substituição de importações, com a abertura do comércio, aprovação das leis agrícolas, imposição de regras que disciplinaram o Governo na intervenção nos mercados agrícolas e a liberação do comércio de produtos agrícolas, ocorrida com a Resolução CONCEX nº 155, em 1988, começa a produzir seus primeiros frutos a partir de 1990. A sobrevalorização cambial neste período atinge o apogeu (1990-91). Sucessivas tentativas de liberação dos mercados agrícolas ocorrem neste período, inclusive com a privatização do trigo, mas há controles de preços (Plano Collor I).

8 - ANÁLISE PRELIMINAR DOS RESULTADOS EMPÍRICOS

A discussão dos resultados será feita com o recurso às tabelas de 1 a 4, nas quais estão os resultados das estimativas das Taxas de Proteção Nominal (TPN) e Taxa de Proteção Efetiva (TPE). Essa análise é ainda preliminar porquanto o trabalho se encontra hoje em fase de refinamento das estimativas.

A tabela 1 mostra alguns resultados interessantes. Com os coeficientes de proteção nominal estimados, com taxas de câmbio oficial e com os impostos, o algodão fibra curta, o milho e o arroz de sequeiro apresentam uma taxação muito reduzida. Os preços domésticos destes produtos estiveram nos períodos considerados muito próximos do valor FOB. Trigo, por sua vez, foi significamente subsidiado, como mostra o sinal positivo dos coeficientes de proteção. Isto indica que os preços recebidos pelos produtores estiveram acima da paridade ou custo de importação CIF.

Estes resultados, com tributação muito baixa e até mesmo proteção como no caso do trigo, ajudam a entender por que os produtores foram incapazes de identificar as reais causas do seu empobrecimento. Visto apenas na superfície, sem se descontar os efeitos da defasagem cambial e dos impostos que, em conjunto, gravam a agricultura, este conjunto de resultados reflete o sentido comum do brasileiro em relação à sua agricultura; um setor que não é tão penalizado assim e que tem até um produto protegido, como no caso do trigo. Nestas condições, os produtores não conseguem - só com a comparação dos preços domésticos com os valores de exportação FOB, com um câmbio defasado e tributação na exportação -, contrargumentar com a sociedade que estão sendo gravados. E, na maioria dos casos, comparando os preços que recebem com os preços que o mercado paga para exportar, os próprios produtores não conseguem ver o quanto são penalizados.

Considerando apenas estes resultados, os produtores não conseguem encontrar, realmente, argumentos que justifiquem perante os formuladores de política e a sociedade o seu pleito legítimo de redução da tributação que grava o setor. Não conseguem também justificar a perda de competitividade do setor no comércio exterior, muito embora, como se sabe, o País exporta imposto duplamente, através do câmbio defasado e através do ICMS na exportação. Não é de se estranhar que os formuladores de política no Brasil pensem que tudo parece normal com o setor agrícola, no sentido de não haver tanta tributação assim sobre o setor.

Os problemas reais começam a aparecer quando analisamos as tabelas de proteção nominal e efetiva sem os impostos que oneram a produção e com a correção da defasagem cambial. Quando calculamos as taxas de proteção efetiva verificamos que a proteção conferida aos insumos penaliza a agricultura, com os sinais negativos e valores elevados na tabela 1 ainda. Os preços domésticos sem impostos diretos acabam, como mostra a tabela 2, ficando muito abaixo dos preços de exportação, mostrando que estes impostos diminuem em muito a renda agrícola.

A tabela 2 mostra que o algodão de fibra longa e a soja, que eram ligeiramente tributados, como na tabela 1, são agora pesadamente tributados, e os demais produtos passam a ser tributados. A redução da renda agrícola destes produtos processa-se através de uma verdadeira "exportação de impostos". No caso, podemos entender por que o algodão de fibra longa do Nordeste e do Sudeste caíram de produção de 1970 a 1992, assim como a soja; e aos poucos o Brasil começou a importar algodão em grande quantidade, importando também soja.

Estes resultados ajudam a entender por que foi fácil negociar com a indústria têxtil a liberdade de importação, através da Resolução CONCEX nº 155, em 1988. Simplesmente não havia mais tanto algodão assim a ser importado e a indústria precisava da liberdade de importação. Os produtores reclamavam liberdade de exportação e tiveram que "pagar" com a liberdade de importação. A indústria aceitou o acordo - apesar de ser um setor que desfrutou por muitos anos da reserva de mercado de matéria-prima para o seu próprio abastecimento. O algodão que estava disponível era o de fibra curta, que esteve na paridade com baixa tributação, e este produto não interessava à indústria, que consome a fibra longa.

O que o setor produtor algodoeiro não sabia era que a proteção dos insumos - como mostram as

TABELA 1 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Taxas de Câmbio Oficial com Impostos

(continua)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Algodão (fibra curta)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-1,86	-4,73	-1,85	-4,26	-19,05	-17,84
Taxa de proteção efetiva	-10,43	-16,03	-7,96	-2,50	-36,49	-27,09
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-8,41	-10,00	-0,94	-2,45	-8,10	-9,74
Taxa de proteção efetiva	-41,08	-34,67	-23,61	-27,85	-21,08	-12,30
Algodão (fibra longa)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-6,41	-3,24	-4,41	-7,83	-20,99	-19,81
Taxa de proteção efetiva	-17,30	-17,36	-11,22	-4,38	-22,18	-26,80
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-15,46	-25,03	-5,45	-7,11	-8,24	-13,45
Taxa de proteção efetiva	-44,44	-45,27	-31,99	-35,49	-42,93	-47,35
Soja						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-7,09	-21,72	-1,46	-3,39	0,00	-3,37
Taxa de proteção efetiva	-20,93	-16,64	-16,44	-12,51	-8,16	-28,25
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-8,90	-24,36	-4,91	-12,91	-9,97	-11,08
Taxa de proteção efetiva	-20,39	-20,18	-23,68	-23,30	-3,16	-35,33

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 1 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Taxas de Câmbio Oficial com Impostos

(conclusão)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Milho						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-4,13	-5,35	0,00	-2,12	0,00	-1,26
Taxa de proteção efetiva	-42,43	-43,05	-27,80	-16,46	-10,86	-25,78
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	-29,74	-3,00	-2,09	-6,12	-4,19
Taxa de proteção efetiva	-21,55	-48,67	-17,88	-11,22	-21,88	7,30
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	0,00	0,00	-1,01	0,00	-0,19
Taxa de proteção efetiva	-27,30	-30,05	-22,33	-19,28	-14,83	-23,83
Arroz irrigado						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-	-36,59	0,00	0,00	0,00	-
Taxa de proteção efetiva	-	-35,65	-7,75	-5,26	-4,61	-
Arroz de sequeiro						
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxa de proteção efetiva	-27,53	-26,10	-32,98	-30,04	-18,14	-35,68
Trigo						
Sul						
Taxa de proteção nominal	58,19	13,82	37,60	50,52	20,20	28,39
Taxa de proteção efetiva	35,00	-19,90	14,25	49,28	10,82	0,09

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 2 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Taxas de Câmbio Oficial sem Impostos

(continua)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Algodão (fibra curta)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-16,12	-13,78	-8,98	-14,13	-28,13	-21,74
Taxa de proteção efetiva	-26,69	-25,70	-16,11	-11,33	-43,40	-31,08
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-17,74	-18,11	-4,93	-6,61	-14,79	-14,51
Taxa de proteção efetiva	-47,08	-43,80	-32,81	-36,06	-34,72	-20,90
Algodão (fibra longa)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-21,53	-15,11	-15,43	-20,72	-29,74	-23,86
Taxa de proteção efetiva	-32,36	-31,12	-22,91	-18,97	-37,19	-30,79
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-23,33	-37,01	-14,50	-17,69	-14,91	-18,52
Taxa de proteção efetiva	-51,09	-55,48	-42,73	-45,62	-52,77	-52,53
Soja						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-20,05	-33,24	-14,35	-17,80	-8,97	-8,44
Taxa de proteção efetiva	-25,97	-25,38	-16,44	-13,00	-17,19	-36,79
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-21,83	-36,83	-20,71	-26,79	-24,40	-17,07
Taxa de proteção efetiva	-28,16	-26,57	-26,85	-33,54	-5,86	-36,56

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 2 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Taxas de Câmbio Oficial sem Impostos

(conclusão)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Milho						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-16,95	-22,46	-4,98	-8,99	-5,38	-1,35
Taxa de proteção efetiva	-49,37	-56,95	-28,10	-16,50	-10,86	-27,28
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-1,63	-40,96	-7,86	-11,38	-13,33	-4,52
Taxa de proteção efetiva	-26,03	-58,36	-19,94	-18,22	-27,21	-6,43
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-4,03	-2,20	-0,00	-6,87	-5,96	-6,43
Taxa de proteção efetiva	-30,23	-36,40	-22,33	-23,76	-14,83	-25,13
Arroz irrigado						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-	-47,48	0,00	-1,72	0,00	-
Taxa de proteção efetiva	-	-47,67	-7,75	-5,26	-4,61	-
Arroz de sequeiro						
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	-18,50	-0,32	-3,99	0,00	0,00
Taxa de proteção efetiva	-27,53	-49,60	-35,35	-32,56	-26,53	-21,38
Trigo						
Sul						
Taxa de proteção nominal	60,45	14,14	38,76	53,49	21,27	30,57
Taxa de proteção efetiva	37,37	-19,90	14,98	53,76	10,09	0,17

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 3 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Correção da Sobrevalorização das Taxas de Câmbio com Impostos

(continua)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Algodão (fibra curta)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-11,19	-12,51	-9,13	-15,81	-31,23	-22,88
Taxa de proteção efetiva	-20,30	-23,03	-13,42	-9,39	-43,43	-32,73
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-15,87	-17,47	-5,47	-9,13	-18,14	-15,52
Taxa de proteção efetiva	-44,81	-39,95	-30,41	-34,71	-39,43	-23,74
Algodão (fibra longa)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-17,46	-13,97	-15,76	-23,35	-32,98	-25,24
Taxa de proteção efetiva	-27,06	-29,01	-21,64	-19,11	-45,07	-32,41
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-22,01	-36,37	-13,97	-19,59	-18,36	-20,02
Taxa de proteção efetiva	-47,71	-52,91	-41,40	-45,64	-55,55	-56,52
Soja						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-15,26	-33,38	-15,03	-20,90	-15,57	-9,69
Taxa de proteção efetiva	-21,31	-22,06	-11,55	-5,87	-15,00	-38,11
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-18,04	-36,24	-21,26	-29,47	-31,13	-18,83
Taxa de proteção efetiva	-24,03	-26,08	-23,17	-32,21	-12,93	-43,82

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 3 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Correção da Sobrevalorização das Taxas de Câmbio com Impostos

(conclusão)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Milho						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-13,61	-21,61	-5,90	-10,08	-9,89	-1,51
Taxa de proteção efetiva	-43,37	-52,85	-23,15	-5,34	2,89	-36,79
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	-29,74	-2,18	-2,09	-11,97	-5,05
Taxa de proteção efetiva	-19,29	-46,82	-14,04	-4,91	-21,97	-6,77
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-0,59	-5,92	-1,40	-8,88	-10,35	-7,61
Taxa de proteção efetiva	-24,27	-36,45	-16,70	-25,24	-38,02	-24,02
Arroz irrigado						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-	-46,40	0,00	-1,22	0,00	-
Taxa de proteção efetiva	-	-46,25	-5,48	-1,60	0,68	-
Arroz de sequeiro						
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	-9,34	0,00	0,00	-5,75	0,00
Taxa de proteção efetiva	-24,63	-20,20	-27,37	-19,16	16,13	-32,18
Trigo						
Sul						
Taxa de proteção nominal	40,46	7,55	16,18	23,41	6,88	34,21
Taxa de proteção efetiva	19,90	-12,90	3,50	22,78	-9,16	-0,27

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 4 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Correção da Sobrevalorização das Taxas de Câmbio sem Impostos

(continua)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Algodão (fibra curta)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-25,74	-26,73	-22,18	-29,62	-38,34	-26,26
Taxa de proteção efetiva	-35,07	-36,83	-28,84	-25,45	-48,83	-36,34
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-24,01	-30,67	-14,53	-19,10	-24,80	-19,56
Taxa de proteção efetiva	-50,02	-51,77	-43,06	-44,96	-49,86	-31,39
Algodão (fibra longa)						
Sudeste						
Taxa de proteção nominal	-30,88	-27,90	-29,25	-35,82	-39,77	-28,80
Taxa de proteção efetiva	-40,31	-41,52	-35,69	-34,54	-51,44	-36,02
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-29,16	-46,54	-26,00	-31,80	-30,48	-24,43
Taxa de proteção efetiva	-56,34	-61,66	-52,01	-55,62	-63,20	-61,66
Soja						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-29,59	-44,21	-28,99	-34,08	-27,46	-14,77
Taxa de proteção efetiva	-33,47	-36,67	-22,33	-22,43	-27,75	-41,50
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-31,86	-46,67	-34,34	-41,44	-42,94	-23,78
Taxa de proteção efetiva	-36,41	-33,59	-36,20	-43,57	-31,53	-47,26

Fonte: Estimativas do autor.

TABELA 4 - Taxas Médias de Proteção Nominal e Efetiva dos Produtos Agrícolas, Estimativas com Correção da Sobrevalorização das Taxas de Câmbio sem Impostos

(conclusão)

Produto	1970-72	1973-74	1975-80	1981-85	1986-89	1990-92
Milho						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-24,30	-36,08	-14,97	-20,53	-15,40	-1,63
Taxa de proteção efetiva	-52,50	-64,00	-29,95	-15,20	-11,75	-30,71
Nordeste						
Taxa de proteção nominal	-1,63	-40,96	-4,50	-11,38	-18,17	-5,44
Taxa de proteção efetiva	-24,17	-57,15	-15,69	-13,16	-26,51	-17,69
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	-11,81	-14,67	-4,89	-16,05	-15,65	-13,07
Taxa de proteção efetiva	-33,03	-42,65	-22,95	-33,24	-36,64	-25,69
Arroz irrigado						
Sul						
Taxa de proteção nominal	-	-55,56	-2,08	-9,74	-1,75	-
Taxa de proteção efetiva	-	-56,20	-7,18	-6,02	-2,75	-
Arroz de sequeiro						
Centro-Oeste						
Taxa de proteção nominal	0,00	-24,99	-5,39	-6,72	-8,12	0,00
Taxa de proteção efetiva	-24,63	-47,35	-30,25	-22,20	-6,39	-25,91
Trigo						
Sul						
Taxa de proteção nominal	42,48	7,85	16,82	25,42	7,69	36,83
Taxa de proteção efetiva	22,07	-12,90	3,67	25,90	-8,77	0,25

Fonte: Estimativas do autor.

taxas de proteção efetiva negativas - iria prejudicar tanto o setor produtor. Este item não entrou no pacote da Resolução 155, pois a indústria de insumos seria contra. O que restou foi um balanço prejudicial ao setor produtor, com o algodão com alíquota de importação zero e os insumos com alíquota que vão de 10% a 45%, em 1990. Diga-se de passagem, na reforma da desbravação tarifária de 1990 o algodão (e o feijão) tinham alíquota zero e o café 15%.

Como pode a agricultura brasileira competir se suas alíquotas de importação são baixas (em torno de 10%), o produto exportado tem imposto de exportação maior do que as tarifas e, ainda por cima, os produtos importados pelo Brasil não têm imposto compensatório, quando os exportadores dos produtos para o Brasil concedem subsídios? E ainda por cima nós "exportamos"proteção à indústria de insumos?

O Brasil tem um viés antiexportação muito claro, pois protege os insumos, tributa as exportações e isenta as importações subsidiadas. Estes resultados mostram o poder dos grupos de interesse da indústria processadora de produtos agrícolas e da indústria de insumos. Mostra, portanto, o poder de articulação política destas organizações, enquanto os produtores agrícolas, cujas lideranças foram no passado cooptadas pelo crédito rural, não conseguiram se organizar e formar poder político suficiente para neutralizar esta tributação.

No caso da soja, como cultivo de exportação, como o algodão fibra longa, a cultura é tributada ligeiramente em termos de proteção nominal com impostos e câmbio oficial. Entretanto, quando se retiram os impostos diretos que oneram as exportações os preços domésticos ficam muito abaixo do valor exportação FOB. A soja no Centro-Oeste é também muito taxada em decorrência de um efeito de tributação em cascata do ICMS, que incide sobre todas as etapas de produção, sobre os serviços e, finalmente, incide sobre o produto no porto. Esta tributação da soja tem quase zero de coeficiente de evasão, pois incide no porto.

A questão da luta dos produtores contra o ICMS da exportação é uma grande incógnita. Por que o setor rural não lutou para se livrar desse tributo? O fato é que ele beneficiou indignamente a indústria processadora de produtos agrícolas, pois seu efeito era de represar o produto a ser eventualmente exportado dentro do mercado externo, baixando os preços da matéria-prima da indústria, muito abaixo do preço que vigoraria se este imposto fosse retirado. O ICMS na exportação tem mais ou menos o mesmo efeito do câmbio defasado, que é um imposto sobre os produtos exportados.

Nos casos do arroz de sequeiro e milho, sem se reduzir os efeitos dos impostos diretos e do câmbio defasado, ambos os cultivos não parecem tributados. De 1970 a 1985 os coeficientes de proteção da tabela 1 são zero. Visto apenas assim, como podemos explicar que arroz e milho foram se tornando produtos de exportação nos anos 50 e 60 e se tornaram produtos de importação nos anos 70 e 80? A resposta para esta pergunta está nas tabelas seguintes (tabelas 2 em diante). Nestas tabelas verificamos que os impostos diretos, o câmbio defasado e a proteção aos insumos acabaram erodindo a competitividade destes cultivos. Os ganhos de produtividade não compensaram a pesada tributação sobre eles incidente. Com o tempo, portanto, os produtos acabaram sendo importados, de tanto que se "exportou" imposto e distorção cambial.

O trigo foi de fato subsidiado, e muitos estudos confirmam esta hipótese. Foi usado como moeda de troca para apaziguar os interesses das cooperativas, que eram os únicos agentes que poderiam se levantar contra os pesados tributos diretos e indiretos que incidiam sobre a agricultura. Os produtores cooperativados viam na dobradinha soja/trigo uma fonte de ganho, com o trigo compensando a tributação sobre a soja. Como os produtores não conseguiram arregimentar poder político suficiente para criar um estado de confrontação contra a coalizão política da burocracia estatal e a indústria agro-processadora e, nem muito menos, afrontar a coalizão política da burocracia estatal com as indústrias de insumos e de processamento, buscaram compensação no crédito rural subsidiado e no trigo.

Não se sabe ao certo se esta política de dar com uma mão e tirar com outra apresentou um balanço favorável. Sabe-se que toda intervenção no mercado, principalmente da forma como esta se processou, cria desperdício econômico. Visto por esta ótica a política de taxar e subsidiar pode ter sido uma combinação política ótima, mas foi um desastre para a agricultura.

No caso do trigo, entretanto, o subsídio foi tão expressivo que nem a retirada dos impostos nem a retirada do câmbio desvalorizado contribuíram para reduzir a tributação sobre o setor. A redução da sobrevalorização cambial não reduziu significativamente o subsídio, tal a sua expressão em termos de preço, e de renda, para os produtores. Com esse resultado a hipótese de que houve uma cooptação dos

produtores com o crédito subsidiado tem que ser reescrita, com a inclusão do trigo como moeda de troca para a compensação dos produtores pela tributação havida na agricultura.

A tabela 3 mostra alguns fatos interessantes. Quando se estimam os preços de paridade sem as distorções cambiais, a tributação sobre a agricultura que resulta desta correção é menor do que a tributação decorrente dos impostos diretos. Isto indica que a prioridade dos produtores, em termos de programa de reforma, deve ser de eliminação dos impostos diretos, pois estes causam um estrago maior do que o câmbio sobrevalorizado. Isto também faz sentido do ponto de vista de estratégia política, porquanto a questão cambial é uma questão macro e - o que é muito importante frisar - a questão do imposto de exportação (ICMS) é uma questão de discriminação setorial. Por outras palavras, no câmbio os produtores não teriam efeito de "alavancagem política", pois o câmbio depende de outras decisões macro, enquanto que as questões do ICMS são uma tributação que discrimina o setor rural. Isto porque a Constituição de 1988 tributou as exportações agrícolas e isentou as exportações industriais.

A tabela 4 dispensa maiores comentários. Quando se retiram os impostos e se promovem as correções das distorções cambiais, aparece de modo evidente a plena dimensão de quanto o setor rural é tributado. Algo em torno de 40% a 50% da renda agrícola é transferida para os cofres dos estados (ICMS) e para os importadores que pagam menos pelo câmbio do que pagariam caso houvesse um câmbio mais ajustado. Com isso, entendemos por que o Brasil produziu menos, exportou menos e alimentou de forma muito medíocre o seu povo. Entendemos também por que após a eliminação dos subsídios do crédito e a cobrança dos juros mais altos do mundo, sem que o Governo ficasse, em definitivo, fora dos mercados agrícolas, os produtores foram parar em massa na inadimplência. No passado o dinheiro gasto com subsídios - e aqui não vai nenhuma defesa deles - acabou, ainda que em decréscimo ao longo do tempo, alimentando o povo. Hoje, o custo dos "rombos" do crédito rural não são nada mais do que o custo da "competência" da política agrícola.

NOTAS

[1]Trabalho apresentado no Seminário de comemoração dos 50 Anos do Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Estado de Negócios da Agricultura e Abastecimento, do Estado de São Paulo. São Paulo, 10 de novembro de 1992.

[2]Economista agrícola, MS pela Universidade Federal de Viçosa e PhD pela Universidade de Purdue, Estados Unidos, Pesquisador da CONAB. As opiniões expostas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor, e não representam necessariamente os pontos de vista da CONAB e das instituições envolvidas neste evento.

[3]Esta parte segue de perto o trabalho de Lopes, Mauro de Rezende. Os grupos de interesse e a política agrícola no Brasil. Carta Mensal da SUPEC. v.4, n.11, jan. 1990.

[4]Para uma discussão detalhada destas hipóteses ver Lopes, Mauro de Rezende. The role of interest groups in brazilian agricultural policy. Mimeo. 63 p. Brasília, Outubro de 1992.