



BRASIL

Agenda Estratégica para o Setor Agropecuário



1942-1992

50 Anos de Cooperação Interamericana

MINISTÉRIO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (MARA)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)

IICA
16
664b



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

10 N.º V 1993

IICA — CIDIA

**BRASIL
AGENDA ESTRATÉGICA
PARA O SETOR
AGROPECUÁRIO**

JULHO, 1992

00004885

1007

1007

APRESENTAÇÃO

Em resposta ao mandato recebido na IX Conferência Interamericana de Ministros da Agricultura, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) tem apoiado os países membros, através de seus Escritórios e do seu Centro de Programas e Projetos de Investimento (CEPPI), na elaboração de estudos setoriais agropecuários solicitados pelos governos e por organismos financeiros internacionais. Dado esse contexto, no final de 1991, o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária solicitou ao IICA que coordenasse a elaboração de uma **Agenda Estratégica** para o setor agropecuário brasileiro. A motivação básica para a realização dessa tarefa foi a necessidade de responder ao novo marco político-econômico estabelecido para o País na década de 90.

Realidades tais como a abertura econômica, a integração comercial com a formação de megamercados, a reforma estrutural do Estado, a ênfase no setor privado como propulsor do crescimento e a reavaliação do papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico determinam a necessidade de uma profunda análise acerca das diretrizes que norteiam a política agropecuária brasileira, a fim de colocá-la em consonância com a política global do Governo.

A conjuntura atual sugere que, ao se traçar uma nova política econômica para a agricultura, se definam os meios para assegurar o crescimento da produção de alimentos e matérias-primas e, concomitantemente, propiciar o barateamento dos seus custos de produção. Para tanto, é preciso estabelecer uma estratégia que permita aumentar a eficiência do sistema produtivo. As ações empreendidas pelo Governo caminham nessa direção; com efeito, a atual política econômica para a agricultura tem procurado criar mecanismos destinados a modernizar e tornar mais eficiente a produção e comercialização agropecuária com vistas a atender as necessidades impostas pelo abastecimento e a imperiosa abertura de mercados.

Esta **Agenda Estratégica** - elaborada em conjunto pelo IICA e Secretaria Nacional de Política Agrícola - complementa o esforço do Governo na redefinição da política agropecuária ao incorporar e sistematizar metas e ações de curto e longo prazo. O princípio político que norteou a elaboração deste documento é a necessidade de assegurar o abastecimento doméstico e a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, tendo por base a sustentabilidade e a equidade.

Nos capítulos que se seguem, analisa-se a evolução da produção e da política agropecuária no contexto macroeconômico do país e identificam-se os principais problemas do setor, tendo como período principal de referência 1985-91. A partir desta análise, são apresentadas sugestões que visam contribuir para a formulação da política agropecuária.

O texto está dividido em oito capítulos, incluída a Introdução. O tema do Capítulo II é a política macroeconômica recente que estabelece o marco de referência para as políticas agropecuárias do período analisado. O Capítulo III revê as principais tendências macroeconômicas, focalizando a produção, emprego, preços, salários, moeda, crédito, finanças públicas, balanço de pagamentos e dívida externa.

O Capítulo IV examina a política agropecuária, detalhada em seções que tratam das políticas de preços e comercialização; comércio exterior; crédito rural; impostos na agricultura; irrigação; geração e transferência de tecnologia; e reforma agrária. O Capítulo V traça a evolução da produção agropecuária, destacando os subsetores agrícola, pecuário e agroindustrial. As exportações e importações agropecuárias são focalizadas no Capítulo VI, que também contém uma descrição das instituições federais envolvidas com o planejamento e administração da política de comércio exterior agropecuário no Brasil.

O Capítulo VII examina os desafios e perspectivas abertas pelo MERCOSUL à agricultura brasileira. Os ângulos nos quais se analisa a agricultura brasileira em relação aos seus parceiros no MERCOSUL, incluem os custos e fatores de produção; desenvolvimento tecnológico; produtividade agropecuária; capacidade de processamento agroindustrial; normas sanitárias e de qualidade e infraestrutura do comércio exterior. Encerra o capítulo uma seção sobre o futuro da integração.

Finalmente no Capítulo VIII se apresentam um conjunto de sugestões para a redefinição das políticas agropecuárias em um contexto de modernização e crescente integração da agricultura brasileira no mercado internacional. Ademais, inclui orientações sobre os mecanismos que poderiam ser implantados para levar adiante esta **Agenda Estratégica**.

Sem pretender abarcar toda a problemática da agricultura brasileira, este documento busca contribuir com o Governo - e particularmente com o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária - na revisão das prioridades e diretrizes da política agropecuária com vistas a melhor enfrentar o desafio do desenvolvimento econômico na atual década.

SUMÁRIO

Pág.

I.	INTRODUÇÃO	1
II.	POLÍTICA ECONÔMICA RECENTE	2
	2.1 Plano Cruzado	3
	2.2 Plano Bresser	4
	2.3 Plano Verão	5
	2.4 Plano Collor (Brasil Novo)	5
III.	COMPORTAMENTO MACROECONÔMICO	8
	3.1 Produção e Emprego	8
	3.2 Preços e Salários	9
	3.3 Moeda e Crédito	10
	3.4 Finanças Públicas	11
	3.5 Balanço de Pagamentos	13
	3.6 Dívida Externa	14
IV.	POLÍTICA AGROPECUÁRIA	15
	4.1 Política de Preços e Comercialização	15
	4.2 Política de Comércio Exterior do Setor Agropecuário	20
	4.3 Política de Crédito Rural	23
	4.4 Impostos na Agricultura	28
	4.5 Política de Irrigação	31
	4.6 Política de Geração e Transferência de Tecnologia Agropecuária	35
	4.7. Reforma Agrária	39
V.	EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	42
	5.1 Subsetores Agrícola e Pecuário	42
	5.2 Subsetor Agroindustrial	44
VI.	EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS	45
	6.1 Organização Institucional do Comércio Exterior	45
	6.2 Desempenho Recente do Comércio Exterior Agropecuário	47

VII. O SETOR AGROPECUÁRIO ANTE O MERCOSUL	49
7.1 Formação do MERCOSUL	49
7.2 Competitividade do Setor Agropecuário	51
7.2.1 Custo de Produção Agropecuário	51
7.2.2 Período de Colheita dos Produtos Sensíveis à Integração	54
7.2.3 Disponibilidade de Fatores de Produção	54
7.2.4 Desenvolvimento Tecnológico e Produtividade Agropecuária ..	54
7.2.5 Capacidade de Processamento Agroindustrial	58
7.2.6 Normas Sanitárias e de Qualidade	59
7.2.7 Organização e Infra-Estrutura do Comércio Exterior	59
7.3 O Futuro da Integração	60
VIII. CONCLUSÕES E SUGESTÕES	62
8.1 Política de Crédito Rural	63
8.2 Política de Preços e Comercialização	64
8.3 Mercados Futuros	65
8.4 Política de Comércio Exterior	66
8.5 Impostos na Agricultura	67
8.6 Política de Geração e Transferência de Tecnologia	67
8.7 Política de Irrigação	68
8.8 Reforma Agrária	69
BIBLIOGRAFIA	71
ANEXO ESTATÍSTICO	79

TABELAS DO TEXTO

	Pág.
Tabela III.1	Poupança do Governo em Conta Corrente 12
Tabela IV.1	Produtos Seleccionados: Relação entre Preços de Safra e de Entressafra 1974-87 19
Tabela IV.2	Taxas de Protecção Efetiva para Culturas Seleccionadas 1982-88 20
Tabela IV.3	Evolução das Tarifas de Importação dos Principais Produtos Agropecuários 22
Tabela IV.4	Crédito Rural por Fonte de Recursos, 1986-89 25
Tabela IV.5	Taxas de Juros Reais, 1984-91 26
Tabela IV.6	Incidência do ICMS sobre o Custo de Produção por ha. 29
Tabela IV.7	Efeito dos Impostos sobre os Componentes do Custo de Produção Agropecuário 30
Tabela IV.8	Incidência de Impostos Indiretos sobre Produtos Alimentares . 30
Tabela IV.9	PRONI - Metas Físicas de Implantação de Áreas Irrigadas no Período 1986-91 32
Tabela IV.10	PROINE: Cronograma de Implantação das Áreas Irrigadas, 1987-91 32
Tabela IV.11	Possibilidades Tecnológicas para a Produção de Grãos no Brasil a partir da Área Utilizada para Cultivo no Período 1986-89 37
Tabela IV.12	Projetos de Assentamentos Criados pelo INCRA 41
Tabela V.1	Produção e Área: Principais Culturas; 1986-91 42
Tabela VI.1	Exportações Agropecuárias, 1985-90 48
Tabela VI.2	Importações Agropecuárias, 1985-90 49
Tabela VII.1	Custo do Produto Importado da Argentina Comparado com o Nacional 53
Tabela VII.2	MERCOSUL: Estrutura Tarifária Comparada 53
Tabela VII.3	MERCOSUL: Produtividade de Produtos Seleccionados no Triênio 1987-89 e Taxas de Crescimento entre Média dos Triênios 1980-82 e 1987-89 56
Tabela VII.4	Custo de Frete 60

FIGURAS DO TEXTO

	Pág.
Figura II.1	Índice de Crédito Real 3
Figura II.2	Déficit Público 4
Figura II.3	Comportamento de M1 e M4, 1990 6
Figura II.4	Taxa de Câmbio Real 7
Figura III.1	Taxas Reais de Crescimento do PIB Total, 1985-91 8
Figura III.2	Taxas Reais de Crescimento do PIB Industrial e Agropecuário, 1985-91 9
Figura III.3	Evolução Mensal do Índice de Preços ao Consumidor, 1985-91 9
Figura III.4	Evolução do Salário Real na Indústria e Meio Rural, 1985-90 10
Figura III.5	Crescimento da Oferta Monetária e dos Preços, 1980-91 11
Figura III.6	Investimento e Poupança Pública e Privada, 1970-90 13
Figura III.7	Balanço de Pagamentos, 1985-90 14
Figura III.8	Dívida Externa Brasileira, 1985-90 15
Figura IV.1	Relação Preço Mínimo/Preços Recebidos Pelos Produtores . . . 17
Figura IV.2	EGF e AGF Relativos a Soja, Milho, Feijão, Arroz e Algodão, 1985-91 18
Figura IV.3	Taxas de Proteção Nominal para Fertilizantes e Tratores, 1984-88 21
Figura IV.4	Distribuição do Crédito Rural por Finalidade, 1987-91 24
Figura IV.5	Crédito de Custeio por Atividade, 1985-90 24
Figura IV.6	Expansão da Área Irrigada, 1985-90 34
Figura IV.7	Períodos de Colheita na Argentina e no Nordeste do Brasil . . . 35
Figura IV.8	Recursos Aplicados pela EMBRAPA em Pesquisa Agropecuária, 1985-91 36
Figura V.1	Produtividade das Principais Culturas 43
Figura V.2	Produção Pecuária, Taxa Anual de Crescimento, 1986-90 44
Figura VI.1	Participação das Exportações Agrícolas nas Exportações Totais 48
Figura VII.1	PIB e População dos Países do MERCOSUL 52
Figura VII.2	Meses de Colheita de Produtos Seleccionados, Brasil e Argentina 55
Figura VII.3	Produtividade nos Países do MERCOSUL 57

TABELAS DO ANEXO ESTATÍSTICO

		Pág.
Tabela A.1	Brasil, Inflação: 1980-91	81
Tabela A.2	Moeda e Crédito, 1981-90	82
Tabela A.3	Empréstimo do Sistema Financeiro, Distribuição Setorial	82
Tabela A.4	Coeficiente Dívida Total/PIB Países Altamente Endividados, 1987	83
Tabela A.5	Indicadores de Endividamento, 1985-90	84
Tabela A.6	Preços e Custos Relativos ao Milho, São Paulo, 1989-91	85
Tabela A.7	EGF e AGF Relativos a Soja, Milho, Feijão, Arroz, Algodão, 1985-91	86
Tabela A.8	Taxas de Proteção Nominal: Fertilizantes, Herbicidas e Tratores, 1982-88	86
Tabela A.9	Tarifas de Importação, Principais Produtos Agropecuários	87
Tabela A.10	Tarifas de Importação, Principais Insumos do Setor Agropecuário	87
Tabela A.11	Brasil, Crédito Rural por Finalidade	88
Tabela A.12	Crédito Rural por Região	88
Tabela A.13	Crédito de Custeio por Atividade, 1985-90	89
Tabela A.14	Nordeste: Meta Física do Finor Irrigação, 1988-93	90
Tabela A.15	Evolução das Áreas Irrigadas no Brasil, por Região, 1980-90 ...	90
Tabela A.16	Demonstrativo das Dotações Orçamentárias do INCRA, Atividade Fim, 1982-89	91
Tabela A.17	Produção Agropecuária, 1980-91	91
Tabela A.18	Área Colhida, 1980-91	92
Tabela A.19	Rendimento das Principais Culturas, 1980-91	92
Tabela A.20	Produção Pecuária, 1980-90	93
Tabela A.21	MERCOSUL, Produção Pecuária e de Granja, 1989	94
Tabela A.22	Comparação dos Custos de Produção entre Brasil e Argentina	95
Tabela A.23	Comparação de Custos de Comercialização, Argentina e Brasil	97

SIGLAS

ABIOVE	Associação Brasileira de Indústrias de Óleos Vegetais
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AGF	Aquisições do Governo Federal
ALADI	Associação Latinoamericana de Integração
ALALC	Associação Latinoamericana de Livre Comércio
ATP	Adicional de Tarifa Portuária
BACEN	Banco Central do Brasil
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CAC	Cooperativa Agrícola Cotia
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASUR	Conselho Consultivo de Cooperação Agrícola dos Países da Área Sul
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CTIC	Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial
CTT	Coordenação Técnica de Tarifas
CVM	Comissão de Valores Mobiliários da Área Sul
DAP	Departamento de Abastecimento e Preços
DECEX	Departamento de Comércio Exterior
DIC	Departamento de Indústria e Comércio
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EGF	Empréstimo do Governo Federal
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FINAME	Fundo Nacional para Máquinas e Equipamentos
FINOR	Fundo de Investimento no Nordeste
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Nacional de Financiamento do Nordeste
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IH	Imposto sobre Herança
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPR	Índices de Preços Recebidos
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRR	Imposto de Renda Rural
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
LBC	Letras do Tesouro Nacional
MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIRAD	Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário
MME	Ministério das Minas e Energia
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTC	Ministério dos Transportes e Comunicações
OCB	Organização de Cooperativas Brasileiras
OCEPAR	Organização de Cooperativas do Paraná
ONG	Organização Não Governamental
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PASEP	Programa de Assistência ao Servidor Público
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PI	Preço de Intervenção
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLE	Preço de Liberação de Estoque
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRNA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROALCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PROINE	Programa de Irrigação do Nordeste
PROIR	Programa de Apoio a Agricultura Irrigada
PRONI	Programa Nacional de Irrigação
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente

SNE	Secretaria Nacional de Economia
SNRC	Sistema Nacional de Crédito Rural
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TAB	Tarifa Aduaneira do Brasil
TDA	Título da Dívida Agrária
TRD	Taxa Referencial Diária
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
URP	Unidade de Referência de Preços
VALEEXPORT	Associação dos Exportadores do Vale do São Francisco
VBC	Valor Básico de Custeio

I. INTRODUÇÃO

O Brasil está entre as dez maiores economias do mundo e apresenta-se como um dos principais produtores mundiais, particularmente de soja, café e laranja. No entanto, desde o início dos anos 80, a economia brasileira tem enfrentado uma persistente crise, caracterizada por reduzido crescimento econômico e elevados índices de inflação. Os sucessivos planos de estabilização implementados desde 1981 tiveram êxito apenas temporário, restringindo a capacidade de crescimento da economia brasileira, em geral, e do setor agropecuário, em particular. Apesar dessa situação, o setor agropecuário teve um desempenho superior ao dos demais setores, no período considerado.

Em 1983-84, o programa brasileiro de estabilização foi respaldado pelo FMI. A exemplo do que já havia ocorrido em 1981, em 1983 o país enfrentou uma forte recessão, com acentuada inflação. Houve, contudo, um forte ajustamento externo, com a geração de elevados superávits na balança comercial. Entretanto, a partir de 1984, os controles fiscais e monetários foram sendo diminuídos, o que permitiu a retomada do crescimento econômico, à custa de um agravamento da inflação. Numa etapa posterior, o desequilíbrio externo e a recessão voltaram a manifestar-se.

Em 1986, o Governo adotou o chamado Plano Cruzado, que viria a ser o primeiro de uma série de programas heterodoxos de estabilização (ver capítulo II). Esses programas constituíram-se em tentativas fracassadas de deter a escalada da inflação, apelando, basicamente, para mudanças de denominação do padrão monetário, congelamentos de preços, tablitas, bloqueios de ativos monetários do setor privado e várias outras intervenções na economia, sem lograr, em nenhum momento o equilíbrio fiscal¹.

¹ Exceto em 1990, cujo equilíbrio foi temporário e insustentável.

A despeito do fracasso do Plano Cruzado, choques heterodoxos foram novamente tentados em 1987 (Plano Bresser), 1989 (Plano Verão), 1990 (Plano Collor I) e 1991 (Plano Collor II). Em todos eles, repetiu-se a mesma sucessão básica de eventos: após uma súbita queda dos índices mensais de inflação, estes voltaram a crescer, retomando cada vez mais rapidamente valores que haviam sido alcançados antes de cada choque. Exceto no caso do Plano Cruzado, a economia permaneceu em recessão, ou acusou taxas muito baixas de crescimento econômico, após cada uma dessas tentativas heterodoxas de estabilização.

Em maio de 1991, o novo Ministro da Economia anunciou que não haveria mais choques heterodoxos. Todavia, o ajuste fiscal permanece por ser feito. Esse ajuste depende de uma reforma tributária mais ampla que, por sua vez, tem de ser aprovada pelo Congresso Nacional. Enquanto não consegue obter os meios para equilibrar permanentemente suas finanças, o Governo Federal vem conduzindo uma política macroeconômica baseada em manter os juros altos e em controlar o fluxo de caixa do Tesouro, protelando a efetivação de despesas e apelando para medidas casuísticas a fim de aumentar a arrecadação. Neste contexto, desde o final de 1991, a inflação brasileira tem-se mantido estabilizada, porém em um nível insustentavelmente alto. A economia continua em recessão.

Sob o aspecto econômico, o país não alcançou os resultados esperados na década passada. No período 1981-90, o PIB cresceu a uma taxa média anual de 1,3% enquanto, em 1971-80, foi de 8,6%. Paralelamente, o PIB per cápita decrescia a uma taxa de 0,8% ao ano contra um aumento anual de 6,1% no primeiro período, respectivamente. A "década perdida" tem colocado a retomada do crescimento econômico como questão central para a economia brasileira neste início dos anos 90. Diante desse objetivo, o país deve

enfrentar o desafio da estabilização econômica, além de realizar as mudanças estruturais associadas à excessiva participação do Estado na economia, à exagerada regulamentação, a desincentivos à produção e à ineficiência de mercados que, em conjunto comprometem a competitividade internacional. No âmbito do setor agrícola, isto significa eliminar as distorções associadas às freqüentes intervenções, promover a integração regional e internacional, liberalizar os mercados agrícolas, retomar os investimentos, particularmente em infra-estrutura e armazenamento rural, e estabelecer um sistema de crédito voltado preferencialmente para às necessidades do setor.

No campo político, o país empreendeu um profundo processo de transição democrática. Com a eleição de Tancredino Neves para Presidente da República em 1985, desencadeou-se o processo de redemocratização do país, após duas décadas de regime autoritário. A promulgação da Constituição de 1988, contribuindo para consolidar um novo sistema político-institucional, trouxe importantes implicações para a redefinição do papel do Estado na economia brasileira. Entre outras, poder-se-ia destacar a ampliação do papel do Congresso no processo de formulação da política econômica, limitando parcialmente a autonomia do Executivo, em particular nas questões fiscais e monetárias. Finalmente, esse processo de transição política culminou em março de 1990 com a posse do primeiro presidente eleito pelo voto popular nas últimas três décadas.

Sob o aspecto social, os indicadores refletem um agravamento das condições sócio-econômicas da maioria da população brasileira. Ainda que os diversos setores tenham sido afetados pela estagnação econômica, as conseqüências mais severas parecem ter recaído sobre as classes de renda mais desfavorecidas. Atualmente se

estima que cerca de 40% da população rural e 20% da população urbana estejam vivendo abaixo da linha de pobreza. Em 1989, os principais indicadores sociais registravam uma esperança de vida ao nascer de 65,6 anos, uma taxa de mortalidade infantil de 59,9 por mil nascidos vivos e um índice de analfabetismo de 22%. Ademais, 75% da população vivia no meio urbano, e as previsões indicavam que esta proporção aumentaria para 90% nas próximas duas décadas, intensificando dessa forma a demanda social de serviços públicos. Para enfrentar esse difícil quadro sócio-econômico, o atual Governo tem enfatizado a necessidade de eliminar a inflação e implementar as reformas estruturais para modernizar a economia, procurando assim estabelecer as bases para exercer sua função distributiva através da política social.

Dado este quadro geral, os capítulos seguintes analisam fatores macroeconômicos e setoriais que condicionaram o desenvolvimento recente da agricultura. A partir destas análises apresentam-se sugestões para a agenda estratégica do setor agropecuário brasileiro.

II. POLÍTICA ECONÔMICA RECENTE²

A partir de 1985 o enfoque da política econômica brasileira mudou radicalmente da ortodoxia convencional para o que se convencionou chamar na literatura de "estratégia heterodoxa". O enfoque heterodoxo tem como principal característica o desejo de reduzir drasticamente a inflação, minimizando o impacto recessivo e distributivo. Sob essa estratégia implementaram-se os Planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989) e Collor (1990) que, embora tivessem objetivos específicos, restrições políticas e situações

² Este capítulo baseia-se em Dall'Acqua F.M. e J.do Carmo Oliveira, Brasília, D.F., 1990.

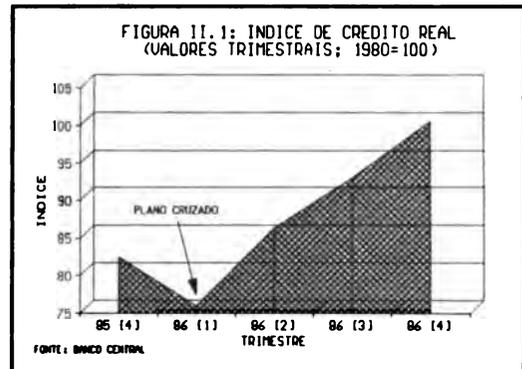
econômicas bastante diferentes, compartilhavam um diagnóstico similar sobre a natureza do processo inflacionário brasileiro.

O traço central da estratégia heterodoxa está no diagnóstico que identifica o componente inercial como a principal causa da inflação brasileira. Aceita-se que, tendo a inflação atingido um patamar relativamente alto, os mecanismos formais e informais de indexação reproduzem inercialmente o patamar inflacionário. A predominância do componente inercial, por sua vez, reduz a eficácia de uma política econômica convencional, diminui a velocidade de reação da economia a mudanças graduais e aumenta o custo de ajustamento. Torna-se, assim, necessário um tratamento de choque que quebre o processo inercial através de um congelamento de preços, salários e câmbio que, somado a medidas de desindexação, crie uma forte descontinuidade na tendência das principais variáveis macroeconômicas rompendo, assim, o elo entre inflação passada e inflação presente. Em adição, é necessária a realização de uma reforma monetária que assegure à sociedade que as condições econômicas mudaram, que a inflação foi eliminada e que o poder de compra da nova moeda é estável.

2.1 Plano Cruzado

Sob a inspiração da heterodoxia, o Plano Cruzado implementado em fevereiro de 1986 incluiu congelamento de preços, salários e câmbio, a eliminação dos mecanismos formais e informais de indexação e uma reforma monetária que substituiu o padrão monetário, "Cruzeiro", por uma nova moeda, "Cruzado". Qualquer que tenha sido a intenção de seus formuladores, na prática, o Plano Cruzado deu pouca ênfase aos fundamentos fiscais e monetários da estabilização dos preços. Na implementação do Plano, parecia estar

vagamente entendido que o déficit público remanescente poderia ser facilmente financiado através da remonetização da economia, que resultaria do aumento da demanda pela nova moeda, então estável. Desse modo, o programa centrou-se basicamente em uma reforma monetária e no congelamento de preços, salários e câmbio. As políticas fiscal e monetária foram fortemente expansionistas. O déficit público aumentou continuamente ao mesmo tempo que o crédito total registrava um forte crescimento real (Figura II.1).



Com o Plano, a economia apresentou inicialmente um rápido crescimento, enquanto as medidas, como o congelamento e a desindexação, mostravam-se capazes de provocar uma queda firme e imediata da taxa de inflação. Esses resultados pareciam indicar o acerto da política econômica heterodoxa. O PIB aumentou 7,6% em 1986, a inflação caiu de 235% em 1985 para 58% em 1986, e os salários reais aumentaram em 25%. Em fins de 1986 a situação começou a deteriorar-se rapidamente. O aumento da absorção interna agravou a crise da balança de pagamentos, e a inflação acelerou-se. O déficit em transações correntes saltou de uma posição de equilíbrio em 1985 para um déficit de US\$ 5,3 bilhões em 1986, enquanto as reservas líquidas caíram drasticamente, forçando o Governo a declarar a moratória da dívida externa no começo de 1987. Quando o congelamento

acabou no final de 1986, a inflação alcançou níveis mensais superiores a 20%.

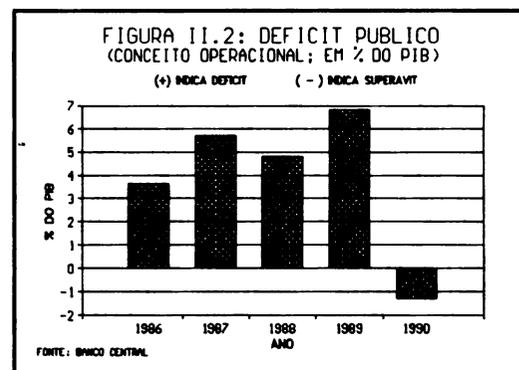
Embora as medidas de congelamento e desindexação tenham-se mostrado capazes de provocar uma queda firme e imediata da taxa de inflação, o sucesso durou poucos meses. Isto sugeria que na prática o componente inercial da inflação era apenas a resultante de um mecanismo de propagação e auto-alimentação de aumentos de preços originalmente decorrentes de desequilíbrios reais e monetários. Dessa forma, embora o congelamento e a desindexação conseguissem remover temporariamente uma eventual inércia inflacionária, esse efeito não durava, a menos que um rearranjo macroeconômico eliminasse os desequilíbrios real e monetários que eram as causas primárias da inflação.

2.2 Plano Bresser

A aceleração da inflação no início de 1987 forçou o Governo a adotar um novo programa de choque denominado de Plano Bresser. Esse plano não pode ser considerado um programa global de estabilização como foram os Planos Cruzado, Verão e Collor. O Plano Bresser foi, na realidade, um programa de emergência com os objetivos específicos de evitar a hiperinflação e recuperar a credibilidade externa, comprometida pela moratória da dívida externa. As principais medidas econômicas foram: congelamento temporário de preços, desindexação parcial e mudança na política salarial com a introdução da URP (Unidade de Referência de Preços). Ao contrário do Plano Cruzado, a taxa de câmbio não foi congelada e as políticas fiscal e monetária foram programadas para serem contracionistas.

O Plano conseguiu evitar a hiperinflação e recuperar o equilíbrio externo com uma resposta surpreendentemente rápida do setor exportador. O saldo

em transações correntes aumentou, e a economia apresentou uma leve recuperação. Porém, as medidas fiscais e monetárias previstas não foram implementadas. O déficit público aumentou para 5,5% do PIB (Figura II.2) e a expansão monetária superou largamente as metas previstas. Assim, logo se tornou claro para os agentes econômicos que os fundamentos fiscais e monetários não estavam solidamente estabelecidos para sustentar a estabilidade de preços.



No começo de 1988, tornou-se evidente que seriam necessárias medidas adicionais para conter o ímpeto da inflação, cujas taxas mensais superavam 20% em meados de 1988. Entretanto, os resultados dos planos anteriores tornavam difícil justificar um novo programa de choque para a economia brasileira. As evidências indicavam que medidas como congelamento e desindexação podiam provocar uma dramática e imediata queda da taxa de inflação, porém não conseguiam sustentar a estabilidade dos preços a médio prazo. Ampliava-se o consenso de que as fundações monetárias e fiscais eram os elementos críticos para eliminar a inflação, através de seus efeitos sobre a absorção doméstica e as expectativas dos agentes econômicos. Em face desses argumentos o Governo seguiu uma política gradualista chamada de "Feijão com Arroz", que se centrava basicamente num esforço voluntarista do Ministério da

Fazenda em conter o déficit público. Os resultados dessa estratégia foram pouco animadores. Ao final de 1988 a taxa mensal de inflação alcançava 30%, indicando que a economia estava no limiar da hiperinflação.

2.3 Plano Verão

O Plano Verão implementado em janeiro de 1989 teve como principal objetivo a estabilização dos preços. O fracasso da política econômica gradualista perseguida em 1988 levou as autoridades a adotar novamente um tratamento de choque. O Plano Verão procurou explicitamente beneficiar-se dos acertos e erros das experiências anteriores. Assim, embora tenha adotado um tratamento de choque (envolvendo congelamento, desindexação, etc) para atacar o componente inercial, atenção especial foi dada inicialmente aos componentes monetários e fiscais do programa de estabilização. Basicamente a intenção era zerar o déficit público que havia alcançado cerca de 4,2% em 1988 e aumentar substancialmente a taxa de juros para conter as pressões inflacionárias associadas à expansão da demanda doméstica.

O Plano foi formulado como um pacote de medidas econômicas. Além do congelamento, desindexação e reforma monetária, o programa incluiu um conjunto de ações fiscais envolvendo cortes dos gastos públicos associados a subsídios e folha de salários. Em adição, foram anunciadas medidas de liberalização comercial e de desaceleração da conversão da dívida externa, visando minimizar os impactos monetários durante o período de implementação do programa.

Esse esforço antiinflacionário também não foi bem-sucedido. Na prática, as medidas fiscais e monetárias não foram implementadas, e o programa resumiu-se ao congelamento, reforma monetária e

desindexação. Com o descongelamento de preços, salários e câmbio, a inflação acelerou-se rapidamente, superando a marca de 30% ao mês no segundo semestre de 1989. Ao mesmo tempo que a economia retornava ao limiar da hiperinflação, o produto interno bruto declinava. Esses desdobramentos culminaram com a edição do Plano Verão II, que não teve maior impacto sobre o comportamento dos preços.

2.4 Plano Collor (Brasil Novo)

O Plano Collor foi implementado em março de 1990 logo após a instalação do novo governo. Nos meses anteriores à posse do novo Presidente da República a economia apresentava um cenário típico de hiperinflação. A taxa mensal de inflação atingiu 84% em março de 1990, provocando uma dramática redução dos salários reais. A moeda nacional estava praticamente destruída, o crédito comercial desapareceu, e o descrédito dos títulos públicos levou a um ágio do dólar no mercado paralelo superior a 150%. A deterioração do quadro econômico crescia a tal ponto que no final de fevereiro uma dramática corrida financeira (do "overnight" para a caderneta de poupança) chegou a movimentar cerca de US\$ 5 bilhões em um único dia. A política econômica, particularmente a política monetária, havia perdido completamente a eficácia frente às crescentes necessidades de financiamento do setor público. A fragilidade do sistema político somada à ineficácia dos instrumentos econômicos corroía a credibilidade do Governo, tornando-o completamente inoperante frente ao agravamento da crise econômica.

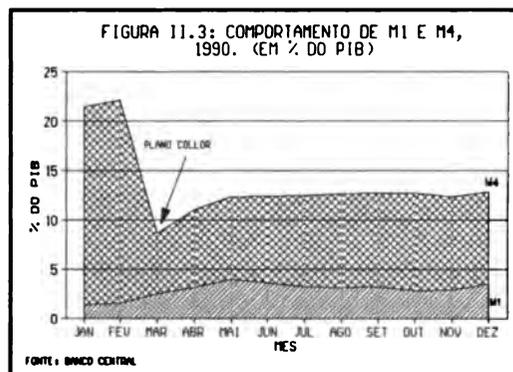
A dramaticidade da situação econômica motivou a adoção do Plano Collor, considerado o mais abrangente programa de estabilização implementado na economia brasileira. Baseado no diagnóstico de que o processo infla-

cionário era sustentado pelo desequilíbrio fiscal e realimentado pela inércia inflacionária, o Plano centrou-se nas seguintes medidas:

- a) reforma monetária, que reduziu dramaticamente a liquidez potencial mediante o bloqueio de 70% do estoque de ativos financeiros existentes na economia;
- b) reforma administrativa e fiscal, com uma meta de ajuste fiscal de 10% do PIB, o que permitiria eliminar o déficit público de 8% previsto para 1990, gerando um superávit de 2%;
- c) congelamento dos preços, desindexação dos salários da inflação passada e definição de uma nova regra de prefixação de preços e salários;
- d) mudanças nas políticas industrial e comercial com o início da liberalização do comércio exterior;
- e) amplo programa de privatização.

Na prática, o Plano Collor teve como eixo central o choque monetário que promoveu um fantástico enxugamento da liquidez potencial, o que reduziu os meios de pagamentos no conceito ampliado M4 de 22% do PIB para 9% do PIB (Figura II.3). Esse choque, além de ter tido dramático impacto nas expectativas inflacionárias, permitiu ao Banco Central recuperar a eficácia da política monetária. A grande dívida pública interna superior a um quarto do PIB, rodada diariamente no "overnight", comprometia a condução de uma política monetária contracionista. Altas taxas de juros, por incidirem sobre o estoque da dívida pública interna, aumentavam substancialmente os custos financeiros, realimentando uma crescente necessidade de financiamento do setor públi-

co e, conseqüentemente, tornando a política monetária autoperversa. O Plano Collor, através do congelamento dos ativos financeiros e da fixação da taxa real de juros incidente sobre esses ativos, em 6% ao ano, liberava a política monetária por minimizar seu impacto nas necessidades de financiamento do setor público.

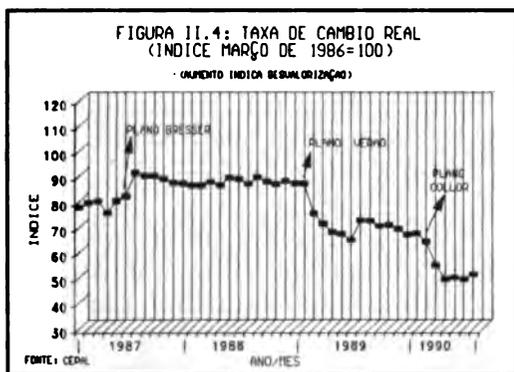


O Plano Collor assegurou uma drástica e imediata queda na taxa de inflação de 84% em março para 7% em maio de 1990 (ver item 3.2). A conseqüência mais grave do plano foi sobre as empresas. Como parte dos ativos financeiros representava capital de giro, o súbito congelamento desses ativos forçou uma semiparalisação das transações econômicas e da produção. Em síntese, o Plano Collor promoveu uma queda da inflação junto a uma forte desaceleração da atividade econômica.

O resultado mais auspicioso foi alcançado no âmbito da política fiscal. Um rígido controle de gastos a nível do Tesouro Nacional, associado ao aumento de impostos (em particular, a incidência de IOF sobre o estoque existente em operações de títulos e valores mobiliários) assegurou um expressivo superávit superior a 1% do PIB em 1990 (Figura II.2). A dívida pública também apresentou uma redução real de 30% em decorrência do resgate de títulos e do deságio feito pelo mercado na

cotação dos cruzados novos retidos no Banco Central.

Tal como ocorreu com os planos anteriores, o Plano Collor não alcançou a estabilidade de preços. A despeito do ajuste fiscal e da violenta contração da liquidez potencial, não se conseguiu evitar a reaceleração da inflação. Choques de oferta associados à crise do Golfo Pérsico, à quebra da safra agrícola, ao prolongado congelamento das tarifas públicas e à gradual valorização do câmbio (Figura II.4) foram fatores que contribuíram para realimentar as expectativas inflacionárias.



No âmbito fiscal surgiu também a desconfiança de que o ajuste era transitório na medida em que a principal fonte de aumento de receita - IOF sobre transações financeiras - incidiria apenas em 1990. Paralelamente, o programa de privatização avançou lentamente, esbarrando em discussões ideológicas e restrições legais, ao mesmo tempo que se enfrentavam dificuldades crescentes para se cumprirem as metas estabelecidas pela reforma administrativa. Esse conjunto de fatores alimentou a retomada da inflação, forçando o Governo a adotar o Plano Collor II no início de 1991.

Em linhas gerais, o Plano Collor II centrou-se em três medidas básicas: (i) congelamento de preços e salários; (ii)

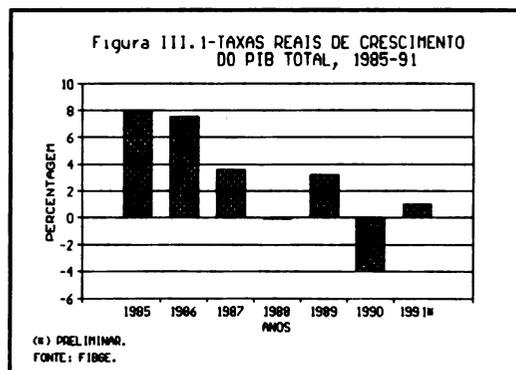
desindexação; e (iii) reforma financeira. Com o objetivo de combater o componente inercial da inflação, o Governo proibiu a indexação formal de contratos e estabeleceu uma Taxa Referencial de Juros calculada com base em uma expectativa de inflação futura. A reforma financeira consistiu basicamente da extinção do "overnight" e da criação de fundos de investimento para os quais devem ser direcionadas todas as aplicações de curto prazo. Essa reforma procurava recuperar o espaço para colocação dos títulos públicos, cuja credibilidade ficara fortemente comprometida pelo congelamento dos ativos determinados pelo Plano Collor I. Um corolário importante foi a limitação imposta ao crescimento das dívidas públicas estaduais. Essa limitação foi negociada diretamente pelos Estados com o Governo Federal, na tentativa de possibilitar um controle mais efetivo dos gastos públicos.

A implementação do novo plano econômico permitiu uma redução da taxa de inflação de 21% em fevereiro de 1991 para 7,25% em março. Porém, rapidamente a inflação retomou seu curso ascendente, superando a marca dos 20% no segundo semestre. Essa aceleração inflacionária foi acompanhada da substituição do Ministro da Economia, em maio de 1991. O novo ministro anunciou a necessidade de se abandonar os programas de choque. Ficava evidente que, quando o processo de decisão corre atrás dos fatos, ou, de insucessos, resultando em sucessivos pacotes de medidas similares que procuram recomeçar tudo novamente, torna-se cada vez mais difícil convencer a sociedade da coerência da estratégia inflacionária. Dentro dessa perspectiva, o Governo mudou para uma estratégia gradualista de combate à inflação, centrada basicamente em uma política monetária restritiva. Os resultados desse tratamento gradualista permaneciam incertos no início de 1992, quando a taxa mensal de inflação superava a marca de 25% ao mês.

III. COMPORTAMENTO MACROECONÔMICO

3.1 Produção e Emprego

Após experimentar uma recuperação importante em meados da década passada, a economia brasileira deteriorou-se rapidamente até 1990, quando o Produto Interno Bruto (PIB) sofreu a maior queda real de todos os tempos. Durante este quinquênio, a taxa de crescimento do PIB real registrou uma forte tendência decrescente, caindo de 7,9% em 1985 para -4% em 1990 (Figura III.1). Em decorrência desse desempenho e do crescimento sustentado da população, o PIB per cápita cresceu a taxas modestas, e em alguns casos negativas (1988, 1990 e 1991), sugerindo um retrocesso importante no padrão médio de vida.



Vários fatores contribuíram para a evolução apresentada pela produção global do país naquele período. Entre outros, poder-se-iam destacar os seguintes: (i) firme redução no nível dos investimentos³; (ii) sucessivas tentativas de ajustamento econômico; e (iii) existência de um clima de grande incerteza, caracterizado por altas taxas de juros e índices inflacionários elevados (ver item 3.2).

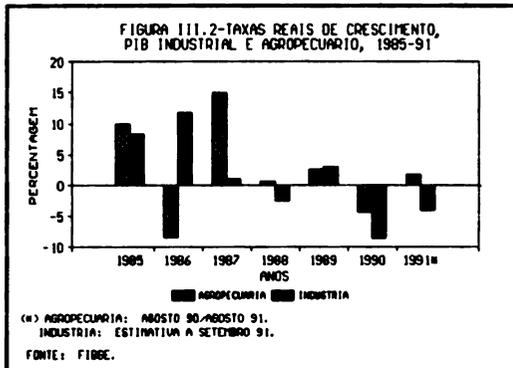
³ A taxa anual média de crescimento do investimento doméstico bruto caiu de 9,5% em 1971-80 para 1,3% em 1981-89.

A nível setorial observa-se que a queda da produção global do país em 1985-91 refletiu, em grande medida, o desempenho apresentado pelo setor industrial. Durante os dois primeiros anos desse período, a indústria cresceu a taxas elevadas, particularmente em 1986 quando a implementação do Plano Cruzado criou uma forte expansão da demanda agregada. No biênio seguinte, o resultado observado foi o inverso do anterior, especialmente em 1988. Nesse ano, a escalada inflacionária, a diminuição da demanda interna e a queda das exportações de manufaturas contribuíram para que a produção industrial recuasse em -2,6%. Em 1989, a produção industrial expandiu ligeiramente (3%). No entanto, como resultado das medidas impostas pelo Plano Collor em 1990 (ver Capítulo II), a produção desse setor sofreu o maior retrocesso desde o início da década passada.

Em contraste com a indústria, o setor agropecuário exibiu um comportamento relativamente melhor em matéria de crescimento. Com exceção da dramática queda produzida pela prolongada seca de 1986, este setor cresceu a taxas mais elevadas do que a indústria no período 1985-88 (Figura III.2). Em 1989 o inverso foi observado, isto é, a expansão da demanda interna trazida pela implementação do Plano Verão contribuiu para que o setor industrial tivesse um melhor desempenho que a agricultura. Por fim, as medidas recessivas do Plano Collor I provocaram uma maior redução na produção industrial do que no setor agropecuário em 1990.

A evolução da taxa média de desocupação medida pela FIBGE em seis regiões metropolitanas⁴ acompanhou, em termos gerais, o comportamento

⁴ As seis regiões metropolitanas consideradas são: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife.



apresentado pelo PIB durante o período 1985-90. Depois de alcançar um nível de 3,15% em 1985, esta taxa caiu para 2,16% em 1986, em virtude da expansão trazida pelo Plano Cruzado para a demanda de mão-de-obra⁵. Esgotado o efeito desse Plano, as dificuldades impostas pelos desequilíbrios macroeconômicos voltaram à cena, elevando a taxa de desemprego nos dois anos seguintes para aproximadamente 2,9%. Em 1989 a taxa média de desocupação voltou a cair. Entretanto, a grave recessão econômica trazida pelo Plano Collor I elevou drasticamente o nível de desemprego para 3,93% da população economicamente ativa em 1990.

3.2 Preços e Salários

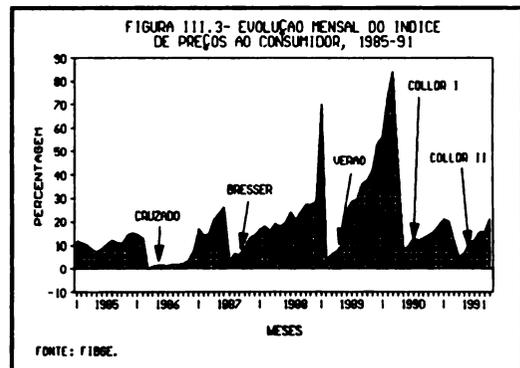
O fenômeno da expansão inflacionária observado na primeira metade dos anos 80 continuou no período 1986-90, apresentando, contudo, duas características marcantes. Primeira, a taxa de crescimento dos preços aumentou de forma mais acentuada. De 1980 a 1985 a inflação anual, medida pela variação do IGP-DI, dobrou, passando de 110% para 235%. Em contraste, nos cinco anos seguintes, ela quintuplicou, alcançando um

⁵ As taxas médias de desocupação apresentadas neste parágrafo referem-se a dezembro do ano correspondente.

nível de 1.477% em 1990. A desaceleração observada em 1991 (inflação anual de 450%) dificilmente prosseguirá em 1992.

A aceleração da inflação no período 1986-90 foi ocasionada por diversos fatores entre os quais figuram: (i) taxas de juros (nominal e real) elevadas para estimular a aquisição dos títulos públicos pelo mercado e, ao mesmo tempo, diminuir a fuga de capitais; (ii) expectativas negativas, por parte da maioria da população, com respeito à capacidade dos planos econômicos de controlar a inflação; (iii) espiral inflacionária salários-preços-taxa de câmbio; e (iv) excessiva magnitude do déficit do setor público (ver item 3.4).

A segunda característica do comportamento da inflação no período 1986-90 é que a natureza dos ciclos inflacionários mudou significativamente. Na primeira metade da década passada a inflação aumentou, passando de um patamar semi-estável a outro⁶. A partir de 1986, o padrão cíclico consistiu de uma queda drástica no nível inflacionário, seguido por um período relativamente prolongado de forte crescimento dos preços (Figura III.3). O fator determinante para esse comportamento foram as quatro tentativas de ajustar a economia por meio dos programas de choque (Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor).

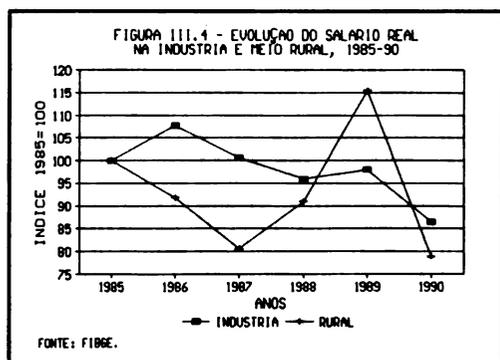


⁶ No período 1980-82 a inflação anual situou-se em torno de 100%. Posteriormente, o nível geral dos preços saltou para o patamar de aproximadamente 200%a.a.

É interessante notar que o fracasso dos esforços de ajustamento realizados contribuiu para que o pico inflacionário que antecedeu o estabelecimento de cada plano econômico fosse cada vez mais elevado (Figura III.3). Da mesma forma, a menor taxa de inflação alcançada após a introdução dos diversos planos foi sucessivamente mais alta. Finalmente, o período durante o qual a inflação permaneceu inferior a dois dígitos diminuiu com a condução de cada um dos planos estabelecidos. Esse último aspecto está fortemente associado à redução gradual da capacidade dos planos de mudar as expectativas inflacionárias.

A nível setorial o crescimento dos preços agrícolas constituiu um importante elemento de pressão para a expansão da inflação. Durante quatro dos seis anos do período 1985-90, o índice de preços por atacado (oferta global) dos produtos agrícolas registrou um aumento significativamente maior que o dos produtos industriais (Tabela A.1).

Apesar das fortes pressões exercidas pelos trabalhadores, o salário médio real na indústria paulista registrou uma acentuada tendência decrescente no período 1985-90 (Figura III.4). Com a nova política salarial imposta pelo Plano Cruzado⁷, a remuneração média real na



⁷ Segundo esta política os salários eram atualizados com base na média dos últimos 6 meses e tinham um reajuste automático sempre que a inflação acumulada ultrapassava 20%.

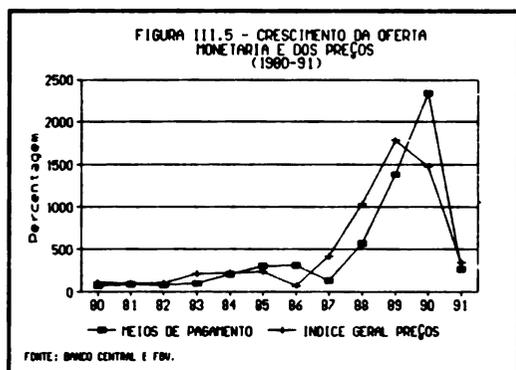
indústria exibiu uma leve recuperação em 1986, crescendo aproximadamente 8% em relação ao ano anterior. Nos quatro anos seguintes, a deterioração da situação econômica levou o Governo a modificar em várias oportunidades os mecanismos de reajuste salarial e a congelar temporariamente os salários. Frente a este quadro e à dramática expansão inflacionária, os salários médios na indústria sofreram uma perda real de 14% entre 1987 e 1990.

Em termos gerais, o salário real dos trabalhadores permanentes no setor rural seguiu a mesma trajetória de queda apresentada pelo salário médio industrial. É interessante notar, entretanto, que a recuperação experimentada pelo salário industrial em 1986 não foi observada no caso dos trabalhadores rurais permanentes, mas sim entre os temporários. Isto sugere que a expansão econômica trazida pelo Plano Cruzado provocou um maior aumento na demanda de mão-de-obra temporária que na permanente.

3.3 Moeda e Crédito

Os meios de pagamento seguiram uma tendência crescente semelhante à do nível geral dos preços durante a década de 80 (Figura III.5) para satisfazer à demanda de crédito interno tanto do setor público como privado em um contexto de inflação acelerada. Os maiores níveis de expansão da oferta monetária aconteceram em 1981 (8,1% do PIB) e em 1987 (6,2% do PIB), coincidindo com uma contração na atividade econômica e com a necessidade de manter a liquidez real estável.

O crédito interno aumentou a partir de 1986 com a adoção do Plano Cruzado. A expansão do crédito ao setor público foi menos acentuada do que ao setor privado (Tabela A.2).



Em 1988, a distribuição setorial dos empréstimos do sistema financeiro ao setor privado concentrou-se nos setores industrial (26%), moradia (34%) e agricultura (13%). A distribuição do crédito ao setor público favoreceu o setor serviços (55%) e a indústria no mesmo período (Tabela A.3).

Com a posse do novo Governo e a implementação do Plano Collor I, realizaram-se importantes alterações na orientação da economia que refletiram nos agregados monetários. Entre as medidas adotadas poder-se-iam destacar a modificação do padrão monetário e o congelamento da maior parte dos ativos financeiros como forma de controlar o crescimento da inflação e o déficit fiscal (ver Capítulo II). Os recursos afetados por essas medidas representaram dois terços dos meios de pagamento em seu conceito mais amplo. A adoção dessas medidas provocou uma forte contração monetária e, conseqüentemente, uma redução temporária na espiral inflacionária.

3.4 Finanças Públicas

O período 1985-89 foi marcado por um persistente desequilíbrio das finanças públicas, parcialmente superado em 1990 quando se registrou um superávit fiscal. Em 1991, entretanto, voltou a ser regis-

trado déficit operacional. Esse debilitamento da capacidade de poupança do setor público iniciou-se em meados da década de 70, quando o Governo contribuía com 30% da poupança doméstica, e continuou até a segunda metade da década de 80, quando a poupança pública tornou-se negativa.

A progressiva deterioração das finanças públicas está associada a uma gradual queda da receita tributária líquida e, mais recentemente, a um firme aumento de gastos. A receita tributária líquida, que equivale à receita tributária bruta menos as transferências, após alcançar quase 13,3% do PIB em 1986 caiu para apenas 9% em 1989, o segundo nível mais baixo das últimas duas décadas (Tabela III.1).

O declínio da receita líquida é explicado, por um lado, pela redução na receita tributária bruta decorrente da desaceleração do crescimento econômico, aumento da inflação (efeito Tanzi) e, provavelmente, aumento na evasão. Entre 1986-89, esses fatores foram responsáveis por uma redução tanto dos impostos indiretos como dos impostos diretos. Por outro lado, a queda na receita líquida decorreu também de um aumento das transferências, em particular, com subsídios e juros (excluindo correção monetária) da dívida interna e externa os quais somados, aumentaram de 4% do PIB em 1986 para 5,4% do PIB em 1989.

A essa queda da receita líquida adiciona-se uma firme elevação das despesas correntes, que saltaram de 10,7% do PIB em 1986 para 14,3% em 1989. Esse aumento deveu-se tanto à expansão no consumo de bens e serviços como ao crescimento da folha de salários e encargos do setor público. É interessante notar que nesse período o Governo anunciou sucessivas medidas visando controlar o aumento dos gastos públicos. Apesar

TABELA III.1
POUPANÇA DO GOVERNO EM CONTA CORRENTE
(CONCEITO CONTAS NACIONAIS, EM % DO PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
A. RECEITA TRIBUTÁRIA BRUTA	25,35	23,35	21,87	21,94	27,43
TRIBUTOS INDIRETOS	12,47	11,59	10,87	10,77	14,31
TRIBUTOS DIRETOS	12,88	11,76	11,00	11,17	13,12
B. TRANSFERÊNCIAS	11,98	11,56	11,71	12,87	11,04
JUROS DA DÍVIDA INTERNA	1,19	1,01	1,58	1,44	-1,09
JUROS DA DÍVIDA EXTERNA	1,35	1,42	1,72	2,03	2,12
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	7,97	7,54	7,18	7,57	8,29
SUBSÍDIOS	1,47	1,59	1,23	1,93	1,72
C. RECEITA LÍQUIDA DO GOVERNO (A-B)	13,37	11,79	10,16	9,07	16,39
D. DESPESA CORRENTE DO GOVERNO	10,67	12,16	12,61	14,32	15,63
SALÁRIOS E ENCARGOS	7,30	7,77	7,92	9,72	10,49
GOVERNO CENTRAL	2,40	2,78	3,21	4,11	3,63
ESTADOS E MUNICÍPIOS	4,90	4,99	4,71	5,61	6,86
COMPRAS DE BENS E SERVIÇOS	3,37	4,39	4,68	4,60	5,15
E. POUPANÇA EM CONTA CORRENTE (C-D)	2,70	-0,37	-2,45	-5,25	0,76

FONTE: FGV/BANCO CENTRAL.

disto, verificou-se um aumento nas compras de bens e serviços de 3,4% do PIB em 1986 para 4,6% em 1989, assim como um substantivo crescimento da folha de salários federal (2,4% do PIB para 4,1%), e dos Estados e Municípios (4,9% para 5,6%). Esses aumentos evidenciam a falta de mecanismos fiscais eficazes para assegurar o cumprimento de metas operacionais estabelecidas pelo Governo.

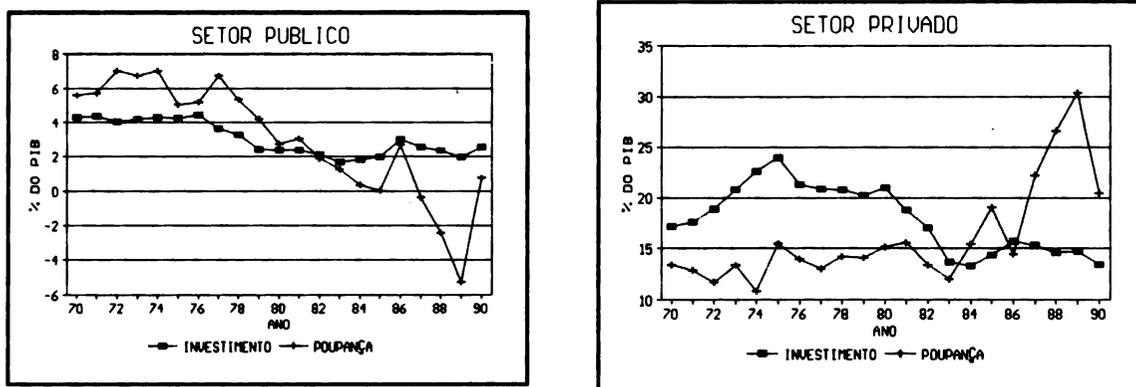
A debilidade dos mecanismos fiscais estimulou um amplo reordenamento institucional do setor público a partir de 1985, quando se inicia o processo de redemocratização do país. Esse reordenamento tem, em última análise, procurado adequar as instituições fiscais às mudanças nas instituições políticas, com vistas a restabelecer a eficácia do processo de planejamento, autorização e controle dos gastos públicos. Vários passos importantes foram dados nesta direção, tais como a eliminação da conta movimento, a unificação orçamentária, a criação da Secretaria do Tesouro e a ampliação do papel do Congresso no processo orçamentário.

Apesar dessas mudanças institucio-

nais, a poupança em conta corrente do Governo caiu dramaticamente de 2,7% do PIB em 1986 para -5,3% em 1989. Esse declínio reduziu a capacidade de financiamento do investimento público e promoveu um firme **crowding out** dos investimentos privados. Dessa forma, o investimento público (administração direta), que havia mantido uma média de 4% do PIB na década de 70, caiu para cerca de 2% na segunda metade dos anos 80, ao mesmo tempo que o investimento privado caiu de uma média de 21% para cerca de 15% (Figura III.6). O enfraquecimento do processo de formação bruta de capital e a conseqüente estagnação da economia brasileira estão assim associados a uma continuada redução da poupança pública ao longo da década de 80.

É importante notar que o saneamento das finanças públicas apresentou um significativo avanço em 1990, quando se instalou o Governo Collor. Nesse ano se registrou uma substantiva recuperação da receita tributária, associada principalmente à criação do IOF sobre operações financeiras (ver capítulo II), que contribuiu para um aumento na receita

Figura III.6
INVESTIMENTO* E POUPANÇA: PÚBLICA E PRIVADA, 1970-1990
 (Em % do PIB)



* Investimento Público refere-se à administração direta.
 FONTE: FGV.

líquida de 9% do PIB em 1989 para 16% em 1990. Esse aumento foi suficiente para assegurar uma firme recuperação da poupança pública de -5,2% do PIB em 1989 para cerca de 0,8% em 1990, apesar dos gastos públicos terem aumentado de 14,3% para 15,6% do PIB. A maior parte desse ajustamento teve, entretanto, um caráter temporário, uma vez que em 1991 os indicadores fiscais voltaram a acusar problemas.

3.5 Balanço de Pagamentos

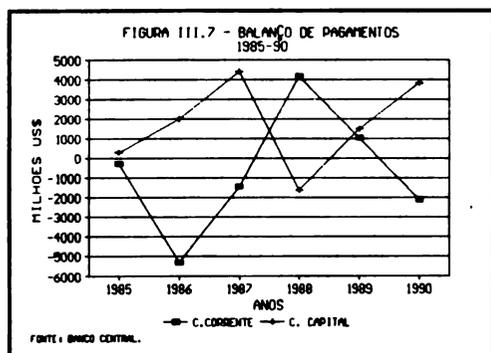
A evolução do balanço de pagamentos durante a segunda metade dos anos 80 caracterizou-se por movimentos cíclicos opostos das contas corrente e de capital que implicaram, em termos gerais, superávits globais significativos (Figura III.7). Após experimentar uma importante recuperação no período 1984-85, a conta corrente registrou um déficit bastante elevado em 1986 (US\$ 5,3 bilhões) o qual, superando uma vez e meia o saldo positivo da conta de capital, deu origem a um déficit global de US\$ 3,3 bilhões. A elevação do déficit da conta corrente se deveu, em grande medida, ao mau desempenho da balança comercial. Especificamente, como

consequência dos baixos preços internacionais dos principais produtos primários e dos efeitos produzidos pelo Plano Cruzado (expansão da demanda interna e sobrevalorização da moeda nacional⁸), as receitas de exportação caíram 13% em 1986.

Em contraste com o resultado anterior, o balanço de pagamentos melhorou substancialmente em 1987 em função do marcado crescimento do saldo da conta de capital (120%) e da recuperação do superávit da conta corrente. No caso da conta de capital, a expansão verificada derivou, em parte, da contabilização dos recursos que o país deixou de pagar aos bancos estrangeiros em virtude da moratória de fevereiro de 1987. Por outro lado, a recuperação do superávit da conta corrente se deveu a uma ligeira queda do déficit da conta de serviços e a um aumento substancial das exportações⁹.

⁸ Com a implementação do Plano Cruzado o Governo manteve a taxa de câmbio congelada durante 8 meses consecutivos.

⁹ Este aumento teve como causas principais o crescimento mais lento da demanda interna e uma vigorosa recuperação da produção agropecuária.



Frente ao dramático aumento das exportações (trazido pela maior demanda externa e pelo estancamento do consumo doméstico) e à moderada redução das importações, o setor externo brasileiro registrou, em 1988, o maior superávit comercial de todos os tempos (US\$ 19 bilhões). Paralelamente, os maiores pagamentos de juros e remessas de lucros ao exterior produziram uma elevação substancial (17%) no déficit da conta de serviços. Entretanto, como indica a **Figura III.7**, o superávit comercial mais que compensou o déficit da conta de serviços, resultando portanto em um excepcional saldo positivo na conta corrente (US\$ 4,2 bilhões). Esse saldo superou largamente a saída líquida de capital, ocasionada em parte pelo pagamento de dívidas atrasadas acumuladas no ano anterior.

Em 1989 as exportações continuaram a se expandir, registrando, em consequência, a cifra recorde de US\$ 34,4 bilhões. Contudo, em virtude do aprofundamento do processo de liberalização das importações, iniciado em meados do ano anterior, o valor total das compras externas do país aumentou largamente (25%), implicando um superávit comercial 16% inferior ao observado em 1988. Esse resultado, em conjunto com um déficit na conta de serviços, deu lugar a um superávit relativamente modesto na conta corrente (US\$ 1 bilhão).

O Governo declarou novamente moratória da dívida externa em 1989. Refletindo em parte essa medida, a conta de capital de curto prazo elevou-se em 550% em relação a 1988, totalizando US\$ 5,4 bilhões. Esses recursos, somados aos demais itens que compõem a conta de capital, implicaram um saldo aproximadamente igual ao da conta corrente (ver **Figura III.7**).

A redução do superávit comercial observada em 1989 foi ainda mais acentuada em 1990 (queda de 32%). Isto porque, por um lado, as exportações caíram 9% em decorrência da diminuição da taxa de câmbio real. Por outro, as importações cresceram 11,5% como resultado da elevação dos gastos com a compra de petróleo¹⁰ e de maiores aquisições de bens de capital.

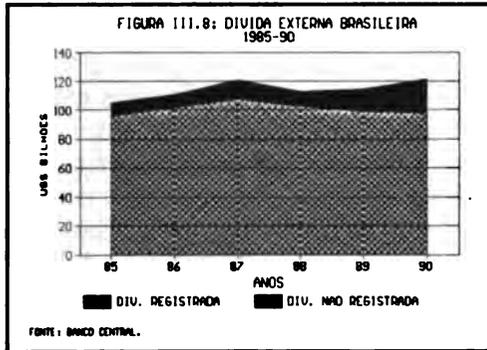
A dramática queda do superávit comercial em 1990, conjugada a um saldo negativo na conta de serviços, produziu um déficit na conta corrente de US\$ 2 bilhões. Esse déficit foi mais do que superado pelo crescimento do saldo da conta de capital naquele ano.

3.6 Dívida Externa

Após exibir um firme crescimento durante a primeira metade da década passada, o valor absoluto da dívida externa brasileira apresentou um comportamento cíclico, mantendo, no entanto, a mesma tendência do período anterior. Como mostra a **Figura III.8**, esse comportamento foi delineado pela evolução da dívida não registrada, particularmente no período 1987-90.

Diante da crescente deterioração da balança comercial, da diminuição do nível das reservas e da redução da entrada

¹⁰ Como resultado das tensões políticas criadas pelos problemas no Golfo Pérsico, o preço internacional do petróleo sofreu uma alta temporária importante.



de capital, o Governo viu-se forçado a suspender, em fevereiro de 1987, o pagamento de juros sobre uma dívida de aproximadamente US\$ 68 bilhões, contraída junto a bancos comerciais. Essa moratória temporária contribuiu para que a dívida não registrada aumentasse 47% em relação a 1986, elevando dessa forma sua participação na formação da dívida total. Paralelamente ao efeito da moratória, a persistente depreciação da moeda norte-americana fez com que o valor em dólares das dívidas contraídas em outras moedas aumentasse significativamente.

Em 1988 a dívida total sofreu uma redução importante (6,4%) em função do pagamento de juros atrasados, maiores amortizações e, principalmente, do substancial volume da dívida que foi convertida em capital através dos leilões realizados. Entretanto, ao contrário do observado no ano anterior, a participação das dívidas registrada e não registrada no valor da dívida total permaneceu praticamente no mesmo nível que em 1985-86 (91% e 9%, respectivamente).

No período 1989-90, as dívidas registrada e não registrada seguiram trajetórias opostas. Isto é, enquanto a primeira continuou a evoluir ao longo da tendência decrescente estabelecida a partir do pico de 1987, a segunda cresceu

dramaticamente em virtude dos efeitos da moratória de 1989¹¹. O efeito negativo da expansão da dívida não registrada, contudo, superou a diminuição da dívida registrada implicando portanto, em um aumento da dívida total (Figura III.8).

Em contraste com o descrito anteriormente, o endividamento total do país como percentagem do PIB apresentou um comportamento relativamente favorável em 1985-90. Durante esse período a relação dívida total/PIB exibiu uma clara tendência decrescente, caindo de 47% em 1985 para 41% em 1990. Contrastando esses níveis com os apresentados por outros países altamente endividados observa-se que a magnitude da dívida brasileira não é excessivamente elevada (Tabela A.4).

Em virtude das dificuldades experimentadas na segunda metade dos anos 80, o serviço da dívida em relação ao PIB situou-se entre 6% e 7% em 1985-86 e 1988, e variou entre 3% e 4% nos demais anos daquele período (Tabela A.5). Em comparação com o observado no quinquênio 1980-84, esses valores sugerem que o volume de recursos desembolsados pelo país para honrar o serviço da dívida foram significativamente menores em 1985-90.

IV. POLÍTICA AGROPECUÁRIA

4.1 Política de Preços e Comercialização

O Governo brasileiro tem interferido nos preços e na comercialização agropecuária através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)¹².

¹¹ Devido às dificuldades enfrentadas pelo país, a moratória estabelecida em julho de 1989 foi estendida durante 1990.

¹² Esta política é coordenada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Os instrumentos para implementação dessa política têm sido os preços mínimos, os Empréstimos do Governo Federal (EGF), as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Preços de Intervenção (PI), recentemente transformados em Preços de Liberação de Estoques Públicos (PLE). A PGPM cobre a maior parte dos grãos (cereais e oleaginosas) de consumo interno e de exportação e também inclui produtos tais como gado de corte, aves, algodão, frutas, hortaliças, seda e o pó cerífero da carnaúba.

A PGPM tem como objetivos básicos assegurar uma renda mínima aos produtores, incentivar o armazenamento e estabilizar os preços dentro e fora do período de safra. Os preços mínimos são propostos anualmente pela CFP ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Esses preços são calculados considerando-se os custos de produção, os preços internacionais e a necessidade do Governo de promover ou desencorajar determinada cultura. Não existem regras definidas para o estabelecimento dos referidos preços, o que, além de abrir espaço para a politização do processo decisório, também se constitui em uma fonte de incerteza para os produtores.

No período 1986-90, a evolução dos preços mínimos reais dos principais produtos¹³ esteve sempre abaixo dos preços recebidos pelos produtores, exceto no caso do trigo, cuja política tem procurado estimular a auto-suficiência através de preços de sustentação (Figura IV.1). Por outro lado, a trajetória dos preços mínimos foi decrescente para a maioria dos produtos, acompanhando a tendência de queda nos preços recebidos pelos produtores.

A partir de 1988 a CFP introduziu um novo instrumento na política de preços

¹³ Os produtos considerados são o arroz, algodão, feijão, milho, trigo e soja.

denominado Preço de Intervenção¹⁴. Esse preço funcionou como um limite máximo que, uma vez alcançado pelo preço de mercado, acionava as vendas dos estoques do Governo¹⁵. Os preços de intervenção revelaram ser um instrumento eficaz para manter a estabilidade dos preços do arroz, feijão e milho no mercado de São Paulo durante o período 1988-90. Ademais, uma avaliação parcial e de caráter preliminar indica que em 1989 e 1991 os PI foram mais que suficientes para cobrir os preços mínimos do milho mais os custos de transporte e de manutenção de estoques, indicando a neutralidade desse instrumento em termos de controle do déficit público (Tabela A.6).

Em janeiro de 1991, estabeleceram-se regras legais¹⁶ para a venda dos estoques públicos em leilões ou licitações, e criou-se o Preço de Liberação de Estoques (PLE), que veio a substituir o Preço de Intervenção¹⁷. A consequência dessa política disciplinadora da ação governamental foi uma maior participação do setor privado na comercialização agrícola e, portanto, uma redução da intervenção via mecanismos tradicionais de EGF e AGF (Fig. IV.2).

A implementação dos preços de liberação de estoques e a diminuição da interferência do Governo no mercado dos produtos agropecuários via AGF e EGF (Figura IV.2) tem estimulado a participação da iniciativa privada no processo de

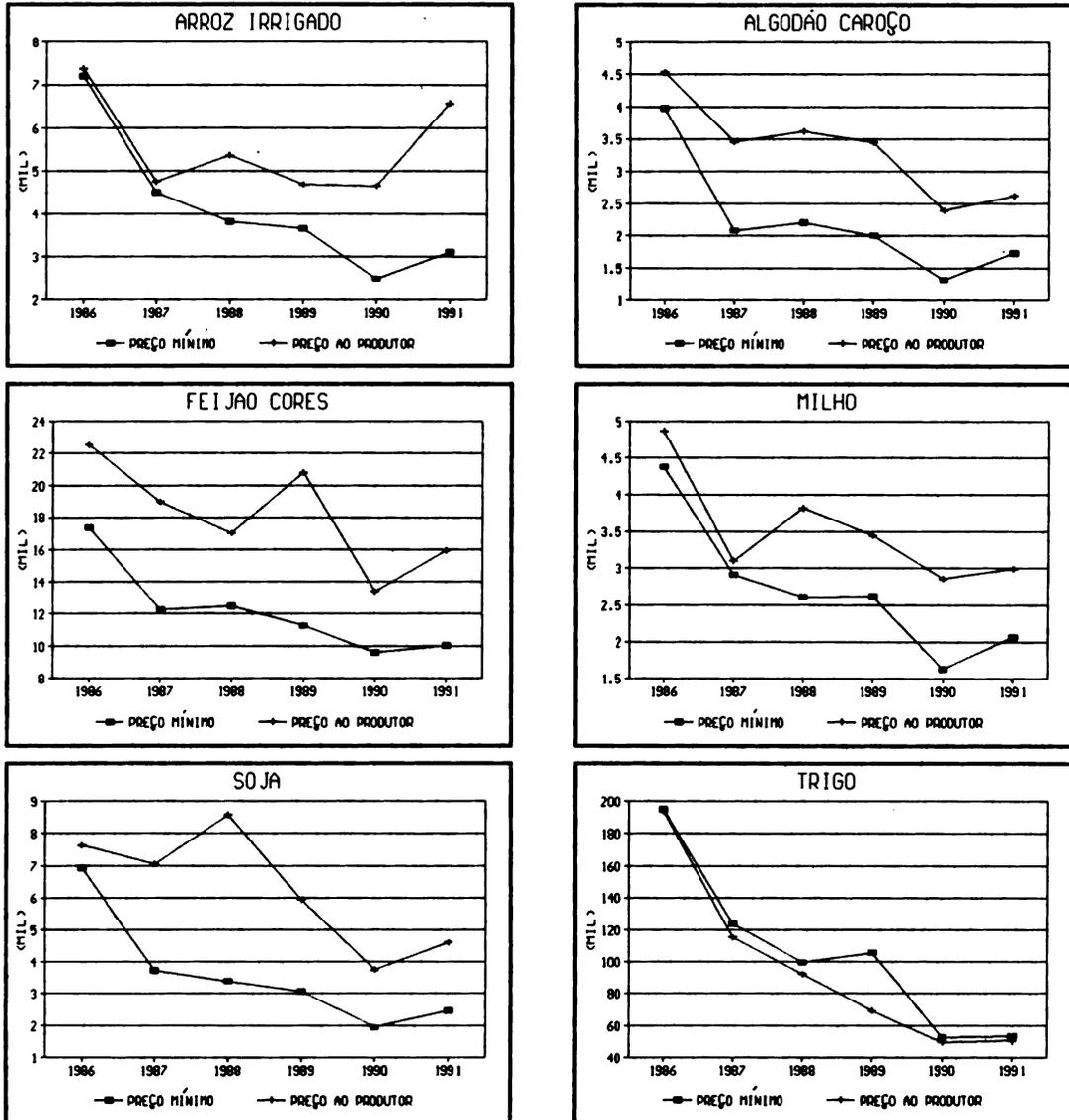
¹⁴ Este instrumento era aplicado somente para cinco produtos: arroz, feijão, milho, soja e algodão.

¹⁵ O PI era calculado com base na média móvel (últimos 36 meses) dos preços reais do produto em questão no mercado atacadista de São Paulo mais uma margem.

¹⁶ Leis Nos. 8.171 e 8.174.

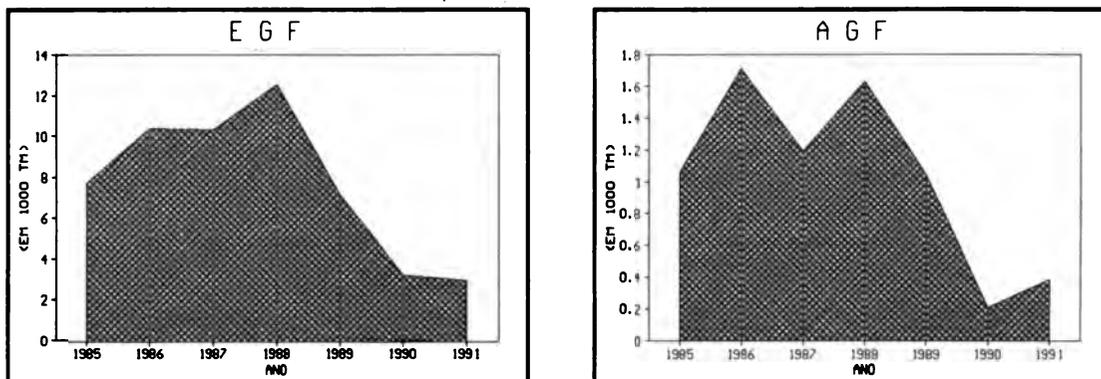
¹⁷ Portaria Interministerial No. 657 de 10-07-91. O PLE é calculado pela média móvel dos preços reais (com um mínimo de 48 meses e máximo 60 meses) mais uma margem de até 15% para cobrir o custo de estocagem.

FIGURA IV.1
RELAÇÃO PREÇO MÍNIMO/PREÇOS RECEBIDOS PELOS PRODUTORES (*)
1986-91



(*) VALORES CONSTANTES A PREÇOS DE SETEMBRO DE 1991 (INDICE IGP-DI).
 FONTE: CONAB.

FIGURA IV.2
EGF E AGF RELATIVOS A SOJA, MILHO,
FEIJÃO, ARROZ E ALGODÃO 1985-1991.
(em 1000 t)



FONTE: TABELA A.7.

armazenamento. Outras medidas adotadas recentemente pelo Governo deverão contribuir também para a redução da presença do Estado na comercialização agrícola. Entre essas medidas, destacam-se: (i) criação do EGF especial¹⁸; (ii) projeto de lei que cria o "Prêmio de Liquidação dos EGFs"; (iii) transformação automática do débito de custeio em crédito de comercialização¹⁹; e (iv) medidas para facilitar a comercialização das safras através das bolsas de mercadorias (warrant-ouro; criação de um Fundo de Commodities²⁰, etc.).

A condução da PGPM tem gerado uma série de conseqüências. Em primeiro lugar, essa política tem produzido efeitos regressivos entre produtores e entre regiões do país. Assim, os pequenos produtores, em especial os das regiões mais afastadas e menos desenvolvidas, não têm

¹⁸ Portaria do MARA No. 35, de 05-02-92.

¹⁹ Resolução BACEN No. 1876, de 10-10-91.

²⁰ Resolução BACEN No. 1912.

tido acesso aos mecanismos de EGF e AGF. Os grandes produtores, processadores de soja e beneficiadores de algodão, arroz e milho das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, têm sido os principais beneficiários desses instrumentos. Como conseqüência, no período 1970-88 essas regiões utilizaram 85-97% dos recursos do EGF e 81-96% do AGF²¹. A criação recente de mecanismos como a "equivalência em produto", que se aplica exclusivamente a pequenos produtores, deverá reduzir essa concentração.

Em segundo lugar, até 1987 os preços dos produtos não apresentavam sinais de estabilidade e a atividade de armazenamento não se mostrava lucrativa conforme preconiza a PGPM. Esses fatos podem ser constatados pela discrepância entre os preços do período da safra e da entressafra. Como mostra a Tabela IV.1, em vários anos os preços da entressafra foram menores que os do período da

²¹ World Bank. Brazil. 1990.

TABELA IV.1
 PRODUTOS SELECIONADOS: RELAÇÃO ENTRE PREÇOS DE SAFRA E PREÇOS DA ENTRESSAFRA
 1974-87. (1,00 indica igualdade).

ANOS	MILHO PRODUTOR PARANÁ	MILHO ATACADO SÃO PAULO	ARROZ PRODUTOR RGS	ALGODÃO PRODUTOR PARANÁ	ALGODÃO ATACADO SÃO PAULO	SOJA PRODUTOR PARANÁ
1974	0.97	1.06	1.19	1.04	0.60	1.10
1975	1.21	1.01	1.14	1.22	1.22	0.95
1976	0.93	0.93	0.77	1.05	1.45	1.34
1977	1.01	1.00	0.98	0.69	0.74	0.70
1978	1.10	0.90	1.06	0.74	1.07	0.99
1979	1.32	0.99	1.33	1.02	1.13	1.20
1980	1.81	1.72	0.95	1.20	1.62	1.23
1981	0.81	0.76	N.D.	0.73	1.03	0.93
1982	0.85	0.97	0.78	0.74	1.07	0.87
1983	2.52	2.08	1.16	N.D.	2.16	1.97
1984	1.04	1.02	1.17	N.D.	0.71	0.87
1985	0.91	0.99	0.83	0.66	1.06	1.04
1986	0.88	0.97	0.91	0.96	1.25	0.99
1987	1.04	1.36	0.97	1.60	1.85	1.42

NOTAS: (1) ENTRESSAFRA: OUTUBRO A DEZEMBRO; SAFRA: MARÇO A MAIO; PREÇOS CORRIGIDOS PARA NOVEMBRO DE 1984.

(2) N.D. = NÃO DISPONÍVEL.

FONTE: WORLD BANK. 1990.

safra, indicando retornos negativos para investimentos em armazenagem.

Em terceiro lugar, os estoques oficiais foram utilizados no passado para controlar a inflação²². Como até 1987 não existiam regras definidas por parte do Governo para manejar os estoques oficiais de grãos, esses produtos eram geralmente vendidos a um preço inferior à soma dos custos de aquisição, armazenamento, transporte e gastos financeiros. Como consequência, em 1987 o déficit orçamentário, associado aos programas de estoque do Governo, foi de aproximadamente 10% do déficit global do setor público²³. Em 1988, com a criação dos PI, essa situação foi parcialmente superada.

Em quarto lugar, na segunda metade da década de 80, a implementação da PGPM sofreu forte influência da incorporação de novas áreas de produção. Isto porque o Governo, através de operações de AGF, realizou nessas regiões

²² Dall'Acqua. 1988.

²³ O déficit total do setor público em 1987 foi de 5,5% do PIB.

grandes compras de arroz, milho e soja, aos preços mínimos uniformemente pré-estabelecidos para todo o país. No entanto, a impossibilidade de prosseguir sustentando o elevado custo desta política fez com que, em 1991, o Governo retomasse a regionalização dos preços mínimos, não se responsabilizando mais em cobrir os gastos necessários com fretes para retirar a produção das regiões mais afastadas. Essa decisão afetou significativamente a produção na fronteira agrícola do país onde as culturas do arroz, milho, sorgo e soja são responsáveis por 93% da produção total de grãos, o que, por sua vez, levou o Governo a suspender temporariamente essa política.

Finalmente, o mercado de trigo vinha sofrendo uma intervenção direta do Governo, o que gerou uma série de ineficiências na produção e comercialização desse produto e de seus derivados. O Governo fixava os preços para os produtores e consumidores, além de exercer um monopólio na comercialização da produção doméstica e importada. A decisão do atual Governo foi privatizar o mercado desse produto, exercendo apenas uma função reguladora. Apesar dessa orienta-

ção, na safra de 1991 o Governo garantiu o preço aos produtores de trigo através da PGPM²⁴. A política anterior foi extremamente cara para o Tesouro Nacional, chegando em certos anos a representar cerca de US\$ 1,8 bilhão. Ademais, a maior parte dos benefícios daquela política não eram captados pelos consumidores de baixa renda e pelas regiões mais pobres do país²⁵.

Uma análise das distorções dos preços associados à produção de soja, trigo, milho, algodão, cana-de-açúcar e arroz, no período 1982-88²⁶, revelou que as políticas seguidas pelo Governo confirmam a histórica discriminação contra o setor agrícola na economia brasileira (Tabela IV.2). As exceções ficaram para o trigo e o arroz, que se mostraram relativamente protegidos. É interessante notar que no caso do trigo houve uma leve taxação em 1983 e 1986 e uma proteção marginal em 1984 e 1987.

TABELA IV.2
TAXAS DE PROTEÇÃO EFETIVA
PARA CULTURAS SELECIONADAS
1982-88 (em %)

ANO	SOJA (1)	TRIGO (1)	MILHO (1)	ALGODÃO (2)	CANA (2)	ARROZ (3)
1982	-36.6	39.0	-14.3	-41.0	N.D.	-25.7
1983	-15.7	-2.3	-11.9	-35.3	N.D.	-9.1
1984	-27.4	3.1	-23.4	-36.0	-8.0	-17.9
1985	-24.2	45.4	-10.3	-22.9	-6.3	-11.8
1986	-20.0	-2.6	7.6	0.4	-14.4	7.1
1987	-5.4	0.3	-3.6	-69.2	-16.5	12.4
1988	-29.7	14.5	-8.2	-69.4	-51.7	4.0

NOTAS: (1) REGIÃO SUL.
(2) REGIÃO SUDESTE.
(3) REGIÃO CENTRO-OESTE.
FONTE: WORLD BANK (1990).

Com relação aos insumos agropecuários, observa-se que durante a última década os preços dos fertilizantes e herbicidas apresentaram distorções importantes. De uma maneira geral, essas

* Voto Conselho Monetário Nacional No. 108/91.

* Calegar e Schuh (1988).

* Banco Mundial. 1990.

distorções foram mais acentuadas nas regiões Norte e Nordeste dado que apresentaram taxas de proteção nominal relativamente mais elevadas (Tabela A.8). Esses resultados explicam, em parte, a estabilização observada no consumo de fertilizantes a partir de 1984. Por outro lado, no caso de tratores, os preços da indústria nacional mostraram-se bastante desalinados com os do mercado internacional, uma vez que as taxas de proteção nominal variaram entre -0,29 e -0,64 no período 1982-88, significando que os preços domésticos foram 29%-64% menores que os internacionais (Figura IV.3). Essa situação favoreceu o uso de tecnologia mecânica em detrimento das tecnologias químicas, explicando parcialmente a expansão da fronteira agrícola na década de 80.

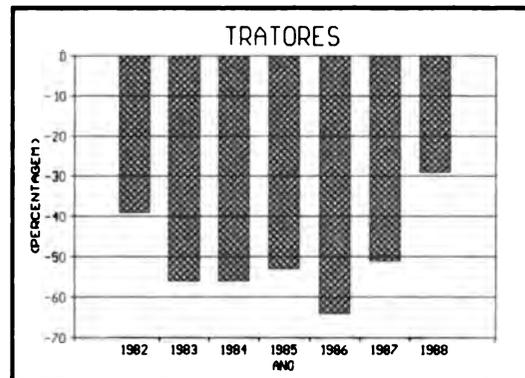
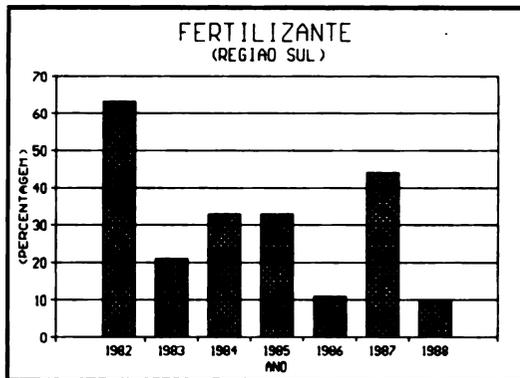
4.2 Política de Comércio Exterior do Setor Agropecuário

A política comercial agropecuária da segunda metade dos anos 80 caracterizou-se por apresentar orientações específicas durante os períodos 1985-87, 1988-89 e 1990-92.

Período 1985-87. A política agropecuária de comércio exterior esteve marcada pela utilização de mecanismos de promoção de exportações, tais como: (i) aumento de 10% para 15% no nível de equalização da taxa de juros em operações de financiamento à exportação; (ii) concessão de benefícios de "draw back" na importação de matérias-primas e produtos intermediários; (iii) criação de depósito de moeda estrangeira vinculado a contratos de exportação; e (iv) isenção do imposto de importação e do IPI, na compra de bens em valor não superior a 10% do incremento das exportações de produtos manufaturados.

No caso das importações, o Governo controlou as compras externas do país

FIGURA IV.3
TAXAS DE PROTEÇÃO NOMINAL PARA FERTILIZANTES E TRATORES
1984-88 (Em %)



FONTE: TABELA A.8

por meio da regulação dos prazos de pagamento de vários produtos alimentícios, como, também, através da confecção de listas de produtos com importação suspensa. O número de produtos envolvidos variava segundo a evolução do saldo da balança comercial. Adicionalmente, utilizaram-se outros instrumentos, como aumento ou diminuição das exigências de prazos mínimos para o pagamento ao exterior ou redução das alíquotas de IOF aplicável sobre compras externas.

Período 1988-89. Com o agravamento das finanças públicas (ver item 3.4), as autoridades governamentais começaram a impor uma maior pressão fiscal sobre as exportações a partir de 1988. Neste sentido, as alíquotas para o pagamento do imposto de renda (IR) sobre o lucro das exportações incentivadas foram incrementadas, passando de 3% em 1989 para 6% em princípios do ano seguinte. É interessante notar que essa medida ocorreu em um contexto de maior competitividade externa dos produtos nacionais anteriormente controlados²⁷, decorrente da redu-

ção das alíquotas do IPI trazidas pela reformulação da política industrial realizada em meados de 1988. Dessa forma, a arrecadação proveniente da mudança do IR sobre o lucro das exportações foi também favorecida pela elevação das vendas externas.

Frente à necessidade de modernizar o parque industrial, o Governo iniciou, em 1988, a reformulação da política de importação, diminuindo significativamente o nível dos impostos à importação. Dada essa orientação, a tarifa média de importação, que em 1988 era de 51,3%, foi reduzida para 41% após a primeira Reforma Tributária e posteriormente chegou a 35,5% com a segunda edição dessa reforma. Do mesmo modo, o intervalo de magnitude das tarifas, que se estendia de 0 a 105% antes da Reforma Tributária, foi reduzido para 0 - 85%, permanecendo alguns poucos produtos com tarifas superiores a 50% (Tabela IV.3).

Como parte da política de liberalização do comércio exterior agropecuário, as restrições quantitativas às

²⁷ Entre estes produtos figuravam: soja e seus derivados, fibra de algodão, arroz e milho.

TABELA IV.3
EVOLUÇÃO DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS

PRODUTO	ALÍQUOTA (%)			PRODUTO	ALÍQUOTA (%)					
	1988	1989	1991		1988	1989	1991			
CEREAIS ARROZ MILHO E TRIGO MOURISCO TRIGO SORGO OUTROS	44	22	15	CAFÉ NÃO TORRADO EM GRÃO DEMAIS	64	41	10			
			10				15			
			25				AÇÚCAR	79	34	20
			15							
			15							
FARINHAS DE TRIGO DE MILHO DE SOJA OUTRAS	63	34	5	CACAU SEMIBENEFICIADO BENEFICIADO			15			
			5				45			
			10	FUMO E DERIVADOS PARA CAPA DE CHARUTOS DEMAIS	93	81	15			
			5					75		
ÓLEOS SOJA, EM BRUTO SOJA, OUTROS OLIVEIRA, VIRGENS OLIVEIRA, OUTROS DEMAIS (EXC. GIRASSOL)	54	25	20	FRUTAS MANGAS PÊSSEGOS UVAS LARANJAS	104	53	30			
			20				40			
			10				20			
			20				10			
			10							
FIBRAS NATURAIS FIOS TECIDOS	S/D	S/D	0	HORTALIÇAS E LEGUMES FRESCOS CEBOLAS E ALHO DEMAIS	104	53	20			
			20				10			
			40	MEL			20			
CARNES BOVINOS DEMAIS CARNES INDUSTRIALIZADAS	37	30	15	PEIXES BACALHAU DEMAIS	105	59	0			
			15				15			
			35	SUCO DE LARANJA	83	56	35			
OVOS	61	39	25	VINHOS LICOROSOS EM GERAL	100	77	75			
			75							

FONTE: TARIFA ADUANEIRA DO BRASIL - REMESSA 27

exportações e importações de carne bovina foram eliminadas em 1989. Especificamente, estabeleceu-se que as operações de importação desse produto seriam realizadas pelo setor privado, enquanto as exportações ficariam sujeitas ao sistema de registro prévio de vendas a fim de viabilizar vendas para embarques futuros, controlar preços e facilitar o processo de previsão das exportações.

Período 1990-92. Com a posse do novo Governo, em março de 1990, uma série de medidas de grande transcendência foi introduzida. Entre outras, eliminaram-se a lista de produtos cuja importação se encontrava suspensa, e revogou-se a

disposição que obrigava as empresas importadoras a realizar um programa de importação, caso os montantes das transações superassem determinados valores. Dessa forma, foi eliminado o requisito de aceitação prévia, por parte dos organismos da administração federal, para importação, exceto para produtos de caráter estratégico ou vinculados à saúde humana. Com essa medida, eliminaram-se parcialmente os controles não-tarifários para a importação. Adicionalmente, reformularam-se as tarifas aduaneiras, vigentes desde 1957, que refletiam o modelo de substituição de importações. Finalmente, regulamentou-se a tarifa compensatória, passível de aplicação sobre produtos agrícolas.

Em abril de 1990, as isenções e reduções aplicáveis aos impostos de importação e IPI de diversos produtos foram revogadas, mantendo-se, no entanto, a competência da Comissão de Política Aduaneira²⁸ para alterar as alíquotas do Imposto de Importação. Paralelamente a essa medida, o custo dos fretes para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) foi reduzido de 50 para 25%.

Em janeiro de 1991, o Ministério da Economia²⁹ reformulou a Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), que até então permitia um grau elevado de proteção a um grande número de setores da economia. Com essa modificação, o Governo brasileiro deu um importante passo no sentido de reduzir gradualmente as tarifas em quatro anos. Durante esse período as tarifas se reduzirão gradativamente até atingirem, em 1994, níveis situados entre 0 e 40%, sendo a média e a moda de 20%.

Nos caso dos produtos agropecuários, as alíquotas declinarão até 1994, sendo que, apenas para a carne, a alíquota final (10%) será maior do que a vigente em 1990 (0%). A alíquota média para o conjunto dos produtos agropecuários será de 8,9%, significando uma redução de 33%, em relação a 1990 (Tabela A.9). Quanto aos insumos agropecuários, dois terão suas alíquotas médias reduzidas: defensivos e máquinas e implementos agrícolas. O grupo fertilizantes terá sua alíquota média acrescida. A redução média das tarifas para os insumos será de 21% (Tabela A.10). Portanto, a atual TAB continua dando maior proteção ao setor de insumos, vis-à-vis o setor agropecuário, apesar do avanço planejado no sentido da abertura econômica³⁰.

²⁸ Atualmente Coordenação Técnica de Tarifas, do MEFP.

²⁹ Portaria No. 58, do MEFP.

³⁰ Revista de Política Agrícola, 1 (1990):8-10.

A tributação compensatória para a importação de produtos de origem agrícola foi regulamentada pelo MEFP³¹. Essa exigência fazia parte da Lei Agrícola de 1991 e visava proteger a agricultura da importação de produtos subsidiados na origem. Trata-se de importante decisão, que veio coincidir com a redução de tarifas de importação dos produtos agrícolas. Dessa forma, ao mesmo tempo que expõe o setor à concorrência de produtos de origem externa, o Governo protege a produção brasileira contra práticas desleais de comércio.

Frente às políticas comerciais que vigoraram durante o período 1985-92 e aos demais fatores que influenciaram o comportamento do setor, as exportações agropecuárias exibiram um comportamento cíclico de queda (1985-87), recuperação (1987-88) e, novamente, queda (1988-91). Tomados em conjunto, entretanto, estes movimentos estabeleceram uma tendência nitidamente crescente durante aqueles seis anos. As importações agropecuárias, por outro lado, apresentaram também uma tendência global crescente, apesar de terem declinado no sub-período 1987-88³².

4.3 Política de Crédito Rural

A política de crédito rural no Brasil é implementada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) criado em 1965 e constituído pelo Banco Central, Banco do Brasil e uma série de Bancos de Desenvolvimento Regionais e Estaduais e instituições financeiras credenciadas. As principais fontes de recursos desta política têm sido o Tesouro Nacional, depósitos compulsórios do sistema bancário e caderneta de poupança rural. O crédito rural cobre as atividades de custeio, investimento e comercialização dos em-

³¹ Portarias Nos. 974 e 444.

³² Para uma discussão mais detalhada sobre a evolução das exportações e importações agropecuárias ver capítulo V.

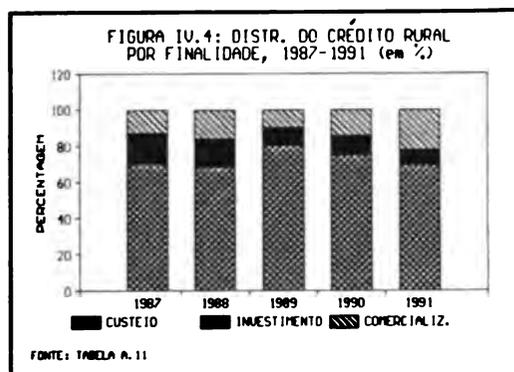
preendimentos agropecuários em todo o território nacional. As condições dos financiamentos em termos de taxa de juros, prazos e garantias são fixadas pelo Governo e são variáveis, dependendo da finalidade do crédito, tipo de produtor, atividade a ser financiada e região do país.

Os objetivos básicos da política de crédito rural são³³: (i) estimular o crescimento harmônico dos investimentos no setor agropecuário, incluindo o armazenamento e processamento de produtos agropecuários quando executados por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade; (ii) prover recursos para o financiamento da produção e comercialização agropecuária; (iii) fortalecer os produtores rurais, particularmente os pequenos e médios; e (iv) incentivar a introdução de métodos racionais de produção com vistas ao aumento da produtividade e melhoramento do padrão de vida da população rural.

A implementação dessa política na última década caracterizou-se, em termos gerais, por: (i) marcada concentração de empréstimos para poucos produtos, áreas geográficas e operações de curto prazo; e (ii) redução de recursos oficiais para o financiamento de atividades agropecuárias a taxas de juros subsidiadas.

Durante o período 1985-90, aproximadamente 3/4 dos recursos creditícios aplicados na agricultura foram utilizados no custeio da produção agropecuária e o restante foi absorvido por operações de investimento e comercialização (Figura IV.4).

A distribuição regional do crédito rural concentrou-se no Sudeste e no Sul (Tabela A.12). Em 1987-89, os grandes e médios produtores tiveram uma participação de 68% no total do crédito rural,



enquanto os pequenos produtores e as cooperativas participaram com 19% e 13%, respectivamente. Esta estrutura foi alterada em 1990, quando o Governo decidiu estimular a produção desses dois últimos grupos de agentes econômicos mediante uma maior participação no crédito.

No que se refere à distribuição do crédito total de custeio no período 1985-91, as culturas de exportação receberam 56,5%, as de consumo interno 41,3% e as atividades pecuárias beneficiaram-se com apenas 2,2% (Figura IV.5).

Em termos de produtos específicos, a soja, milho, arroz e cana-de-açúcar tiveram, em conjunto, uma participação anual superior a 65% no volume total do crédito de custeio entre 1985-90 (Tabela A.13). Em 1991 a estrutura de absorção do crédito de custeio foi modificada mediante



³³ Lei No. 4.829, de 05.11.65.

uma marcada redução na participação da soja, arroz, milho e algodão e expansão por parte do café, feijão e trigo.

Por décadas o Tesouro Nacional constituiu-se na principal fonte de recursos oficiais para o financiamento da agricultura. Entretanto, frente à necessidade de restringir os gastos públicos e seguir uma política monetária apertada, o Governo reduziu substancialmente a proporção de recursos provenientes dessa fonte. A participação do Tesouro nos recursos alocados ao crédito rural caiu de aproximadamente 80% nos anos 70 para 50% em 1986-87 e em 1991 representou 25% (Tabela IV.4). Com vistas a atender à demanda de crédito desse setor, várias fontes alternativas de recursos foram criadas, entre as quais figuram: aplicações compulsórias dos bancos comerciais, Caderneta de Poupança Rural, Caderneta de Poupança do Sistema Financeiro da Habitação, depósitos especiais remunerados, depósitos vinculados e fundos captados no exterior.

As aplicações obrigatórias dos bancos comerciais constituíram-se em uma fonte de financiamento instável, porém, importante para o crédito rural. Mediante esse instrumento, o Governo obrigou os bancos a aplicarem uma percentagem dos depósitos a vista no financiamento do crédito agrícola a taxas de juros préfixadas pelas autoridades monetárias. Durante a década de 70, a proporção do crédito rural financiado com as aplicações obrigatórias variaram entre 10% e 19%. No período 1986-88, essa participação aumentou para 32%, declinou em 1989 para 16% e cresceu novamente em 1990, atingindo 25% (Tabela IV.4).

Como parte das medidas para ampliar a base de financiamento do crédito rural, em 1987 o Governo autorizou o Banco do Brasil a abrir uma caderneta para depósitos de poupança rural (Caderneta de Poupança Rural)³⁴.

³⁴ Essa medida foi estendida a outros bancos oficiais: Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

TABELA IV.4
CRÉDITO RURAL POR FONTE DE RECURSOS, 1986-89

FONTES	1986	1987	1988	1989	1990
A. OFICIAL (1) (%)	82,2	87,9	77,7	73,2	70,0
OBRIGATÓRIOS (2)	32,4	29,0	32,4	15,7	25,0
TESOURO	49,8	50,0	31,3	35,0	25,0
POUPANÇA RURAL (3)		8,9	14,0	22,5	20,0
B. OUTROS (4) (%)	17,8	12,1	22,3	26,8	30,0
C. TOTAL (%) (A+B)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
D. VALOR (em Cr\$ Milhões)	186,8	478,3	2.648,0	34.335,0	----

NOTAS: (1) CRÉDITO A TAXAS DE JUROS CONTROLADAS.

(2) APLICAÇÕES OBRIGATÓRIAS SOBRE OS DEPÓSITOS A VISTA DOS BANCOS COMERCIAIS, REGIONAIS E ESTADUAIS.

(3) AUTORIZADA EM 1987.

(4) CRÉDITO A TAXAS DE JUROS DE MERCADO. INCLUI CRÉDITO COMERCIAL DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS A VISTA E DEPÓSITOS DE POUPANÇA RURAL.

FONTE: BANCO CENTRAL.

Esse mecanismo tinha como propósito inicial financiar operações de investimento agropecuário. No entanto, frente à escassez de recursos do Tesouro Nacional, tal mecanismo foi utilizado, na maioria das vezes, para aportar recursos às operações de custeio. A participação dos recursos da Caderneta de Poupança Rural no financiamento do crédito agrícola aumentou de 9% para 22,5% em 1987-89 e caiu levemente para 20% em 1990.

Em adição às iniciativas anteriores, o Governo determinou, em agosto de 1990, que as sociedades de crédito imobiliário e os bancos com carteiras de crédito imobiliário alocassem um mínimo de 10% dos depósitos de poupança associados a habitação para o financiamento de atividades de crédito rural³⁵. Essa percentagem foi modificada em novembro desse ano para 20%. As taxas de juros aplicadas a esta linha de crédito foram as mesmas que as do mercado financeiro.

Com respeito ao custo do crédito rural, a política no período 1985-91 caracterizou-se pela concessão de financiamentos a taxas de juros controladas. Com o propósito de corrigir as distorções presentes no mercado financeiro rural, o Governo implementou no final de 1979 um mecanismo de indexação baseado em expectativas inflacionárias pré-fixadas. As taxas de juros, que variavam segundo a finalidade do crédito, tamanho do produtor e região do país³⁶, eram ajustadas com base na pré-fixação da inflação futura. Como a pré-fixação da inflação futura subestimava a inflação observada, as taxas de juros reais sobre as aplicações rurais continuaram altamente negativas até 1983.

No início de 1984, os coeficientes de reajuste do crédito rural com base na

³⁵ Resolução do Banco Central No. 1745 de 30-08-90.

³⁶ Aplicavam-se taxas preferenciais às regiões Norte e Nordeste.

variação da ORTN foram elevados para 100% no caso dos créditos concedidos aos médios e grandes produtores³⁷. Isto reduziu o subsídio recebido por aquele grupo de produtores, aliviando as pressões fiscais resultantes das operações de crédito rural. Durante as safras 84/85 e 85/86 as taxas reais de juros do crédito rural foram, em termos gerais, positivas (Tabela IV.5).

TABELA IV.5
TAXAS DE JUROS REAIS, 1984-91* (PERCENTAGEM)

PERÍODO	CRÉDITO RURAL		
	CUSTEIO	INVESTIMENTO	REGIÃO NE e N
1984-85	11,3	10,0	-10,3
1985-86	0,3	0,3	-35,0 (A) -18,7 (B)
1986-87	-41,2 (A) -40,2 (B)	-5,4	-25,9 (A) -23,3 (B)
1987-88	-10,8 (A) -9,2 (B)	-10,8	-2,0
1988-89	10,8	10,8	10,8
1989-90	5,7	5,7	5,7
1990-91	-2,6	-2,6	-2,6

NOTAS: (*) SET/MAIO.
(A) PEQUENOS PRODUTORES;
(B) MÉDIOS E GRANDES PRODUTORES
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

A partir da introdução do Plano Verão, em janeiro de 1989, a política seguida caracterizou-se pela aproximação das taxas de juros aplicadas ao crédito rural às de mercado. Neste contexto, as taxas de juros reais das safras agrícolas 88/89, 89/90 e 90/91 foram relativamente elevadas, particularmente em 90/91, quando o crédito passou a ser corrigido pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN) diário e os juros reais passaram a ser de 9% a.a. para os pequenos produtores e de 12% para os médios e grandes. No caso da Poupança Rural, os juros passaram para 20% a.a., sendo este um dos fatores que contribuíram para a redução da produção naquele período.

³⁷ O custo do crédito para os pequenos produtores foi mantido inalterado.

Como resposta à queda da produção, o Governo reduziu os juros dos empréstimos da Caderneta de Poupança Rural para a safra 91/92 de 20% para 12,5%. As taxas de juros dos empréstimos com recursos de outras fontes, para pequenos produtores, permaneceram em 9% e, para os médios e grandes produtores, em 12,5%. Por fim, o crédito passou a ser indexado à Taxa Referencial Diária (TRD), que durante os meses de agosto de 1991 a março de 1992 apresentou-se quase sempre superior à inflação, incluindo variação real positiva na atualização monetária do custeio e dos preços mínimos.

A implementação da política de crédito rural gerou uma série de resultados indesejáveis, tais como: (i) desestímulo ao desenvolvimento de um mercado financeiro privado adaptado às necessidades do meio rural do país, devido ao grande volume de crédito oficial subsidiado; (ii) atraso no ressarcimento dos débitos por parte dos produtores na expectativa de anistias futuras; (iii) reduzido acesso ao crédito oficial por parte dos agricultores sem terra e pequenos proprietários³⁸; (iv) o crédito tem-se tornado um subsídio ao consumo em certas áreas subdesenvolvidas do país, uma vez que os níveis de produtividade são excessivamente baixos³⁹ e, conseqüentemente, os agricultores não têm condições de pagar suas dívidas ao término do contrato; e (v) a distribuição do crédito rural por região, tamanho de produtor e explorações, tem beneficiado principalmente os médios e grandes produtores que se dedicam a exploração de determinadas culturas de exportação (soja, cana-de-açúcar, café e algodão) e de consumo interno (arroz, milho e trigo) nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

³⁸ Os elevados custos de transação têm limitado o acesso dos pequenos proprietários ao crédito oficial.

³⁹ Limitado estoque de tecnologias economicamente viáveis para tornar as atividades agropecuárias auto-sustentáveis.

A tais distorções somam-se outras limitações relativas à implementação dessa política, entre as quais figuram: (i) morosidade na liberação dos recursos para os produtores, ocasionando atrasos no plantio e em outras atividades do processo produtivo; (ii) inadequação do crédito com respeito às possibilidades tecnológicas de certas áreas menos desenvolvidas do país; (iii) insuficiência dos financiamentos para implementar as atividades propostas por falta de contrapartida financeira de muitos usuários; (iv) interferência política na distribuição do crédito por regiões e beneficiários, principalmente quando os subsídios são elevados; e (v) forte impacto dos gastos públicos, produzindo, em conseqüência, efeitos perversos sobre a expansão da base monetária e, dessa forma, sobre a inflação. O impacto macroeconômico do volume do crédito subsidiado foi mais significativo na década de 70 e, mais recentemente, na segunda metade da década de 80, em decorrência da anistia da dívida de certos grupos de agricultores concedida pela Constituição de 1988.

Reconhecendo os insucessos ocorridos em períodos anteriores, o Governo lançou para a safra 91/92 o Plano Nacional Agrícola e determinou ao Banco do Brasil que renegociasse os débitos dos produtores e atendesse toda a demanda de crédito para o custeio da safra. Como resultado dessas medidas, US\$ 4,5 bilhões de crédito de custeio foram concedidos ao setor em forma oportuna.

Com o objetivo de incentivar a elevação do nível tecnológico na agricultura, os limites de financiamento foram definidos em forma crescente segundo faixa de produtividade, e foi facultada aos agricultores a utilização de orçamentos próprios, em substituição aos VBCs oficiais, para fins de obtenção de crédito. Além disso, pela primeira vez na história

do crédito rural⁴⁰, procurou-se direcionar a aplicação do crédito por classe de produtor e por produto. Assim, tornou-se obrigatório, na concessão do crédito com recurso das exigibilidades sobre depósitos a vista a aplicação de 60% com pequenos produtores, admitindo-se que um terço dessa exigibilidade fosse aplicada com médios produtores para o custeio do algodão, arroz, feijão, mandioca, milho, soja, batata inglesa, banana, tomate, cebola, semente e pecuária leiteira.

Por outro lado, é também desejo do Governo tornar o direcionamento do crédito com recursos do Tesouro uma política permanente. Com tal objetivo, foi criada uma Comissão Interministerial, constituída por representantes do MARA e do MEFP, sob a coordenação do primeiro, para definir os procedimentos a serem seguidos. A implementação dessa medida e a "equivalência em produto" reduzirão a concentração nas aplicações de crédito. No caso da equivalência em produto, o risco bancário do empréstimo se reduzirá de forma concreta, eliminando-se assim, um dos fatores que dificultavam o crédito aos pequenos produtores.

Em adição às iniciativas anteriores, o Governo reativou para a safra 92/93 a realização dos empréstimos de pré-custeio destinados a fertilizantes e sementes e criou o Fundo de Investimento Rural. O Fundo Nacional para Máquinas e Equipamentos (FINAME Rural) deverá aplicar Cr\$300 bilhões⁴¹ até o final deste ano. Além disso, foi enviado ao Congresso um Projeto de Lei criando o Fundo de Commodities, e está em processo de implementação a nova sistemática de operação do sistema de crédito cooperativo.

4.4 Impostos na Agricultura

O setor agropecuário brasileiro é

⁴⁰ Circular No. 1987, de 15-7-91.

⁴¹ Preços de março de 1992.

tributado de forma direta e indireta através de um sistema constituído por três agentes arrecadadores (União, Estados e Municípios). Os impostos diretos compreendem: Imposto sobre a Renda Rural (IRR); Imposto Territorial Rural (ITR); Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL); Programa de Integração Social (PIS); Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL); e Imposto sobre a Herança (IH). Os impostos indiretos envolvem: Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis⁴²; e Imposto sobre Circulação de Veículos Automotores (IPVA).

Em adição aos impostos anteriores, as atividades agropecuárias são afetadas também pelas tarifas sobre as importações de insumos⁴³ e pelos recolhimentos compulsórios. Entre os últimos figuram as contribuições previdenciárias (INSS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O IRR é um imposto federal que incide sobre a renda proveniente da atividade rural e afeta tanto as pessoas físicas como as jurídicas. As pessoas físicas têm duas opções com respeito ao pagamento do IRR: (i) recolher 20% sobre a renda bruta; (ii) pagar 25% sobre o resultado registrado no livro contábil de dupla entrada, observando as deduções estipuladas pela Receita Federal. Os pequenos produtores com renda abaixo de determinado nível são isentos do pagamento desse imposto. No caso das pessoas jurídicas, o imposto devido corresponde a aplicação de uma alíquota

⁴² Exceto óleo diesel.

⁴³ Fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos.

de 25% sobre o balanço anual da empresa.

Em comparação com os demais setores da economia, a agricultura enfrenta o menor nível de tributação via imposto de renda. Este fato é explicado, em parte, pela sistemática de cálculo do imposto a pagar, a qual estimula a realização de investimentos através de menor tributação. Cabe observar, no entanto, que uma parcela dos investimentos no setor agropecuário tende a funcionar mais como abrigo contra a tributação do que como investimento produtivo, gerando assim ineficiências na alocação de recursos na economia.

O ICMS é um imposto estadual que incide sobre mercadorias e serviços. A alíquota desse imposto sobre os insumos e produtos agropecuários varia de estado para estado. Uma análise referente à incidência desse tributo sobre os custos de produção dos diversos produtos agropecuários, em 1990, sugere que o mesmo se situa entre 30% e 37,4%, dependendo da quantidade de insumos utilizados. Em termos monetários isto significava custos adi-

cionais da ordem de US\$ 156/ha a US\$ 468/ha para os produtores (Tabela IV.6).

Considerando o efeito produzido pela inflação, o impacto total do ICMS pode ser maior do que o indicado acima, principalmente no caso de atividades plurianuais (pecuária e culturas perenes). Para atenuar o efeito total desse imposto, alguns estados têm reduzido substancialmente as alíquotas para insumos⁴⁴.

O ITR é um imposto federal que foi introduzido, principalmente, para estimular o uso mais eficiente da terra. No entanto, as alíquotas são baixas e os valores da terra produtiva não utilizados para o cálculo do imposto devido não refletem o seu valor real. Isto tem resultado num baixo valor do imposto a pagar, não contribuindo assim para alcançar o objetivo preconizado. Ademais, é importante ressaltar que as terras com florestas⁴⁵ são consideradas áreas utilizáveis, sujeitas portanto, ao ITR. Dessa forma, esse imposto pode ser visto como um pequeno incentivo fiscal para o desmatamento.

⁴⁴ Em alguns casos a alíquota foi reduzida para zero.

⁴⁵ Exceto áreas de reserva.

TABELA IV.6
INCIDÊNCIA DO ICMS SOBRE O CUSTO DE PRODUÇÃO POR HA

ITENS (A)	SOJA (B)	ARROZ SEQUEIRO (B)	MILHO (B)	ALGODÃO (B)	TRIGO (C)	CAFÉ (D)
1.CUSTO DE PRODUÇÃO DESCONTADO ICMS (18%) EMBTIDO EM INSUMOS E MÁQUINAS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.ICMS EMBUTIDO-MÁQUINAS	2.6	2.6	2.6	1.3	1.9	5.6
3.ICMS EMBUTIDO-INSUMOS	6.7	5.8	5.8	5.4	10.8	6.0
4.ICMS EMBUTIDO-(2+3)	9.3	8.4	8.4	6.7	12.7	11.6
5.CUSTO DE PRODUÇÃO COM ICMS EMBUTIDO EM INSUMOS E MÁQUINAS	109.3	108.4	108.4	106.6	112.7	111.6
6.ICMS EMBUTIDO-COMERCIALIZAÇÃO	23.9	23.8	23.7	23.4	24.7	24.4
7.CUSTO DE PRODUÇÃO COM ICMS EMBUTIDO EM INSUMOS, MÁQ. E COMERCIALIZAÇÃO	133.2	132.2	132.1	130.1	137.4	136.0
8.ICMS EMBUTIDO-(2+3+6)	33.2	32.2	32.1	30.1	37.4	36.0
9.ICMS EMBUTIDO (2+3+6) (EM US\$1.00)	177.2	179.3	196.2	303.5	156.3	467.9

OBS: (A) NÃO FOI CONSIDERADA A UTILIZAÇÃO DE CRÉDITO FISCAL NOS INSUMOS.

(B) CUSTOS AVALIADOS A PREÇOS DE JUNHO DE 1990, EXTRAÍDOS DA SÉRIE CADERNOS ECONÔMICOS NO. 60, CUSTO DE PRODUÇÃO, SAFRA 90/91, SUL/SUDESTE, ELABORADO PELA OCB.

(C) CUSTOS AVALIADOS A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 1990, EXTRAÍDOS DA SÉRIE CADERNOS ECONÔMICOS NO. 68, CUSTO DE PRODUÇÃO, SAFRA 90/91, ELABORADO PELA OCB.

(D) CUSTOS AVALIADOS A PREÇOS DE AGOSTO DE 1990, EXTRAÍDOS DA SÉRIE CADERNOS ECONÔMICOS NO. 61, CUSTO DE PRODUÇÃO, SAFRA 90/91, ELABORADO PELA OCB.

FONTE: OCB/DETEC.

As contribuições vinculadas à seguridade social representam uma carga impositiva de 5,15% sobre o faturamento dos produtos não industrializados (2% corresponde ao FINSOCIAL, 0,65% ao PIS e 2,5% ao FUNRURAL). A rigor, o impacto conjunto das contribuições sociais é muito maior. Primeiro, porque toda vez que se realiza uma operação de compra e venda de mercadorias ou de prestação de serviços, a alíquota específica é aplicada⁴⁶ sobre o valor total da transação depois de incorporados os valores dos demais tributos. Em segundo lugar porque o produtor rural passou a recolher 25,7% sobre a folha de pagamentos de seus empregados, como resultado da aprovação das Leis de Encargos e Benefícios da Previdência Social⁴⁷. Assim sendo, o grande número de transações comerciais⁴⁸ na agricultura, em conjunto com a sistemática de recolhimento das contribuições sociais, impõe uma elevada carga tributária para o setor.

Uma avaliação global, referente à incidência dos impostos diretos sobre os principais componentes do custo de produção agropecuário, revela que os insumos são taxados em 17,5%, máquinas em 32,5%, embalagens em 25,5%, custos administrativos em 22,5%, eletricidade em 27%, e comercialização em 16,5% (Tabela IV.7). Ademais, os recolhimentos compulsórios sobre a mão-de-obra são de 16%.

Os impostos indiretos (ICMS, FINSOCIAL, PIS e FUNRURAL) exercem um impacto significativo nos preços finais dos produtos alimentares da cesta básica (Tabela IV.8). Especificamente, açúcar, café moído, óleo e macarrão são taxados em 29,3%, carnes, arroz e

⁴⁶ Exceto a relativa ao FUNRURAL.

⁴⁷ Leis Nos. 8.212 e 8.213, de 24-7-91.

⁴⁸ Aquisição de sementes, fertilizantes, defensivos, equipamentos, beneficiamento de produtos, embalagem, transporte, venda por atacado e varejo, etc.

TABELA IV.7
EFEITO DOS IMPOSTOS SOBRE OS COMPONENTES
DO CUSTO DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIO (%)

CUSTO (1)	ICMS	FINSOCIAL	IRR	IPI	FUNRURAL	TOTAL
INSUMOS(2)	12.0	2.0	3.5			17.5
MÁQUINAS	17.0	2.0	3.5	10		32.5
EMBALAGENS	17.0	2.0	3.5	3		25.5
ADMINIST.	17.0	2.0	3.5			22.5
ELETRIC.	25.0	2.0				27.0
S.VENDAS	12.0	2.0			2.5	16.5

NOTAS: (1) A MÃO-DE-OBRA TEM CUSTOS DE 16%, SENDO 8% DE INS E 8% DE FGTS.

(2) INCLUI COMBUSTÍVEIS.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

feijão em 22,1%, pão e sal em 21,1% e leite, frutas e hortaliças em 8,8%.

Um aspecto importante relacionado à política tributária são os numerosos programas de incentivos fiscais que beneficiam os diferentes setores da economia e regiões do país⁴⁹. Em termos gerais, a maioria dos incentivos fiscais está relacionada com a diminuição ou

TABELA IV.8
INCIDÊNCIA DE IMPOSTOS INDIRETOS
SOBRE PRODUTOS ALIMENTARES (% DO VALOR ADICIONADO)

PRODUTOS	ICMS (1)	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS (2)	TOTAL
CARNES (3)	13.6	8.8	22.1
ARROZ E FEIJÃO	13.6	8.8	22.1
LEITE, FRUTAS E HORTALIÇAS (4)		8.8	8.8
PÃO E SAL	13.6	7.5	21.1
AÇÚCAR, CAFÉ MOÍDO, ÓLEO E MACARRÃO	21.8	7.5	29.3

NOTAS:

(1) ALÍQUOTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SUPONDO QUE HAJA UTILIZAÇÃO INTEGRAL DO CRÉDITO DESSE IMPOSTO.

(2) INCLUI FINSOCIAL, PIS E FUNRURAL.

(3) CARNES EM GERAL, COMERCIALIZADA "IN NATURA", INCLUSIVE AVES E SUÍNOS.

(4) INCLUI FRUTAS, LEGUMES, BATATA, CEBOLA, OVOS.

FONTE: REZENDE (1991).

⁴⁹ Em 1989, esses programas totalizavam 109, dos quais a grande maioria se relacionava ao imposto de renda.

adiamento do pagamento dos impostos sobre a renda. Em certos casos, agricultores individuais podem deduzir até 80% das receitas no momento de calcular o valor do imposto de renda devido. Ademais, projetos aprovados pela SUDENE e pela SUDAM são elegíveis para créditos de investimento com taxas de juros subsidiadas⁵⁰. A concessão de incentivos fiscais representou 14,2% da arrecadação total da União em 1989, correspondendo a 1,56% do PIB.

A sociedade brasileira está tomando crescente consciência do número excessivo de impostos existentes no país e das suas elevadas alíquotas. Assim sendo, como resultado das pressões realizadas pelo setor, o Governo Federal isentou, a partir da safra 91/92, o IPI incidente sobre as máquinas e equipamentos agrícolas. Além disso, o Executivo enviou ao Congresso Nacional dois Projetos de Lei: o primeiro exclui da incidência da contribuição do FINSOCIAL as receitas geradas pela atividade agropecuária, e o segundo propõe a retirada da cunha fiscal incidente nas operações de crédito rural⁵¹. Em adição a essas iniciativas, o Governo Federal está gerenciando junto aos Governos Estaduais a diminuição para 7% do ICMS incidente sobre a cesta básica; equalização das alíquotas do ICMS sobre os produtos agrícolas; diferimento desses impostos nas operações da PGPM e sobre a comercialização dos warrants; e isenção do ICMS das exportações.

Alguns Governos estaduais, à revelia do CONFAZ, estão diminuindo as alíquotas do ICMS incidentes sobre a cesta básica e isentando as operações de compra e venda de alguns insumos agrícolas. Por fim, o Governo Federal constituiu uma Comissão Interministerial

⁵⁰ Os projetos iniciados antes de 31-12-88 estão isentos do imposto de renda por 10 anos.

⁵¹ PIS, PASEP e FINSOCIAL.

para apresentar proposições no sentido de reduzir o número de impostos e a carga tributária incidente sobre a agricultura.

4.5 Política de Irrigação

O desenvolvimento da agricultura irrigada do país, durante a segunda metade dos anos 80, teve como principal marco orientador o Programa Nacional de Irrigação (PRONI) e o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE)⁵². Ambos os programas foram criados no início de 1986, sendo recentemente unificados, passando o PRONI a absorver o PROINE.

O PRONI visa aumentar a produtividade e a produção agrícola a médio prazo e, assim, atender às crescentes necessidades de abastecimento interno de alimentos⁵³. A meta de área irrigada a ser implantada pelo Programa era de aproximadamente 2 milhões de hectares, dos quais 88% seriam dedicados à produção de grãos, principalmente milho e arroz. Apesar dos esforços realizados, a implementação do PRONI durante aquele período ampliou a superfície irrigada do país em apenas 661 mil hectares (Tabela IV.9). Isto é, o Programa alcançou 34% da meta prevista.

Com o propósito de dar continuidade ao processo de expansão da agricultura irrigada, o Governo pretende irrigar, através do PRONI, 330 mil hectares no período 1992-94. A implantação de 110 mil hectares em 1992 requerirá aproximadamente Cr\$1.502,4 bilhões.

O PROINE foi instituído em fevereiro de 1986 com os propósitos principais

⁵² Antes de 1986 a política nacional de irrigação era explicitada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e previa orientações quase que exclusivamente para a Região Nordeste.

⁵³ O período de vigência desse Programa foi ampliado para 1993 com o propósito de compatibilizar as metas com os recursos financeiros e institucionais.

TABELA IV.9
PRONI - IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS IRRIGADAS
METAS PREVISTAS E REALIZADAS, 1986-90
(EM 1.000 HA)

ANO	META PREVISTA	REALIZADO
1986	143	235,7
1987	313	121,7
1988	412	205,5
1989	432	43,6
1990	654	54,9
TOTAL	1.954	661,4

FONTES: MIN.DE IRRIGAÇÃO-PRONI-SENIR

de: (i) reduzir os riscos climáticos, especialmente nas áreas semi-áridas; (ii) tornar a agricultura do Nordeste competitiva mediante o aumento da produtividade e o aproveitamento das vantagens comparativas da região em matéria de clima; e (iii) contribuir para a geração de empregos estáveis e bem remunerados, tendo por base a gestão economicamente rentável das áreas irrigadas.

A meta física global do PROINE para o período 1986-91 compreendia a irrigação de 1 milhão de hectares, dos quais 26,8% seriam executados pelo setor público federal, 69% pela iniciativa privada e o restante pelos Governos estaduais. Como mostra a Tabela IV.10, apenas 31% da meta prevista foi alcançada por esse Programa. Para o período 1992-94, o Governo prevê implantar 189 mil hectares através do PROINE. Deste total 53 mil hectares seriam implantados em 1992 e o restante em 1993-94.

TABELA IV.10
PROINE - IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS IRRIGADAS
METAS PREVISTAS E REALIZADAS, 1987-91
(EM 1.000 HA)

ANO	META PREVISTA	REALIZADO
1987	82,3	103,8
1988	137,3	51,9
1989	267,4	100,5
1990	290,2	12,3
1991	187,0	43,0
TOTAL	964,2	311,5

FONTES: MIN.DE IRRIGAÇÃO-PROINE-SENIR

Em adição ao PRONI e ao PROINE, a agricultura irrigada contou com importantes mecanismos de apoio à sua expansão no período 1986-91. Entre outros se destacam o FINOR-Irrigação e o Programa de Apoio à Agricultura Irrigada (PROIR), financiado com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). O FINOR-Irrigação foi criado em abril de 1988 para apoiar a implantação de projetos empresariais de irrigação voltados para a produção de alimentos no Nordeste. A meta deste programa é ampliar a área irrigada aquela região em 244.960 hectares no período 1988-93 (Tabela A.14).

O PROIR⁵⁴ visa ampliar a área irrigada no Nordeste, principalmente nos pólos agroindustriais, como forma de expandir a produção de matérias-primas para consolidar a agroindústria alimentar. Para alcançar esse objetivo, os beneficiários do Programa de Agroindústria recebem condições especiais de financiamento. Ademais, o PROIR conta com um amplo plano para induzir o investimento no setor agroindustrial e viabilizar os investimentos realizados em irrigação. A meta anual desse Programa é implantar 19,500 ha irrigados, sendo 7.500 através do estabelecimento de distritos privados de irrigação e 12.000 ha por meio de pequenos projetos de irrigação.

Como resultado da implementação do PRONI, PROINE e dos outros mecanismos de apoio à expansão da irrigação, foram implantados 1,1 milhão de hectares de áreas irrigadas no período 1986-90 (Figura IV.6). Nota-se, portanto, que esse aumento da área irrigada, embora substantivo, é menos da metade da meta conjunta do PRONI e do PROINE. Embora os programas não tenham alcançado as metas previstas, destaca-se que a

⁵⁴ Este programa foi estabelecido em 1990.

incorporação de 1,1 milhão de ha irrigados contribuiu para elevar a produção de grãos em cerca de 6,4 milhões de toneladas e a de produtos hortícolas e frutícolas em 2,7 milhões de toneladas.

Em termos regionais, o maior crescimento da agricultura irrigada no período 1986-90 ocorreu no Centro-Oeste e no Nordeste (Tabela A.15). A expansão da agricultura irrigada no Centro-Oeste contribuiu para que essa região superasse a liderança que o Nordeste havia alcançado em 1986 com respeito à produção de tomate. Paralelamente, o aumento da irrigação no Nordeste levou a produção regional a incorporar, em definitivo, os cultivos de melão, aspargo, cebola, melancia, abóbora, cenoura, repolho, tomate industrial e pimentão, cujas produções são representativas no contexto nacional. Ademais, em virtude da irrigação, a fruticultura tem sido considerada como uma das atividades produtivas mais rentáveis, particularmente a fruticultura tropical e os cultivos perenes cuja produção se destina ao Centro-Sul e aos mercados externos.

De acordo com estudos realizados pela Associação dos Exportadores de Frutas e Derivados do Vale do São Francisco (VALEXPORT), o Nordeste poderá obter, a partir de 1992, um faturamento anual superior a US\$ 30 milhões com a exportação de frutas, considerando apenas a produção das áreas irrigadas já existentes. Em 1988, dos US\$ 50 milhões de produtos frutícolas exportados pelo Brasil 10% originaram-se do Vale do São Francisco.

Não obstante os avanços recentes, persistem ainda problemas de natureza institucional, legal e técnica que dificultam um melhor desempenho e maior dinamismo do programa de irrigação. Em primeiro lugar, observa-se que se agravaram os problemas associados a estrutura insti-

tucional. Em que pese ao sentido correto de medidas como a redução e remanejamento de pessoal, as modificações na estrutura institucional no subsetor de irrigação contribuíram para desarticular o sistema de planejamento e coordenação existente.

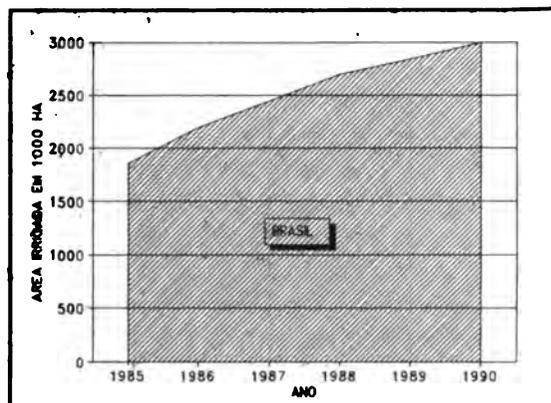
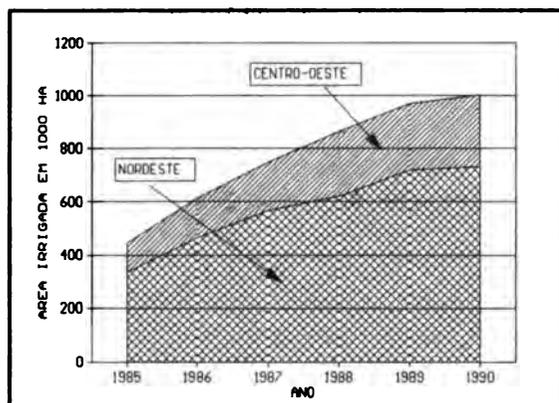
Com relação às limitações de caráter legal deve-se mencionar a necessidade de readequar o Código de Águas e a legislação sobre irrigação, a luz de um novo marco político, econômico e intuticional, bem como, a de disciplinar e zelar pelo uso da água, considerando seus usos alternativos.

Esta análise possibilitará definir diretrizes políticas para o uso dos recursos hídricos, entre os quais, cabe destacar aspectos relativos a: (i) uso da água considerando seus diferentes usos alternativos e diferentes usuários; (ii) recuperação de recursos públicos investidos em obras de regularização de rios, infra-estruturas hidráulicas de uso comum, no caso de projetos de irrigação; (iii) concessão para derivação de água para irrigação; e (iv) legislação sobre o impacto da irrigação no meio ambiente.

No caso dos fatores técnicos, os problemas de natureza tecnológica têm sido cada vez mais evidentes. Existem atualmente importantes desafios tecnológicos na área da agricultura irrigada, particularmente com respeito a fruticultura onde a distância entre o estoque de tecnologia disponível e as necessidades dos agricultores parece cada vez maior. Além disso, a agricultura irrigada também tem enfrentado sérias dificuldades provenientes da deficiência do serviço de transferência de tecnologia, especialmente nos projetos públicos de irrigação.

Em adição as conquistas realizadas junto a mercados europeus e americanos, a formação do MERCOSUL poderá

FIGURA IV.6
EXPANSÃO DA ÁREA IRRIGADA, 1985-90



FONTE: TABELA A.15.

afetar positivamente o desenvolvimento da agricultura irrigada do Nordeste. Essa região dispõe de condições climáticas (luminosidade, baixa umidade relativa e temperaturas estáveis) que permitem períodos de colheita mais elásticos em comparação com os outros países desse Mercado Comum. Especificamente, no caso da Argentina, algumas culturas do Nordeste (algodão, cebola, tomate, milho, melão, melancia, beterraba, uva, banana e aspargos) têm possibilidades potenciais⁵⁶ para suprir o mercado argentino durante a entressafra (Figura IV.7). Para as culturas de períodos de colheitas coincidentes (cenoura e limão), o poder competitivo do Nordeste ficará na dependência de tecnologias mais eficientes que as argentinas, desconsiderando fatores externos⁵⁷ ao setor produtivo regional.

Finalmente, cabe mencionar o importante redirecionamento verificado recentemente na política de irrigação brasileira a qual passou a privilegiar

o desenvolvimento da agricultura irrigada com base em projetos conduzidos pela iniciativa privada. Especificamente, segundo a "Resenha Setorial de Irrigação"⁵⁸, essa nova política de irrigação se orienta pelos seguintes princípios: (i) o desenvolvimento da irrigação deve ser comandado pela demanda ("demand driven"); (ii) a irrigação deve ser uma atividade auto-sustentada; (iii) os projetos de irrigação baseados no processo de colonização (tipo E) devem ser reconhecidos como programas de caráter social. Em termos gerais, esses princípios sugerem que o Governo privilegie o avanço da irrigação através da iniciativa privada, inclusive no Nordeste.

A implementação dessa política vem sendo impulsionada através de projetos financiados particularmente pelo Banco Mundial tais como: Projeto Subsetorial de Irrigação Privada I (US\$ 195 milhões), Projeto Nordeste I (US\$ 215 milhões), Projeto Jafba (US\$ 71 milhões) e Projeto Formoso A (US\$ 57 milhões).

A efetividade dessa política pode ser exemplificada através do primeiro

⁵⁶ Admitindo adequados custos de processamento, embalagem e transporte.

⁵⁷ Carga tributária interna, custos de comercialização e acordos complementares no âmbito do MERCOSUL.

⁵⁸ Carvalho, J.O. de (1990).

FIGURA IV.7
PERÍODOS DE COLHEITA: ARGENTINA E NORDESTE DO BRASIL

PRODUTOS	M E S E S											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ALGODÃO												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE						—————						
CEBOLA												
ARGENTINA								—————				
NORDESTE						—————		—————				
TOMATE												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE					—————							
MILHO												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE							—————					
LIMÃO												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											
MELÃO E MELANCIA												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											
CENOURA												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											
BETERRABA												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE					—————							
UVA												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											
BANANA												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											
ASPARGO												
ARGENTINA	—————											
NORDESTE	—————											

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

desses projetos, que prevê a implantação de 500 mil ha irrigados até 1994 tendo sido realizados 384 mil ha no período 1989-91. Em contraste com projetos públicos, os atuais projetos de apoio a irrigação privada se caracterizam por financiar exclusivamente a infraestrutura básica de uso comum (energia, hidráulica, estradas) não incluindo, portanto, investimentos a nível de propriedade.

Um importante incentivo para o desenvolvimento da irrigação foi dado

pelo Governo em março de 1992, ao reduzir a tarifa de energia elétrica utilizada no período noturno. A redução foi de 90% no Nordeste⁵⁹ e no Vale do Jequitinhonha; de 80% no Norte e no Centro-Oeste e de 70% nas demais regiões.

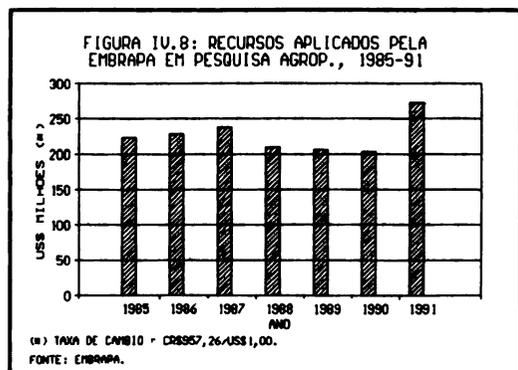
4.6 Política de Geração e Transferência de Tecnologia Agropecuária

A política de geração de tecnologia agropecuária do período 1988-91

⁵⁹ Polígono das Secas.

concentrou os esforços de pesquisa, particularmente os da EMBRAPA, em seis áreas prioritárias: (i) apoio aos "produtores de baixa renda"; (ii) aumento da produtividade, principalmente nas regiões de ocupação antiga; (iii) geração de tecnologias para as regiões de fronteira agrícola; (iv) desenvolvimento de insumos mais eficientes para a agricultura; (v) preservação e uso racional dos recursos naturais; e (vi) redução da dependência externa através do desenvolvimento de tecnologias de ponta. Paralelamente, o setor de transferência de tecnologia, liderado pela ex-EMBRATER, orientou suas atividades basicamente para a pequena produção.

Os recursos aplicados pela EMBRAPA na implementação da política traçada aumentaram no período 1985-87 (Figura IV.8). Entretanto, as medidas de redução do gasto público (ver item II) levaram a uma queda real de 13% nos investimentos em pesquisa agropecuária no triênio seguinte. Em 1991, os recursos destinados à EMBRAPA voltaram a aumentar (34%) em relação ao ano anterior. Porém, o retardamento das liberações financeiras pelo Ministério de Economia dificultou a execução do programa proposto. As universidades federais e as instituições estaduais que executam pesquisa agrícola também foram atingidas pela política de controle dos gastos



públicos. O mesmo tem ocorrido com os sistemas estaduais de extensão rural.

Apesar das dificuldades financeiras, os investimentos em pesquisa agropecuária produziram uma série de resultados importantes. Parte das tecnologias e técnicas desenvolvidas contribuíram para a incorporação da região de cerrados ao sistema produtivo nacional⁶⁰. A criação de variedades de soja viabilizou o plantio em regiões antes consideradas impróprias para esse cultivo. Ademais, considerando as tecnologias hoje disponíveis, existe grande potencial para aumentar a produção de arroz, feijão, soja, trigo e milho sem que haja necessidade de expandir a área plantada (Tabela IV.11). Em 1991, a produção total desses cinco produtos foi de 58,3 milhões de toneladas. Utilizando as tecnologias recomendadas e disponíveis, essa produção pode chegar a 87 milhões de toneladas. Daqui a cinco anos, com a utilização das tecnologias em fase de geração, esse potencial de produção de grãos iria para 119 milhões de toneladas. Tendo em vista esta possibilidade, o Governo lançou recentemente dois programas com o objetivo de alavancar a produção, através do aumento da produtividade e da redução de perdas nas fases de plantio, colheita, armazenagem e transporte de grãos. O primeiro desses programas tem o objetivo de divulgar o conhecimento tecnológico existente e o outro, orientar os produtores, através de uma cartilha sobre os principais pontos de desperdício na agricultura.

Outros resultados relevantes alcançados pela pesquisa agropecuária brasileira no período 1985-91 foram: (i) elaboração do mapa "Delineamento Macroagroeológico do país"⁶¹; (ii) fixação biológica

⁶⁰ Muito embora parte considerável das conquistas tecnológicas tenha ocorrido antes de 1985, é a partir desta data que um conjunto de técnicas associadas a novas variedades começam efetivamente a ficar disponíveis.

⁶¹ Útil para subsidiar o planejamento governamental e da iniciativa privada.

TABELA IV.11
POSSIBILIDADES TECNOLÓGICAS
PARA A PRODUÇÃO DE GRÃOS NO BRASIL
A PARTIR DA ÁREA UTILIZADA
PARA CULTIVO NO PERÍODO 1986-89.

PRODUTO	PRODUÇÃO (1000 T)		
	ATUAL (1)	MELHORADA (2)	POTENCIAL (3)
ARROZ	11.722	16.224	21.662
FEIJÃO	1.619	3.683	4.022
SOJA	18.336	22.514	24.498
TRIGO	5.772	11.506	18.946
MILHO	20.891	32.799	49.434
TOTAL	58.340	86.726	118.562

NOTAS: (1) SITUAÇÃO EM 1991.
(2) POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO COM A UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS RECOMENDADAS E DISPONÍVEIS.
(3) POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO COM A UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS EM GERAÇÃO NA EMBRAPA, DISPONÍVEIS AOS PRODUTORES NOS PRÓXIMOS CINCO ANOS.
FONTE: PROJETO GRÃOS. SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA (SEA)/EMBRAPA.

de nitrogênio, dispensando adubação nitrogenada nas culturas da soja, ervilha, essências florestais e feijão⁶²; (iii) técnicas de controle biológico para as culturas do milho, soja, trigo, mandioca e algodão; (iv) aumento da produtividade do *Eucalyptus Grandis* para 56,4 estéreos sem casca/ha/ano; e (v) desenvolvimento da produção de sementes básicas para as principais culturas.

Tradicionalmente o Estado exerce papel preponderante na Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) agrícola no Brasil; porém, a iniciativa privada desenvolveu esforços importantes no período 1985-91. Entre estes figuram: (i) produção de sementes e mudas pela Agrocere e Cargil; (ii) desenvolvimento de cultura de tecidos e melhoramento via DNA pela Bioplante e Biomatrix; (iii) condução de atividades de pesquisa pela Rhodia, Ciba

⁶² Recentemente foi isolada a bactéria *Acetobacter diazotrophicus*, que fixa o nitrogênio na cana-de-açúcar, o que poderá aumentar significativamente a produtividade desta cultura a curto prazo.

Geigy e Bradesco, tanto "in house" como em cooperação técnica com universidades e instituições governamentais; (iv) produção de vacinas pela Leivas Leite, Vallée (CORFEPE) e Merieux (Rhone-Poulenc); (v) pesquisas na área de melhoramento vegetal via culturas de tecido promovidas pela Suzano, Aracruz, e Klabin; e (vi) pesquisas sobre máquinas agrícolas e melhoramento varietal realizadas pelo setor de açúcar e álcool.

Em adição, as cooperativas têm desempenhado um papel importante na modernização da agricultura do Centro-Sul e, mais recentemente, têm investido de forma crescente e variada em P&D agrícola. É o caso, por exemplo, da Organização de Cooperativas do Paraná (OCEPAR) e da Cooperativa Agrícola Cotia (CAC). As cooperativas têm financiado de forma crescente pesquisas junto às instituições de investigação federais e estaduais. A articulação das cooperativas com as instituições governamentais de pesquisa tem-se constituído em um importante instrumento de transferência de tecnologia para o produtor rural.

No mesmo contexto, as organizações não-governamentais também têm desempenhado um papel crescente e não desprezível. Um dos trabalhos importantes desenvolvidos por essas organizações tem sido o de recuperar o conhecimento técnico dos produtores e, junto com eles, aperfeiçoá-lo. Esses trabalhos são feitos diretamente por ONGs ou em associação com instituições privadas e governamentais.

Vale ressaltar que os investimentos privados vinculados às áreas de tecnologia de ponta enfrentaram uma crise a partir do fim da década de 80, devido ao seu alto custo, longo período de maturação dos investimentos em biotecnologia e restrições na legislação brasileira sobre patentes de produtos de base biológica. Assim, as instalações de pesquisa da

Monsanto foram vendidas para a UNICAMP e, em 1990, as atividades de P&D da Bioplanta⁶³ e da Biomatrix⁶⁴ foram encerradas.

A transferência das tecnologias produzidas foi realizada pelas instituições públicas e privadas de assistência técnica. No setor público, a política da EMBRATER, de concentrar a assistência técnica na pequena produção, revelou-se incapaz de transformar a agricultura de subsistência em uma agricultura comercial. Por outro lado, ganharam importância os setores de difusão de tecnologia de algumas indústrias produtoras de insumos, defensivos, máquinas e implementos agropecuários.

Um conjunto de eventos administrativos, legais e financeiros condicionaram as atividades de geração e transferência de tecnologia dos setores público e privado no período 1985-91. Entre outros se destacam: (i) extinção da EMBRATER em 1990 e transferência de algumas de suas funções para a EMBRAPA; (ii) fusão de instituições estaduais de pesquisa e assistência técnica, como parte de reformas administrativas mais amplas; (iii) discussão no Congresso Nacional da lei de patentes e proteção dos cultivares⁶⁵; e (iv) corte nos gastos públicos, o que provocou a redução dos investimentos em pesquisas e assistência técnica.

As instituições de pesquisa e assistência técnica agropecuária sofrem atualmente pressões econômicas e políticas decorrentes da urgente necessidade de rever sua matriz institucional para

⁶³ Joint-Venture da Souza Cruz, British Tobacco e NPI.

⁶⁴ Grupo Agrocereis.

⁶⁵ Se este projeto for aprovado, a iniciativa privada poderá ampliar consideravelmente suas atividades na geração e transferência de tecnologia agropecuária, preferencialmente nas áreas de retorno mais seguro.

enfrentar os desafios que se apresentam na década de 90. Dentro desta perspectiva os seguintes aspectos merecem consideração:

- (i) a redefinição da participação dos setores público e privado no processo de geração e transferência de tecnologia, tendo em vista a orientação global de redução do papel do Estado na economia brasileira; esta redefinição deverá ser acompanhada dos mecanismos econômicos e políticos que viabilizem a nova matriz institucional proposta⁶⁶;
- (ii) reorganização do sistema EMBRAPA, de maneira a facilitar uma maior e mais efetiva vinculação de atividades de investigação com as realidades regionais e seus clientes e usuários. Nesse processo deve-se dar prioridade ao fortalecimento das relações da EMBRAPA com organismos de promoção tecnológica estaduais e uma maior coordenação com universidades, particularmente no campo de biotecnologia;
- (iii) a substituição do paradigma atual, caracterizado pelos fundamentos técnico-científicos da revolução verde, pelo paradigma da bio-revolução, caracterizado pelos fundamentos da biologia molecular e celular; deve-se considerar que a rápida transição para um processo de geração e transferência

⁶⁶ Coincidente com esta perspectiva, em janeiro de 1991, o Governo Federal concedeu incentivos fiscais às empresas que investirem em ciência e tecnologia, inclusive a pesquisa agropecuária. Neste sentido, a Secretaria de Ciência e Tecnologia está autorizada a incluir em seu orçamento programas permanentes de cooperação com instituições públicas e privadas. Esses fatos levaram a EMBRAPA a compatibilizar o seu modelo institucional com essa nova postura governamental.

de tecnologias baseado no novo paradigma enfrenta dificuldades associadas a seu alto custo e à longa maturação dos investimentos;

- (iv) a adoção de um padrão de gerência que incentive a interdisciplinaridade nas equipes de pesquisa e difusão, e que inaugure a fase da administração estratégica;
- (v) a incorporação da tendência internacional da crescente regulamentação no que se refere a proteção ao meio ambiente e a saúde e direitos do consumidor;
- (vi) as discussões pelo Congresso Nacional da lei das patentes e proteção dos cultivares; a aprovação do projeto de propriedade intelectual levaria a iniciativa privada a ampliar as suas atividades de pesquisa, e as instituições públicas obteriam uma importante fonte de recursos, investindo em cultivares que pudessem ser protegidos;
- (vii) a internalização de um padrão internacional de concorrência que privilegia a competitividade via qualidade e diversificação de produtos; a tendência do consumidor, particularmente nos países industrializados, a buscar produtos saudáveis e "naturais" necessita ser considerada como prioritária na definição dos objetivos de P&D, tanto de instituições públicas como privadas;
- (viii) a redefinição de prioridades da pesquisa, considerando-se que a competitividade de alguns produtos e atividades agropecuárias (trigo, soja, maçã, alho, cebola, pecuária e vitivinicultura) não dependem exclusivamente da tecnologia, mas também da alta carga tributária

doméstica (ver item 4.4), altos custos de insumos e dificuldades de armazenamento e transporte.

- (ix) revisão das estratégias de transferência de tecnologia e extensão considerando as novas responsabilidades de coordenação do SIBRATER asignadas recentemente à EMBRAPA. Dentro desse marco é necessário aproximar a administração da transferência de tecnologia a comunidade de usuários e adotar estratégias diferenciadas por setores produtivos, regiões e produtos. É também importante considerar o papel estratégico que pode desempenhar a assistência técnica privada na mobilização de conhecimentos tecnológicos para a agricultura comercial.

4.7. Reforma Agrária

A reforma agrária no Brasil é conduzida através do MARA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Complementarmente, os estados podem apoiar as ações do Governo Federal ou mesmo conduzir processos de reforma agrária, desde que em terras sob o seu domínio⁶⁷.

Até 1984 muito pouco havia sido feito em termos de reforma agrária no Brasil. A política de colonização conduzida até então havia assentado menos de 10% do total de trabalhadores sem terra. A concentração da propriedade da terra, em 1985, atingia limites extremamente elevados - 512 imóveis rurais abarcavam uma superfície equivalente à soma das áreas dos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Dado esse contexto, o Governo elegeu a reforma agrária como uma de

⁶⁷ A desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária é competência exclusiva da União.

suas prioridades e elaborou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) para o período 1985-89.

Esse Plano retomou o ideário concebido no Estatuto da Terra, estabelecendo pressupostos como: (i) efetivação da função social da propriedade rural; (ii) garantia de que as terras produtivas, as pequenas e médias propriedades e as empresas rurais não seriam afetadas; e (iii) pagamento de justa indenização pelas terras desapropriadas.

O PNRA teve como objetivo geral promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso. A meta do Plano era assentar 1,4 milhão de produtores sem terra no período 1985-89, sendo 150 mil em 1985-86, 300 mil em 1987, 450 mil em 1988 e 500 mil em 1989. Ademais, considerava a desapropriação de glebas ociosas (no todo ou em parte) como o principal instrumento de reforma agrária e previa para sua concretização a utilização de "programas complementares"⁶⁸ e "programas de apoio"⁶⁹. Em contraste com a política de Colonização⁷⁰, o PNRA dava ênfase à criação de assentamentos como forma de absorver trabalhadores rurais sem terra onde configurassem excedentes populacionais. Como resultado dessa orientação, prioridade passou a ser dada às Regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

Um equívoco estratégico do PNRA foi fixar as metas tomando por base o número de famílias sem terra. Isso levou a opinião pública a pensar que se pretendia transformar em proprietários todos os trabalhadores rurais existentes no país.

⁶⁸ Colonização, regularização fundiária e tributação da terra.

⁶⁹ Cadastro rural, suporte jurídico, recursos humanos e pesquisa agropecuária.

⁷⁰ Entre outros aspectos, essa política caracterizou-se pela prática de remanejamento de populações.

Esta percepção errônea favoreceu o fortalecimento dos adversários da reforma agrária, que tentaram convencer as pessoas de que para realizar assentamentos em massa seria imprescindível desapropriar também médias e pequenas unidades rurais.

Duas facções antagônicas digladiavam-se. Uma não admitia, na prática, qualquer forma de implementar a reforma agrária, tentando por todos os meios, inclusive a violência, protelar seu início; a outra pretendia realizá-la a qualquer custo e de forma imediata. Enquanto um lado era acusado de armar proprietários e contratar milícias particulares, ao outro atribuía-se a preparação de invasões de terras como forma de pressão. Foi nesse contexto que se iniciou a implementação do PNRA, no primeiro semestre de 1986.

A partir de 1988, ocorreram mudanças substanciais na legislação⁷¹ e na estratégia de implementação da reforma agrária. Três mudanças importantes foram realizadas: a primeira condicionou e limitou as desapropriações; a segunda buscou assegurar direitos adicionais aos proprietários das áreas passíveis de desapropriação; e a última reestruturou os órgãos executores da reforma agrária. Especificamente, o INCRA foi extinto e as suas funções, funcionários e patrimônio foram transferidos para o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD). No entanto, pouco depois da decisão do Executivo, um decreto legislativo recriou o INCRA. Menos de cinco anos após a sua criação o MIRAD foi extinto e o INCRA retornou ao Ministério da Agricultura, que passou a incluir o termo "Reforma Agrária" em sua denominação e a contar, em sua estrutura, com uma Secretaria Nacional da Reforma Agrária, que terminou extinta em 1991.

⁷¹ Constituição de 1988.

As dotações orçamentárias do INCRA para a execução das atividades fins do PNRA foram substancialmente maiores no período 1986-88 do que no quadriênio anterior (Tabela A.16). Apesar desse aspecto, os recursos aportados foram insuficientes para assentar o número de famílias conforme a meta programada. Como mostra a Tabela IV.12, o Governo Federal conseguiu cumprir menos de 6% das metas previstas no PNRA (1,4 milhão de produtores). Além disso, contrariamente aos postulados do Plano, os assentamentos criados concentraram-se nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, da mesma forma que os Projetos de Colonização.

TABELA IV.12
PROJETOS DE ASSENTAMENTOS CRIADOS PELO INCRA
10 DE OUTUBRO DE 1985 A 31 DE DEZEMBRO DE 1989

REGIÃO	NÚMERO DE PROJETOS	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTO (FAMÍLIAS)	ÁREA (HA)
NORTE	108	37.437	2.824.736
NORDESTE	182	22.563	1.423.589
SUDESTE	43	4.573	134.097
SUL	104	5.317	110.437
CENTRO-OESTE	67	12.359	596.952
BRASIL	504	82.249	5.089.811

FONTE: INCRA/DP PROGRAMA: REG-PA.

Muito embora as metas do Plano não tenham sido alcançadas, a validade sócio-econômica do processo de reforma agrária empreendido entre 1985-89⁷² foi constatada a partir de uma avaliação realizada em 1991 pela FAO com o apoio do INCRA⁷³. As principais conclusões dessa avaliação sugerem que: (i) o assentamento de populações rurais de baixa renda nas áreas desapropriadas pelo INCRA revelou-se eficaz na promoção do desenvolvimento rural e na fixação do homem no campo; (ii) apesar das limitações dos assentamentos em termos

⁷² Projetos criados entre outubro de 1985 e outubro de 1989.

⁷³ "Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária", FAO/PNUD (Projeto BRA 87/022), Janeiro/1992, Versão preliminar.

de infra-estrutura social e econômica, os beneficiários da distribuição de terras geraram, em média, uma renda mensal por família equivalente a 3,7 salários mínimos, valor este superior à média de renda possível de ser obtida por qualquer categoria de trabalhadores rurais no campo; (iii) ocorreu um marcado processo de integração nos mercados, principalmente entre as famílias de maior renda, o que revela que os assentamentos, além de colaborarem no aumento da produção de alimentos, foram eficientes em desenvolver um setor de agricultores comerciais; (iv) a produtividade, em geral, dos assentamentos foi baixa, se comparada com o contexto regional; (v) embora tenham sido realizadas obras de captação de água em algumas regiões, foi tênue a atividade de canalização de água e irrigação nas áreas passíveis de cultivo; e (vi) em todas as regiões o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) demonstrou ser eficiente em promover a capitalização dos assentados.

A partir dessas indicações os avaliadores recomendaram: (i) expansão do programa de assentamentos de trabalhadores rurais; (ii) organização de agricultores para a comercialização; (iii) incentivo ao aumento da produtividade da terra mediante assistência técnica; (iv) realização de obras de infra-estrutura de irrigação no Nordeste; e (v) continuação do financiamento do PROCERA junto aos novos assentamentos em algumas partes do Sudeste e Centro-Oeste.

Durante o período 1990-91, mesmo sem a existência de um novo Plano de Reforma Agrária, continuou-se a programação de assentamentos de trabalhadores rurais com a criação de 98 projetos com capacidade de assentamento para 17.243 famílias. Nesse período a dotação orçamentária para atividades fins do INCRA foi de aproximadamente US\$

938,6 milhões, porém grande parte dos recursos foi contingenciada.

O Plano Plurianual de Governo 1991-95 estabeleceu como meta de reforma agrária assentar aproximadamente 500.000 famílias, sendo 300.000 através de Projetos de Assentamento e 118.000 mediante Projetos de Colonização públicos e privados. Para o período 1992-94 prevê-se assentar 400.000 famílias. Os recursos necessários para a viabilização dessa meta foram orçados em cerca de US\$ 7,9 bilhões, dos quais US\$ 2,9 bilhões seriam pagos através da emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA) e US\$ 5,0 bilhões em moeda corrente. Para o exercício de 1992, serão necessários recursos em moeda corrente equivalentes a US\$ 2,3 bilhões para assentar 50 mil famílias nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse valor representa 2,18 vezes o montante do orçamento previsto para o INCRA para aquele ano.

Para dar suporte à programação de reforma agrária 1992-94, foram encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional anteprojetos de lei regulamentando os artigos 184 e 185 da Constituição brasileira. Esses artigos tratam da desapropriação por interesse social e definem as propriedades insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

V. EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA

Durante o período 1986-90, a maioria das atividades agropecuárias exibiram uma trajetória ascendente, passando por produções máximas no triênio 1987-89 e registrando acentuadas quedas em 1990.

5.1 Subsetores Agrícola e Pecuário

A evolução da produção agrícola

no período 1986-91 foi relativamente satisfatória. As culturas de café e laranja apresentaram as maiores taxas anuais de crescimento (aproximadamente 6%), sendo seguidas pelo feijão e milho com expansões de 4,3% e 2,4%, respectivamente (Tabela V.1). Algumas culturas experimentaram taxas negativas de crescimento, tais como algodão arbóreo (-10,1%) e herbáceo (-2,8%), trigo (-8,1%) e arroz (-1,5%). O fraco desempenho dessas culturas foi resultado de uma política econômica altamente restritiva em termos de crédito e da redução dos subsídios agrícolas, particularmente na safra 90/91. No caso do algodão arbóreo o ataque do "bicudo" foi a principal causa da elevada queda na produção.

TABELA V.1
PRODUÇÃO E ÁREA: PRINCIPAIS CULTURAS; 1986-91

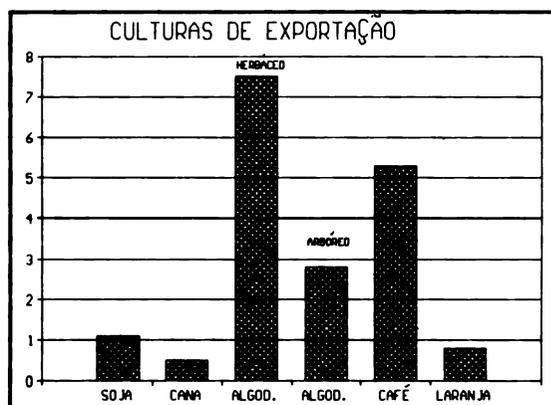
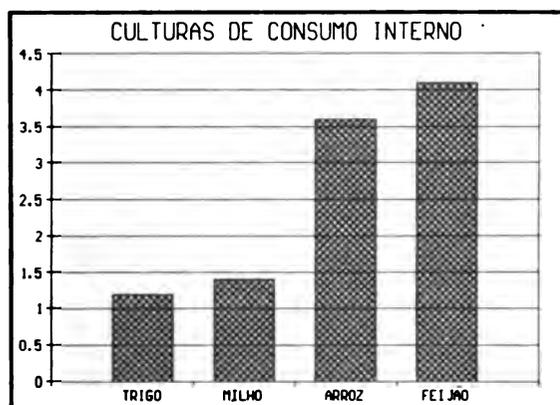
ÍTEM	TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO	
	PRODUÇÃO	ÁREA
CONSUMO INTERNO		
TRIGO	(8,1)	(9,2)
MILHO	2,4	1,0
ARROZ	(1,5)	(4,9)
FEIJÃO	4,3	0,2
EXPORTAÇÃO		
SOJA	1,7	0,6
LARANJA	6,1	5,2
ALG. ARBÓREO	(10,1)	(16,3)
ALG. HERBÁCEO	(2,8)	(5,5)
CAFÉ	6,3	0,9
CANA-DE-AÇÚCAR	1,5	1,0

FONTE: TABELAS A.17 E A.18

Em contraste com o observado em períodos anteriores, as fontes de crescimento da produção agrícola em 1986-91 dividiram-se entre a expansão da área cultivada e o aumento da produtividade. O crescimento da área foi estimulado por um conjunto de fatores, tais como: (i) política de preços mínimos compensadores para as regiões afastadas; (ii) incentivos fiscais⁷⁴; (iii) crédito agrícola subsidiado; e (iv) desenvolvimento, pela EMBRAPA, de sementes melhoradas e adaptadas a

⁷⁴ Principalmente nas áreas da SUDAM e SUDENE.

FIGURA V.1
 PRODUTIVIDADE DAS PRINCIPAIS CULTURAS
 Taxa Anual de Crescimento, 1986-1991



FONTE: TABELA A.19

diferentes regiões ecológicas do país.

O aumento da produtividade agrícola resultou principalmente do incremento do uso de sementes melhoradas, fertilizantes e máquinas agrícolas. Na década de 80, a produção de sementes melhoradas de trigo cresceu 100%, com um índice de utilização pelos agricultores da ordem de 90-100%; a produção de sementes melhoradas de arroz cresceu mais de 30%, atingindo um índice de utilização de mais de 50% na região Sudeste e de 70% no Rio Grande do Sul; no caso do milho o crescimento foi de 13%, com um índice de utilização entre 70% e 80% nas regiões Sul e Sudeste. O consumo de fertilizantes cresceu de 123,6 kg/ha para 163,7 kg/ha entre a década de 70 e a de 80. A produtividade da mão-de-obra também foi incrementada pela forte mecanização concentrada nas regiões Centro-Oeste e Sul.

Em termos regionais, o aumento da produção agrícola obedeceu a processos

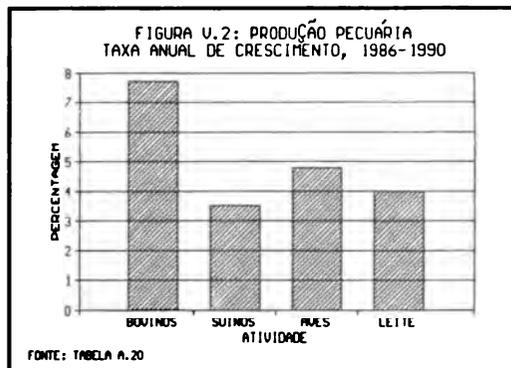
diferenciados com respeito às atividades desenvolvidas. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a área cultivada expandiu 7,3% e 10,3%, respectivamente. No caso da primeira dessas regiões, a principal causa do crescimento foi a expansão do café, cacau e milho. No Centro-Oeste, foi a produção de soja, através da incorporação de terras virgens e áreas de pasto.

Na região Sudeste acentuou-se a especialização, sendo que 50% da produção concentrou-se nas culturas da cana-de-açúcar e do café. Na região Sul, ocorreu uma maior diversificação, com incrementos significativos na produção de arroz, trigo e cana-de-açúcar e decréscimo na produção de milho e soja. Este processo de substituição teve como efeito a liberação de mão-de-obra, devido à natureza capital intensiva das culturas em expansão comparadas com as culturas deslocadas. Ademais, a produção de culturas alimentares foi deslocada para áreas de terras marginais dos Estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais. Finalmente, no Nordeste,

houve uma diminuição significativa da participação do algodão arbóreo e da mandioca, substituídos por produtos de maior valor como o milho, a soja e o algodão herbáceo.

Em 1991 o subsetor agrícola apresentou um de seus piores desempenhos nos últimos anos, baixando a produção de grãos em 15 milhões de toneladas vis-à-vis o observado no ano recorde de 1989. Para contornar essa situação, o Governo recorreu a alguns instrumentos de política agrícola utilizados anteriormente, tais como: (i) créditos subsidiados para produção e comercialização; (ii) renegociação da dívida dos produtores; e (iii) utilização na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) de um indexador associado a uma cesta de produtos. A produção respondeu adequadamente, sendo prevista uma safra elevada de grãos para 1992.

A evolução da produção pecuária no período 1986-90 foi bastante satisfatória (Figura V.2). O número de bovinos abatidos cresceu a uma taxa anual de 7,7%, sem computar os abates clandestinos que devem ter sido bastante significativos. A taxa de crescimento anual de abate de aves (4,8%) foi maior do que a de suínos (3,5%) devido ao importante crescimento da demanda de carne de aves para exportação. Por outro lado, o menor crescimento da produção de suínos, em comparação com a produção de carne bovina e de aves, esteve relacionado ao alto custo das rações. Outro importante fator foi a popularização da carne bovina e de aves, em relação à carne suína, na dieta dos consumidores. Finalmente, o crescimento relativamente modesto da produção de leite (4,0%) foi uma consequência direta do forte controle de preços no atacado e no varejo durante quase todo o período.



5.2 Subsetor Agroindustrial

O crescimento do complexo agroindustrial (15,5%) na década passada foi menor que o do conjunto da indústria (23%). Este comportamento foi sustentado basicamente pela expansão da produção dos derivados da cana-de-açúcar e da laranja, que responderam por mais de 5% da expansão do complexo agroindustrial. Esse efeito de impulsão da agroindústria sobre a produção agrícola foi mais dinâmico nas culturas cuja capacidade instalada de processamento era maior, tais como cana-de-açúcar, laranja, soja, milho e trigo.

A produção de cana-de-açúcar experimentou um incremento de 76,5% durante a década de 80, enquanto a produção de seus derivados apresentou um crescimento bem inferior (26,1%). Esse comportamento deveu-se basicamente ao incremento na utilização do álcool como combustível. A baixa dos preços do açúcar no mercado internacional em 1982 fez com que o Programa Governamental PROALCOOL iniciasse um processo de controle da exportação nacional de açúcar. Nos últimos anos houve uma reversão da situação em face do crescimento dos preços internacionais do açúcar.

Durante os anos 80 as exportações do suco de laranja cresceram fortemente,

dando importante impulso à produção agroindustrial. No Estado de São Paulo, cerca de 80% da produção de laranja é dedicada à produção de suco, e quase 90% deste destina-se à exportação. Esse fato tem estabelecido uma forte correlação indústria-exportação. A participação do suco de laranja alcança 5% das exportações agroindustriais. O crescimento da produção de suco acompanhou o incremento da produção de laranja, exceto em 1986, quando os estoques existentes desestimularam o processamento da colheita. Nos dois últimos anos, os preços externos favoráveis geraram rendas que foram direcionadas para maiores investimentos, fundamentalmente para renovação das plantações com erradicação daquelas mais antigas.

A capacidade instalada da indústria de soja durante a década de 80 manteve-se praticamente inalterada devido à situação estável do mercado externo para o qual o Brasil exporta 80% da sua produção. Por outro lado, a produção de grãos apresentou uma tendência de crescimento durante o mesmo período em função das boas perspectivas do mercado externo. Essa situação tem afetado a relação entre produção de soja e a utilização da capacidade instalada da sua respectiva agroindústria de processamento.

O trigo exibiu um grande aumento na produção dos anos 80 devido à intervenção do Estado como intermediário entre a produção nacional e a moagem industrial. Por um lado o Governo fixava Valores Básicos de Custeio (VBC), o preço de aquisição e centralizava as compras e as vendas para as indústrias, assegurando um forte subsídio à produção doméstica. Por outro, investiu nas pesquisas agrônômicas, o que permitiu conseguir variedades melhores adaptadas às condições agroclimáticas do Brasil. Nesse contexto, a produção teve um forte crescimento até 1989, quando foi aban-

donada a política protecionista, provocando uma significativa redução neste cultivo (Tabela V.1). A evolução da moagem industrial indica uma leve tendência crescente derivada do aumento no consumo interno de farinha.

VI. EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS

6.1 Organização Institucional do Comércio Exterior

A organização institucional do comércio exterior agropecuário envolve uma série de unidades pertencentes aos Ministérios da Economia (MEFP), Agricultura (MARA), Saúde (MS), Relações Exteriores (MRE), Minas e Energia (MME), Transportes e Comunicações (MTC) e Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e Especial de Meio Ambiente (SEMA). Entre todos esses organismos, cabe ao MEFP traçar as diretrizes que norteiam as operações de comércio exterior. Para desenvolver esta função, a Secretaria Nacional de Economia (SNE) desse Ministério atua mediante três unidades: Departamento de Comércio Exterior DECEX; Departamento de Indústria e Comércio - DIC e Departamento de Abastecimento e Preços - DAP.

Compete ao DECEX traçar as diretrizes de comércio exterior, inclusive de produtos agropecuários. Esse Departamento está constituído por duas unidades relativamente autônomas: a Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC)⁷⁵ e a Coordenação Técnica de Tarifas (CTT)⁷⁶. A CTT formula as diretrizes básicas da política tarifária de importação, visando adaptar o mecanismo aduaneiro às necessidades do desenvolvimento econômico e à proteção ao trabalho nacional. Figura, ainda, na esfera da CTT a

⁷⁵ Ex-CACEX.

⁷⁶ Ex-CPA.

regulamentação técnico-operacional, bem como a execução de medidas para defender a produção nacional contra práticas ilegais de comércio exterior⁷⁷ aplicadas por outros países.

A CTIC exerce o controle e a promoção do comércio exterior no âmbito interno, atuando como principal órgão formulador da política de comércio exterior do país. Dentre as suas funções, destacam-se: (i) emissão de licenças de importação e de exportação; (ii) fiscalização documental de preços, pesos, medidas, classificação, qualidades e tipos declarados em operações de importação e de exportação; (iii) estabelecimento de critérios para o financiamento das exportações e da produção industrial para exportação; (iv) aplicação do regime de drawback; (v) elaboração e divulgação de estatísticas de comércio exterior; (vi) definição de normas necessárias à implementação da política de comércio exterior, bem como orientação e coordenação de sua execução; e (vii) normalização de critérios e de sistemas de classificação, padronização e fiscalização de produtos agropecuários.

O Departamento de Indústria e Comércio possui as seguintes competências em comércio exterior: (i) estabelecer diretrizes de política governamental para importações industriais sujeitas à concessão de benefício fiscal; e (ii) controlar a execução de programas e projetos de exportação.

Ainda na esfera da SNE, o DAP estabelece critérios para aquisição de produtos necessários ao abastecimento do mercado interno. Essas aquisições são efetuadas tanto no mercado interno quanto no externo. Compete também ao DAP avaliar, discutir e efetuar acordos internacionais visando o equilíbrio de

estoques, abastecimento e preços de produtos agrícolas e agroindustriais, sem prejuízo da competência de outros órgãos (DECEX e MARA).

Afora a SNE, outros órgãos do MEFP atuam direta ou indiretamente sobre o comércio exterior. Especificamente, o Departamento da Receita Federal⁷⁸ se encarrega, entre outras atividades, da fiscalização e controle aduaneiro; e o Comitê Brasileiro de Nomenclatura (CBN), se incumbem de manter atualizada a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias.

O segundo Ministério de maior importância, no que tange à interferência no comércio exterior de produtos agropecuários, é o MARA. Esse Ministério participa nas atividades de administração do comércio externo através da Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária (Departamento de Defesa Animal e Vegetal) e do Conselho Nacional de Política Agrícola. O primeiro desses órgãos tem por competência expedir normas técnicas referentes à padronização e classificação de produtos de origem animal e vegetal e de máquinas e implementos agrícolas, bem como fiscalizar o preparo, comercialização e utilização dos produtos e seus respectivos insumos. O Conselho Nacional de Política Agrícola, por sua vez, tem a atribuição de opinar sobre: (i) política de preços mínimos de produtos agropecuários; (ii) aplicação de direitos compensatórios sobre importações subsidiadas ou dumping; e (iii) mecanismos de liberação de estoques federais de produtos agropecuários.

Também compete ao MARA a fiscalização e o credenciamento sanitário de unidades de beneficiamento de produtos de origem vegetal e animal, no Brasil e no exterior. Em adição aos aspectos

⁷⁷ Dumping e subsídios.

⁷⁸ Secretaria da Fazenda Nacional.

anteriores, o MARA interfere nas condições de comercialização dos produtos amparados pela PGPM, viabilizando ou não a formação de excedentes exportáveis e as importações.

O Ministério da Saúde, através da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, interfere na comercialização externa de produtos agropecuários, na medida em que lhe compete elaborar, controlar e fiscalizar a aplicação e o cumprimento de normas e padrões de interesse sanitário relativos a alimentos, medicamentos e outros produtos. A atuação do MSA se faz através do regime de consultas prévias ao licenciamento de importações e exportações de determinados produtos.

Com relação ao Ministério das Relações Exteriores, sua ação abrange a promoção externa do comércio brasileiro a coordenação da participação nacional em acordos multilaterais, bilaterais ou setoriais (GATT, ALADI, MERCOSUL, etc.).

O Ministério da Justiça (Secretaria Nacional da Defesa Econômica⁷⁹), ao formular, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional de defesa do consumidor, possui competência para interferir sobre aspectos sanitários, comerciais e industriais relacionados com a produção e a comercialização interna e externa de produtos agropecuários.

O Ministério da Infra-estrutura, recentemente desmembrado, possui forte ingerência no comércio exterior, afetando a competitividade das exportações e das importações, através dos seguintes instrumentos: (i) política energética, envolvendo a fixação de preços e tarifas de energia elétrica e de combustíveis⁸⁰; (ii) política nacional de transportes, através da coor-

denação, supervisão e fiscalização das atividades de transporte terrestres e de marinha mercante⁸¹. A administração dos portos brasileiros está a cargo dos Governos estaduais, que detêm o poder de fixar as tarifas portuárias, sobre as quais incide, na importação, o Adicional de Tarifa Portuária (ATP) e o Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), ambos arrecadados pela União.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), vinculada à Presidência da República, é o órgão encarregado de fixar cotas de exportação de açúcar, bem como de autorizar importações desse produto, exceto quando estas são vinculadas a operações de drawback. Finalmente, a SEMA, através do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), exerce controle sobre as importações e exportações de produtos e animais silvestres, tendo como objetivo assegurar a preservação e proteção de espécies em extinção.

6.2 Desempenho Recente do Comércio Exterior Agropecuário

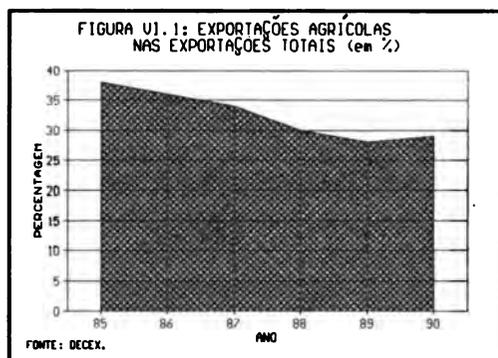
Não obstante a tendência natural de declínio da participação dos setores primários nas exportações totais, a agricultura sempre foi uma importante fonte de geração de divisas para o Brasil. No período 1985-90, a participação deste setor no valor global das exportações diminuiu de 39% para 29% como resultado, basicamente, da redução das vendas externas dos produtos vegetais, em especial o café e o cacau (Figura VI.1). Em 1991, espera-se que este setor tenha apresentado uma participação de 27% em consequência da queda das produções de açúcar, café e cacau, e devido à baixa dos preços internacionais de vários produtos tradicionais exportados pelo país.

⁷⁹ Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor.

⁸⁰ Política a cargo da Secretaria Nacional de Energia.

⁸¹ Política a cargo da Secretaria Nacional de Transportes.

demais produtos tiveram um desempenho relativamente estável.



A estrutura das exportações agropecuárias manteve-se praticamente inalterada em 1985-90, sendo os produtos de maior importância: soja, café, suco de laranja, cacau, fumo, açúcar, algodão e carnes (Tabela VI.1). As exportações desses produtos⁸² naquele período corresponderam, em média, a aproximadamente 84% do valor das vendas externas do setor agropecuário. Os produtos que se mostraram mais dinâmicos foram suco de laranja, soja e fumo. O suco de laranja foi o produto de maior crescimento, o que levou o Brasil a contribuir atualmente com mais de 80% da oferta mundial. O café e o cacau apresentaram uma forte tendência de queda a partir de 1986. Os

⁸² O valor corresponde à exportação em forma processada.

Os principais fatores que motivaram o incremento das exportações de soja e suco de laranja no quinquênio 1986-90 foram: (i) preços internacionais favoráveis; (ii) fatores climáticos adversos na área de produção de laranja da Flórida; (iii) incentivos fiscais para o processamento da soja e da laranja; (iv) subsídios creditícios para a produção dos dois produtos; (v) incentivos à exportação de soja e derivados através de alíquotas reduzidas do IPI; (vi) liberdade de exportação para o suco de laranja; e (vii) política de preços mínimos com compra da produção da soja pelo Governo em regiões afastadas.

Os principais parceiros comerciais do Brasil têm sido os Estados Unidos, a Europa e o Japão. O relacionamento comercial do Brasil com os países do MERCOSUL tem sido relativamente inexpressivo, ou seja, menos de 3% do valor total das exportações dos últimos anos. Em 1988 o saldo da balança comercial com os países do MERCOSUL foi de US\$ 498,7 milhões e nos dois anos seguintes foi deficitário, US\$ 828,9 milhões e US\$1.014,0 milhões, respectivamente.

TABELA VI.1
EXPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS, 1985-90.

PRODUTOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TAXA CRESC. (%)
EXPORTAÇÃO (US\$ MILHÕES)							
TOTAL	25,639	22,349	26,224	33,789	34,383	31,414	3.4
AGROPECUÁRIA	9,954	8,079	9,066	10,405	9,914	9,187	-1.3
EXPORT. AGROPECUÁRIA (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
AÇÚCAR	4.2	5.2	3.7	3.5	3.2	5.6	4.9
ALGODÃO	3.7	3.3	5.9	3.5	4.4	4.2	2.1
CAFÉ	26.4	29.2	24.1	21.1	18.0	13.6	-10.5
CARNES	5.1	0.0	4.7	5.9	4.0	4.6	-1.7
CACAU	7.8	7.6	6.4	4.9	3.3	3.7	-11.7
FUMO	4.4	4.9	4.5	4.9	5.2	6.0	5.3
BANANAS	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	-10.9
SOJA	25.5	19.3	25.6	29.3	36.8	31.1	3.4
SUCO DE FRUT. VEG.	0.5	0.4	0.7	0.5	0.2	0.1	-23.5
SUCO DE LARANJA	7.7	8.1	9.3	11.2	10.5	16.2	13.2

Fonte: DECEX

No caso do intercâmbio comercial Brasil-Argentina, a composição das exportações e importações bilaterais sofreu importantes mudanças ao longo da década de 80. Durante muito tempo, a composição das importações brasileiras provenientes da Argentina compreendia 80% de produtos primários e 20% de produtos industrializados, incluindo os processados de origem agropecuária. No entanto, a partir de 1987, as importações de origem industrial cresceram rapidamente, elevando de forma significativa a sua participação.

As exportações brasileiras para a Argentina compreendem fundamentalmente bens industriais, e somente 50% do total estão relacionadas a concessões comerciais. Isto é devido a uma maior abertura comercial por parte da Argentina e a uma política brasileira de exportação mais ativa. Muito embora as exportações agropecuárias brasileiras para esse país vizinho sejam reduzidas, algumas análises indicam que a agricultura nacional possui razoável competitividade em soja e arroz. No caso do trigo as análises indicam que

a Argentina é mais competitiva; com relação ao milho sugerem competitividade similar entre os dois países. Assim, com o avanço do MERCOSUL, a manutenção da produção nacional de trigo requererá uma participação ativa do Governo brasileiro em termos de desenvolvimento tecnológico e assistência técnica.

As importações brasileiras de produtos e insumos agropecuários têm sido relativamente baixas (12%) vis-à-vis as exportações do setor (Tabela VI.2). Os principais produtos e insumos importados em termos quantitativos são o trigo, arroz, milho, soja e fertilizantes.

VII. O SETOR AGROPECUÁRIO ANTE O MERCOSUL

7.1 Formação do MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) teve sua origem na aproximação comercial entre Brasil e Argentina, iniciada nos meados dos anos 80, a qual resultou em mais de duas dezenas de

TABELA VI.2
IMPORTAÇÕES AGROPECUÁRIAS, 1985-90

PRODUTOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985-90 (%)
IMPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES)							
TOTAL	13,153.0	14,044.0	15,051.0	14,605.0	18,263.0	20,661.0	7.8
AGRÍCOLA	1,217.0	2,278.0	1,295.0	914.0	2,154.0	2,398.0	12.0
IMPORTAÇÕES (MIL T)							
MILHO	262.0	2,423.0	871.0	15.0	155.0	700.0	17.8
ARROZ	500.0	2,074.0	235.0	190.0	200.0	800.0	8.1
TRIGO	4,041.0	2,255.0	2,740.0	942.0	1,308.0	1,985.0	-11.2
SOJA	424.0	499.0	509.0	117.0	83.0	30.0	-35.7
ALGODÃO PLUMA	21.0	67.0	30.0	81.0	130.0	85.0	26.2
FEIJÃO	15.0	95.0	35.0	10.0	25.0	70.0	29.3
FERTILIZANTES	2,486.0	3,765.0	3,816.0	3,208.0	2,633.0	3,022.0	3.3

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1990.

protocolos⁸³ assinados entre os dois Governos em diferentes áreas. Esses protocolos foram muito além da ênfase no intercâmbio comercial preconizado pela antiga ALALC e atual ALADI. Neste sentido, esses acordos contemplaram importantes aspectos não convencionais, como: (i) desequilíbrios na balança comercial e mecanismos para corrigi-los; (ii) abastecimento alimentar; (iii) criação de empresas binacionais; (iv) criação de um fundo para investimento com capital inicial de duzentos milhões de dólares; (v) desenvolvimento conjunto e abastecimento em hidrocarbonetos e energia elétrica; (vi) cooperação nas áreas de transportes, comunicações e siderurgia; e (vii) cooperação tecnológica em biotecnologia, informática, aeronáutica e energia nuclear.

Frente aos resultados positivos da experiência anterior, os Governos brasileiro e argentino firmaram, em 1989, o "Tratado de Buenos Aires", segundo o qual as partes se comprometeram a estabelecer as condições necessárias para a formação de um mercado comum na região sul a partir de 1994. Dando continuidade a este processo, em julho de 1990, os novos Governos da Argentina e do Brasil assinaram acordo estabelecendo os prazos para a formação de um mercado comum e comprometeram-se a atingir um nível tarifário zero até 31 de dezembro de 1994. A partir dessa decisão as Repúblicas do Paraguai e do Uruguai solicitaram que fossem incorporadas nos referidos acordos. Em 26 de março de 1991, depois de um prolongado período de negociações, foi firmado o "Tratado de Assunção" para constituição do MERCOSUL a partir de 31-12-94, entre as Repúblicas do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Finalmente, em 25 de setembro de 1991, o Congresso brasi-

leiro aprovou o texto do referido Tratado⁸⁴.

A implementação do MERCOSUL implicará a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países signatários do Tratado de Assunção, através da eliminação de direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias. Será estabelecida também uma tarifa externa comum, adotada uma política única em relação a terceiros países ou bloco de países e coordenadas as posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. Para assegurar as condições adequadas de concorrência entre os países integrantes do MERCOSUL, haverá uma coordenação de suas políticas macroeconômicas e setoriais envolvendo as áreas de política de comércio exterior, agropecuária, industrial, fiscal, monetária, cambial, capitais, serviços, alfandegária, transportes, comunicações e outras que se acordem. Adicionalmente, os países membros comprometem-se a harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para facilitar o processo de integração.

Durante o período de transição⁸⁵ será utilizada uma série de instrumentos para implementar a formalização do Mercado Comum, tais como: (i) programa de liberalização comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhado da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente; (ii) coordenação de políticas macroeconômicas, que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não-tarifárias; (iii) tarifa externa comum que incentive a

⁸⁴ Decreto Legislativo No. 197, de 25-09-91.

⁸⁵ Período que se estenderá da entrada em vigor do Tratado de Assunção até a consolidação do MERCOSUL (31-12-94).

⁸³ Os protocolos bilaterais vigentes serão respeitados no âmbito do MERCOSUL.

competitividade; e (iv) adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção para alcançar escalas operativas eficientes.

7.2 Competitividade do Setor Agropecuário

Em termos macroeconômicos, o potencial dos países que integram o MERCOSUL é bastante significativo, pois perfaz um PIB agregado de aproximadamente US\$ 390 bilhões e engloba uma população de 190 milhões de habitantes (Figura VII.1). Isto corresponde a 50% do PIB e 47% da população da América Latina. Não obstante o Brasil represente mais de 75% da economia do MERCOSUL, o comércio com a Argentina, seu maior sócio comercial neste Mercado, é de somente 3% das exportações brasileiras. Em termos de comércio exterior total, o Brasil detém 74% das exportações e 75% das importações do MERCOSUL, ficando a Argentina em segundo lugar com 21% e 17%, respectivamente. Uruguai e Paraguai participam marginalmente com menos de 6% das exportações totais e 7,5% das importações. Ademais, o Brasil apresenta as maiores extensões de áreas cultivadas e volumes de produção da maioria dos produtos agropecuários (Tabela A.21).

Do ponto de vista do setor agropecuário brasileiro, deve ser considerada uma série de aspectos específicos relativos às vantagens comparativas dos produtos agropecuários nacionais *in natura* ou processados, tais como: (i) custos de produção; (ii) períodos de colheita dos produtos sensíveis à integração; (iii) disponibilidade de fatores de produção; (iv) desenvolvimento tecnológico e produtividade agropecuária; (v) capacidade de processamento agroindustrial; (vi) normas sanitárias e de qualidade; e (vii) organização e infra-

estrutura do comércio exterior.

7.2.1 Custo de Produção Agropecuário

Os produtos agropecuários que serão afetados pela integração foram divididos em cadeias de produtos pelo Grupo Mercado Comum⁸⁶. Com referência ao setor agropecuário nacional, as cadeias relevantes compreendem os seguintes produtos: (i) cereais (trigo, milho, cevada); (ii) oleaginosas (especialmente a soja); e (iii) leite, gado de corte, algodão, produtos hortícolas (alho e cebola), frutas cítricas, maçã e uva.

Uma análise comparativa entre Brasil e Argentina⁸⁷ referente aos custos⁸⁸ domésticos de produção e comercialização do milho, trigo, arroz, algodão e leite mostra que no caso brasileiro os custos são maiores, exceto para o milho, cujos custos de comercialização são mais baixos (Tabelas A.22 e A.23). As razões que justificam esses resultados desfavoráveis ao Brasil são: (i) acentuadas diferenças de produtividade em favor da Argentina para os casos do leite e milho; (ii) uso intensivo de fertilizantes (trigo e soja) e inseticidas (trigo); (iii) maior uso de insumos no caso das culturas do arroz e algodão; e (iv) elevados custos de transporte no processo de comercialização brasileiro, com exceção do leite, cujos custos são similares aos argentinos.

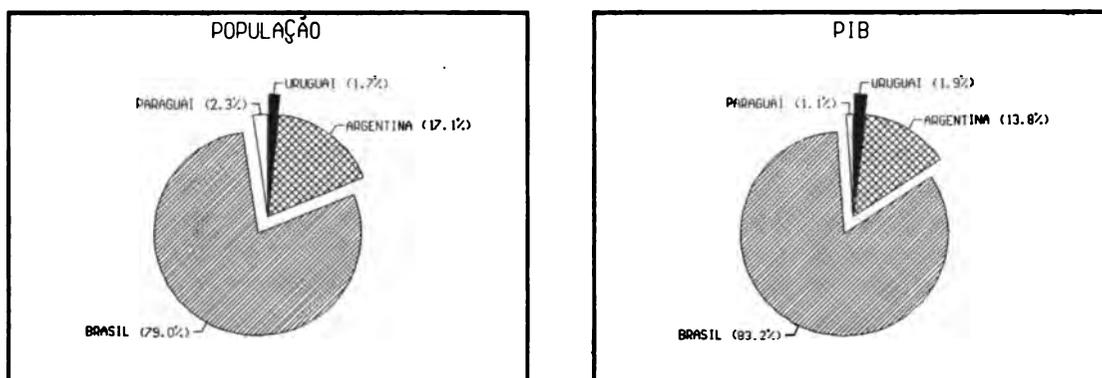
Em termos dos componentes do custo total de produção, o Brasil apresenta menores custos para os seguintes itens: mão-de-obra, exceto para o caso do milho; sementes, exceto para o arroz; máquinas, exceto para o algodão e o leite; custo

⁸⁶ Subgrupo de Trabalho No. 8, de Política Agrícola.

⁸⁷ A análise limitou-se à Argentina por ser este país o principal competidor do Brasil.

⁸⁸ Estes custos não incluem remuneração aos fatores fixos.

FIGURA VII.1
 PIB E POPULAÇÃO DOS PAÍSES DO MERCOSUL



FONTE: WORLD BANK.

financeiro, somente para algodão e leite; e outros custos, exceto para o arroz (Tabela A.22). Com referência aos componentes dos custos de comercialização (Tabela A.23), o Brasil apresenta uma ligeira vantagem sobre a Argentina nos itens carga impositiva (milho e trigo) e acondicionamento (milho e arroz).

Em adição, estimaram-se, a nível de unidade de transformação no Brasil, os custos de alguns produtos agropecuários (soja, arroz, milho e trigo) possíveis de serem importados da Argentina. Entre esses produtos, a soja e o arroz mostraram-se razoavelmente competitivos com os similares importados. O milho nacional exibiu custos semelhantes ao argentino, e somente o trigo importado apresentou uma significativa vantagem sobre o trigo doméstico (Tabela VII.1).

Dada a importância da carga impositiva de cada país do MERCOSUL sobre sua capacidade competitiva, procedeu-se a duas análises específicas sobre o tema. Na primeira foram considerados os componentes impositivos

do custo de produção da soja (Tabela A.22). Muito embora as conclusões não sejam definitivas devido a mudanças recentes realizadas em ambos os países, observa-se uma maior pressão tributária sobre o componente mão-de-obra no Brasil e sobre os insumos na Argentina. É importante ressaltar que recentemente, no Brasil, vários Estados têm realizado significativas reduções do ICMS, o que tem melhorado o poder de competição dos produtos brasileiros, não só no MERCOSUL como também no mercado internacional.

A segunda análise consistiu em examinar os impostos que incidem sobre os custos dos principais insumos agropecuários nos quatro países do MERCOSUL (Tabela VII.2). Em matéria de impostos indiretos, a pressão impositiva é praticamente similar no Uruguai, Argentina e Brasil, e menor no Paraguai. No entanto, devem-se fazer algumas considerações adicionais: (i) os produtos argentinos que são exportados recebem uma devolução dos impostos indiretos através de Bônus do Comércio

TABELA VII.1
CUSTO DO PRODUTO IMPORTADO DA ARGENTINA
COMPARADO COM O NACIONAL
US\$/T (NOV. 1991)

ITEM	SOJA		ARROZ		MILHO		TRIGO	
	NACIONAL ARGENTINO		NACIONAL ARGENTINO		NACIONAL ARGENTINO		NACIONAL ARGENTINO	
CUSTO PRODUÇÃO (A)	141		189		108		183	
IMPOSTO (B)	30	34	40	48	23	16	39	23
COMERCIALIZAÇÃO (C)	32		33		29		36	
PREÇO CIF		221		328		113		122
CUSTO INTERNAÇÃO (D)		20		38		18		26
FRETE (E)		10		10		10		10
CUSTO FÁBRICA	203	285	264	424	160	157	258	182
CUSTO IMP./CUSTO NAC.	1,4		1,6		1,0		0,7	

NOTAS: (A) TECNOLOGIA E PRODUTIVIDADE MÉDIA.
(B) INCLUI ICMS, PIS, FINSOCIAL, FUNRURAL.
(C) FRETE 400 KM, MAIS IMPOSTO, MAIS CORREÇÃO E QUEBRA.
(D) INCLUI AFRMM, EMISSÃO GUIA DE IMPORTAÇÃO, DESPESA POTUÁRIAS (TUP, ATP, DESPACHANTE, CORREÇÃO DE CÂMBIO, CARTA DE CRÉDITO E OUTROS), QUEBRA. NÃO INCLUI IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO.
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DA CONAB. DIAGNÓSTICO DO PRODUTOR.

TABELA VII.2
MERCOSUL: ESTRUTURA TARIFÁRIA COMPARADA

INSUMO	BRASIL		ARGENTINA		URUGUAI		PARAGUAI	
	TARIFA (%)	IMPOSTO (%)	TARIFA (%)	IMPOSTO (%)	TARIFA (%)	IMPOSTO (%)	TARIFA (%)	IMPOSTO (%)
FERTILIZANTES E ADUBOS	0 - 10	IPI -INSENTO ICMS 17% (1)	5 -13	IVA 16%	S/D	IVA 18%	S/D	5,25
AGROQUÍMICOS	20 - 40	IPI -INSENTO ICMS 17% (1)	10 - 22	IVA 16%	S/D	-	S/D	5,25
COMBUSTÍVEIS	0	IPI -INSENTO ICMS 17% (2)	0	IVA 16%	S/D	16%	S/D	5,25
SEMENTES	10 - 20	ICMS 17% (1)	11	IVA 16%	S/D	-	S/D	5,25
TRATORES E MÁQUINAS	25	IPI -INSENTO ICMS 5% (3)	22 PARA MIVA 10 PARA MAIOR 280	16% 16%	S/D	IVA 18%	S/D	S/D

(1) A PARTIR DE 25 DE OUTUBRO DE 1991 NA 21ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ), FOI APROVADO PARA TODO O PAÍS A ISENÇÃO DO ICMS INTERESTADUAL PARA INSUMOS. ALGUNS ESTADOS ESTÃO REDUZINDO ICMS INTERNO;
(2) ALGUNS ESTADOS COMO SÃO PAULO, PROPÕEM UM AUMENTO DO IMPOSTO PARA 25%;
(3) EXCETO TRATORES QUE NÃO TEM ICMS;

Exterior⁸⁹; (ii) o Brasil, por sua vez, mantém a isenção do IPI; e (iii) vários estados brasileiros têm estabelecido importantes reduções das alíquotas de seus impostos (em alguns casos chegando a zero).

⁸⁹ Títulos públicos que podem ser negociados em mercados secundários.

Em adição aos resultados das análises anteriores, convém ressaltar dois aspectos importantes com respeito ao custo de produção de maçã e vinho. Primeiro, para uma mesma produtividade, o custo de produção da maçã no Brasil é 20% superior ao da Argentina. Ademais, a maçã nacional está sujeita a maior carga

tributária e o custo de transporte rodoviário brasileiro é mais oneroso que o transporte marítimo argentino. Segundo, a diferença nos custos de produção de vinho (incluindo os custos de produção de uvas) entre Argentina e Brasil será de 25% quando o nível tarifário descender a zero, em 1995⁹⁰. Os ganhos de eficiência necessários para enfrentar essa situação requererão vinhedos com tamanho superior a 3,8 ha, o que significa que quase 50% dos viticultores terão seus negócios inviabilizados.

7.2.2 Período de Colheita dos Produtos Sensíveis à Integração

A análise dos períodos de colheita dos produtos sensíveis à integração nos diferentes países do MERCOSUL é de significativa importância, não só pela diversidade climática na área geográfica desse mercado comum, como também pelas possibilidades de incremento da utilização da capacidade instalada das agroindústrias dos países envolvidos.

Com o objetivo de avaliar as principais implicações dos diferentes períodos de colheita na área do MERCOSUL, tomou-se um grupo significativo de produtos sensíveis à integração por parte do Brasil e da Argentina e procedeu-se a uma classificação, dividindo-os em competitivos ou complementares⁹¹ (Figura VII.2). Os resultados indicam que a cebola, o tomate e a laranja destacam-se como produtos complementares pela sequencialidade que existe na produção. Os demais produtos comportam-se como competitivos, uma vez que têm praticamente os mesmos períodos de colheita nos dois países. Cabe observar que tanto os produtos competitivos como

⁹⁰ União Brasileira de Vinicultura, "Diagnóstico do Setor Vitivinícola", 1991.

⁹¹ Considerou-se somente o período de colheita, deixando de lado a capacidade e os custos de armazenamento.

os complementares podem suportar extensos períodos de demanda através de armazenamento. Dessa forma, a vantagem comparativa de cada país será influenciada não só pelos custos de produção, como também pelos respectivos custos de manutenção de estoques para suprimento na época de entressafra.

7.2.3 Disponibilidade de Fatores de Produção

O maior competidor do Brasil no MERCOSUL é a Argentina, que possui solos mais férteis e profundos que os brasileiros. Esta bondade natural permite à Argentina obter maiores produtividades em vários cereais e frutas de clima frio (maçã e uva), com a vantagem adicional de ter que utilizar menores quantidades de fertilizante. Em contrapartida, a produção de grãos desse país requer uma maior utilização de herbicidas.

O Brasil é praticamente auto-suficiente na produção de fertilizantes nitrogenados e fosfatados, porém importa todo potássio consumido. A Argentina se auto-abastece da metade do nitrogênio e importa todo fósforo e potássio. Em termos de defensivos, o Brasil é auto-suficiente no abastecimento de agroquímicos, ainda que importe 33% dos principais princípios ativos. A Argentina, por sua vez, necessita importar 70% de tais insumos e 40% dos princípios ativos.

7.2.4 Desenvolvimento Tecnológico e Produtividade Agropecuária

A produtividade média dos principais produtos agropecuários considerados sensíveis à integração é, em geral, inferior no Brasil, em comparação com a Argentina (Tabela VII.3). Essas menores produtividades, somadas aos maiores custos de produção e de comercialização, colocam a produção brasileira em condições pouco

FIGURA VII.2
MESES DE COLHEITA DE PRODUTOS SELECIONADOS
BRASIL E ARGENTINA

PRODUTOS	M E S												RELAÇÃO ENTRE PAÍSES E PRODUTOS			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
ALHO ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
ALGODÃO ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
ARROZ ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
CEVADA ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
CEBOLA ARGENTINA BRASIL																COMPLEMENTAR
MILHO ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
MAÇÃ ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
LARANJA ARGENTINA BRASIL																COMPLEMENTAR
BATATA SEMI TEMP. ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
BATATA SEMI TARD. ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
BATATA TARDIA ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
SOJA ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO
TOMATE ARGENTINA BRASIL																COMPLEMENTAR
TRIGO ARGENTINA BRASIL																COMPETITIVO

FONTE: IBGE. SERVIÇO NACIONAL DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SAGYP), ARGENTINA.

TABELA VII.3
MERCOSUL: PRODUTIVIDADE DE PRODUTOS SELECIONADOS NO TRIÊNIO 1987-89
E TAXAS DE CRESCIMENTO ENTRE MÉDIA DOS TRIÊNIO 1980-82 E 1987-89

PAÍSES	MILHO		TRIGO		SOJA	
	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO
ARGENTINA	3.256	3,9	1.824	9,4	1.953	0,6
BRASIL	1.975	10,8	1.663	87,4	1.848	9,6
PARAGUAI	1.862	19,8	1.780	59,2	1.829	20,3
URUGUAI	1.335	24,5	2.066	48,2	1.782	32,5

PAÍSES	AÇÚCAR		FUMO		ALGODÃO	
	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO	PRODUTIVIDADE	CRESCIMENTO
ARGENTINA	48.571	-3,7	1.402	21,8	1.364	32,6
BRASIL	62.349	9,8	1.485	16,2	901	82,7
PARAGUAI			1.801	22,5	1.107	-0,5
URUGUAI	51.885	12,7				

NOTA: PRODUTIVIDADE EM KG/HA.
TAXA DE CRESCIMENTO EM PORCENTAGEM.

competitivas em relação à Argentina. Não obstante, observa-se que a taxa de crescimento das produtividades brasileiras, na última década, foi superior à da Argentina, exceto para o fumo. Este fato sugere que uma continuação desta tendência fará com que as produtividades médias brasileiras ultrapassem as argentinas num prazo relativamente curto.

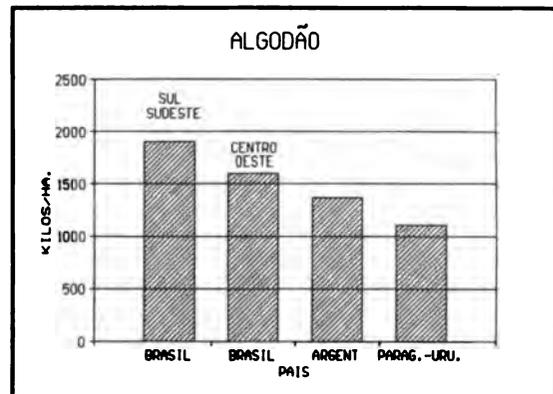
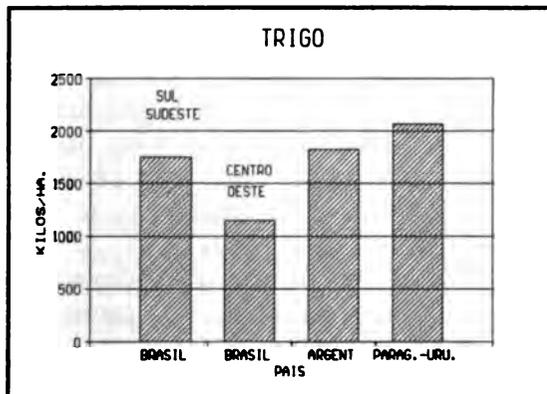
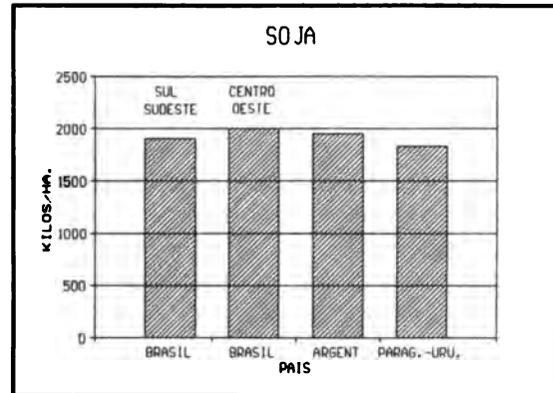
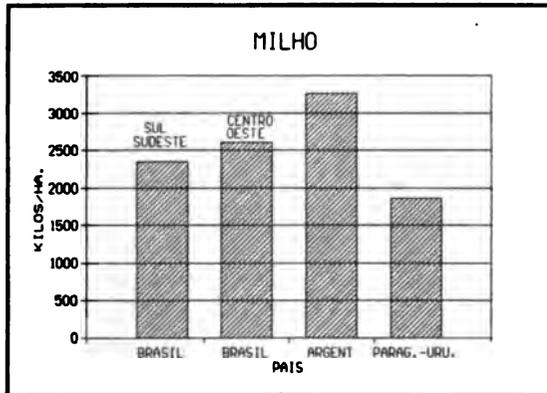
Por outro lado, as produtividades médias do Brasil encobrem diferenças que existem entre diferentes regiões de cultivo no país, as quais utilizam pacotes tecnológicos comparáveis aos argentinos. Assim, os rendimentos físicos médios de diferentes regiões competitivas do Brasil estão acima das produtividades da Argentina para os casos da soja e algodão; e dos restantes dos países do MERCOSUL, nos casos do milho, soja e algodão (Figura VII.3).

O rendimento físico da soja no Brasil teve um forte aumento na última década, alcançando 2.000 kg/ha devido à incorporação de novas áreas no Brasil Central com aplicação de tecnologia melhorada (sementes, fertilizantes e manejo). Em compensação, na Argentina

o rendimento físico estabilizou-se em torno de 2.000 kg/ha no mesmo período. Isto sugere que a geração e transferência de tecnologia na produção de soja na Argentina não está tão avançada como no Brasil. Ademais, a EMBRAPA dispõe atualmente de novas tecnologias capazes de possibilitar ganhos adicionais de produtividade.

No caso do leite, o Brasil enfrenta uma situação desvantajosa devido aos baixos níveis de produtividade do rebanho e baixa qualidade do produto. Os custos de produção brasileiros são de duas a três vezes superiores aos argentinos. Isto por apresentar custos de transporte mais elevados. Outra diferença significativa está no volume de leite produzido por estabelecimento. Na Argentina, aproximadamente 60% da produção origina-se de propriedades que produzem mais de 600 litros por dia (27,6% dos produtores). Em contrapartida, no Brasil, os estabelecimentos que produzem acima dessa quantidade são no máximo 10% do total. Em termos da atualização tecnológica das usinas de processamento, não existe diferença significativa entre os dois países.

FIGURA VII.3
PRODUTIVIDADE NOS PAÍSES DO MERCOSUL



Obs.: Paraguai e Uruguai refere-se à maior produtividade entre os dois países.
 Fontes: "El CONASUR en gráficos" e CONAB.

Finalmente, é importante indicar que as regiões de pecuária bovina do Sul e Centro-Oeste brasileiro poderão ter grandes dificuldades para enfrentar a competição dos países do MERCOSUL, a partir de 1995, devido à baixa taxa de natalidade do rebanho. A média dessas regiões é 33% inferior à da Argentina em virtude do pequeno potencial genético, baixa qualidade de pastagem e condições climáticas desfavoráveis⁹². Ademais, os preços de terra de qualidades semelhantes são substancialmente menores na Argentina. Essa situação sugere que poderá haver um fluxo de capital no sentido Brasil-Argentina, no que se refere à pecuária bovina.

7.2.5 Capacidade de Processamento Agroindustrial

Atualmente a indústria de transformação brasileira está funcionando com capacidade instalada ociosa, que oscila entre 13% e 25%, de acordo com os diferentes subsetores⁹³. Não obstante no ano de 1991 o nível de atividade tenha decrescido significativamente, os complexos alimentícios permaneceram relativamente estáveis, indicando um maior dinamismo deste subsetor. Por outro lado, o baixo nível de capacidade ociosa do subsetor alimentício indica que qualquer processo de expansão da produção requererá investimentos adicionais.

A indústria brasileira de alimentos está composta de mais de 30.000 estabelecimentos, em sua maioria pequenas e médias unidades produtivas, próximas às áreas de produção. Embora o número de empresas multinacionais seja pequeno, elas estão presentes em todas as atividades, com uma participação no capital que oscila entre 40% e 70%.

⁹² A idade média de abate no Brasil é de 3,5 anos, enquanto na Argentina é de 2 anos.

⁹³ Sondagem Conjuntural. FGV, 1991.

O subsetor brasileiro de óleos vegetais dispõe de uma tecnologia comparativamente mais antiga que a da Argentina, e no entanto conta com um mercado mais estável, uma vez que quase todo o óleo produzido destina-se ao mercado interno, e grande parte das farinhas destina-se às cadeias de produção de carne do país. Por outro lado, a produção argentina de óleos e farinhas tem como destino a exportação, ficando na dependência das flutuações dos preços externos e das políticas protecionistas dos países desenvolvidos. Este quadro sugere que a indústria brasileira de transformação da soja encontra-se em uma situação relativamente mais vantajosa do que a da Argentina.

A capacidade de moagem de trigo alcança seis milhões de toneladas anuais no Brasil, das quais quase dois milhões estão localizadas em São Paulo, maior centro consumidor, e um milhão no Paraná, principal estado produtor. Por outro lado, os Estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul são grandes exportadores de grãos de trigo para outros estados brasileiros, por não possuírem uma estrutura de processamento desenvolvida. Essa situação os torna mais vulneráveis à competição do trigo argentino. Por último, considerando-se a capacidade instalada de moagem, os seguintes estados são importadores líquidos: Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás e os estados do Nordeste e Norte.

A indústria brasileira processadora de frangos possui um alto grau de concentração, já que duas empresas (SADIA e PERDIGÃO) abatem 33% da produção, enquanto outras seis completam 55% do total. É um setor altamente competitivo e está fortemente integrado ao mercado mundial. Portanto, não deveriam esperar-se problemas no processo de integração.

No caso do subsetor leiteiro, os parques industriais dos países do MERCOSUL são tecnologicamente comparáveis, já que possuem equipamentos semelhantes e um grau de concentração também parecido.

7.2.6 Normas Sanitárias e de Qualidade

As normas sanitárias e de qualidade vigentes nos países do MERCOSUL funcionam como barreiras não-tarifárias, requerendo portanto uma harmonização para facilitar o intercâmbio comercial. Com relação aos produtos de origem vegetal, as principais restrições são as diferentes normas sobre resíduos químicos e qualidade. No primeiro caso foi decidido aceitar os limites máximos de resíduos agrotóxicos, exceto os do "Codex Alimentarius" e os do "Joint Meeting Pesticides Residues". Em termos de resíduos químicos, a Argentina é o mercado mais restritivo devido a sua proibição ao uso de organoclorados e carbonatos.

Com respeito aos produtos de origem animal, os principais problemas passam pelas seguintes exigências: (i) habilitação de estabelecimentos de abates e processamento; (ii) aprovação de produtos derivados; (iii) utilização de aditivos e exames de laboratórios; e (iv) controle de animais vivos e de materiais de multiplicação (sêmen e embriões).

No caso da integração comercial Brasil-Argentina, tem havido esforços na área de normas sanitárias e controle de qualidade para facilitar a expansão comercial. Um exemplo é a definição das prioridades de ações acordadas⁹⁴ em fevereiro de 1990 que tratam da: (i) consolidação de cadastro de estabelecimentos e produtos habilitados a exportar; (ii) preparação

⁹⁴ Definidas pelo Grupo de Trabalho do Protocolo No. 04, da Expansão do Comércio, do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina.

de uma terminologia provisória de produtos habilitados a exportar, de forma a facilitar o controle e evitar discrepâncias; (iii) preparação de um cadastro de firmas e técnicos habilitados a emitir certificados sanitários para a exportação; (iv) preparação de normas higiênico-sanitárias e tecnologias de processamento de carnes, leite, peixe e derivados; (v) preparação de terminologias e características de qualidades comuns de produtos de pesca, carnes e lácteos para consolidar as exigências na preparação de alimentos; e (vi) preparação de normas para a rotulagem, embalagem, trânsito e controle de matérias-primas, produtos e subprodutos.

7.2.7 Organização e Infra-Estrutura do Comércio Exterior

Para analisar a posição do Brasil em termos da organização e infra-estrutura do comércio exterior há que se considerar: (i) a situação da produção e a capacidade de armazenamento nas diversas regiões do país; (ii) a disponibilidade e custos dos fretes; e (iii) os custos portuários.

Em 1986, a capacidade total de armazenagem nacional era de 60 milhões de toneladas (a granel e ensacado), das quais mais da metade pertencia ao setor privado⁹⁵. As regiões Sul e Centro-Oeste possuem atualmente um déficit de armazenagem de 1,9 e 0,9 milhões de toneladas, respectivamente, o que as torna vulneráveis ao processo de integração. O Rio de Janeiro também é deficitário em 5,2 milhões de toneladas, porém é compensado por São Paulo, que possui um superávit de 4,5 milhões. Os estados mais deficitários são Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. No caso do trigo, o Estado do Paraná apresenta o maior déficit em

⁹⁵ World Bank. "Brazil: Agricultural Storage and Marketing Review". 1989.

potencial de armazenagem, com uma capacidade de estocagem de 4,4 milhões de toneladas para uma produção de 13,4 milhões de toneladas de grãos. No entanto, devido a uma elevada capacidade de moagem de trigo e de processamento de soja (aproximadamente 10,0 milhões de toneladas), o problema de armazenagem somente ocorre com grandes excedentes de produção de milho e soja que ocupam os silos no início da colheita do trigo.

No caso da soja, os estados que apresentam uma capacidade de processamento significativamente superior à sua produção, sendo portanto, potenciais demandantes de grãos de outras procedências, são: Paraná (6,7 milhões), Rio Grande do Sul (3,1 milhões), São Paulo (4,7 milhões) e Santa Catarina (1,4 milhão). Por outro lado, os estados que apresentam déficit de capacidade de processamento são Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Com relação aos custos de frete no Brasil, é sabido que sua incidência sobre o valor dos produtos agropecuários é substancialmente elevada em relação aos padrões internacionais. No Brasil este custo participa com US\$ 49 por tonelada na industrialização da soja, enquanto na Argentina e nos Estados Unidos esse valor corresponde a US\$ 37 e US\$ 28, respectivamente⁶⁶. Ademais, os fretes entre os principais estados exportadores e importadores de grãos dentro do país são relativamente elevados, em comparação com o que se paga para transportar os mesmos produtos desde estes estados até Buenos Aires, exceto no caso do Estado do Paraná (Tabela VII.4). Essa situação resulta basicamente das ineficiências do sistema de transportes.

As despesas portuárias brasileiras são consideradas como as mais elevadas

⁶⁶ CNI. "Diagnóstico da Soja". 1991.

TABELA VII.4
CUSTO DE FRETE (US\$/t)

ORIGEM	DESTINO			
	S. PAULO	R. JANEIRO	PERNAMBUCO	CEARÁ
RIO G. SUL	45	65	150	173
PARANÁ	22	35	126	142
MATO G. SUL	44	62	134	142
B. AIRES*	29	32	N.D.	N.D.

(*) FRETE MARÍTIMO, MAIS DESPESAS PORTUÁRIAS.

N.D. - NÃO DISPONÍVEL.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DO CONAB E DIAGNÓSTICO DOS PRODUTOS.

do mundo, com importantes impactos negativos sobre as margens de lucratividade e competitividade dos produtos agropecuários. Assim, enquanto nos Estados Unidos as despesas portuárias para exportação de soja e seus derivados são de US\$ 3,50/t, no Brasil essas despesas ascendem a US\$ 10,14/t⁶⁷. Outros países exportadores de produtos agropecuários, como a Argentina, apresentam despesas portuárias situadas entre esses dois extremos.

Do lado das importações, considerando-se apenas o trigo e fertilizantes, a despesa portuária média no Brasil é de US\$ 18,75/t. Com relação à importação de produtos específicos, como a carne bovina, os custos são ainda maiores. Ademais, os dois maiores portos brasileiros (Rio de Janeiro e Santos) apresentam despesas portuárias mais caras que as da Europa e dos Estados Unidos. A causa dessa situação é, essencialmente, a falta de operação racional e modernização dos portos brasileiros. Em consequência, o Brasil vive neste final de século uma situação operacional parecida com a do início do século.

7.3 O Futuro da Integração

Os principais obstáculos ao processo de consolidação do MERCOSUL

⁶⁷ Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais.

estão relacionados com: (i) os desequilíbrios macroeconômicos de curto prazo; (ii) as dificuldades setoriais; e (iii) as diferentes percepções com relação à estratégia de comércio exterior dos países envolvidos.

Com relação aos desequilíbrios macroeconômicos, o principal desafio está associado à coordenação das políticas macroeconômicas e do processo de redução de tarifas. Essa coordenação será condição *sine qua non* para evitar desarticulações no controle das políticas de renda, fiscal, cambiária e de comércio exterior. Dessa forma, a magnitude do comércio e do nível de investimento de cada país do MERCOSUL dependerá fundamentalmente da magnitude do déficit fiscal, que é consequência direta de políticas macroeconômicas expansionistas. Ademais, uma adequada negociação com os organismos financeiros internacionais, com respeito à dívida externa, aliviará as pressões para a geração de grandes superávits comerciais, favorecendo assim a obtenção de equilíbrio e aumento no comércio bilateral. Nesse sentido, será indispensável priorizar os aspectos de estabilidade econômica para auxiliar na manutenção de uma taxa cambial estável, dado que a ausência de tarifas a partir de 1995 impedirá utilizá-las como ferramenta de correção cambial.

Com relação às dificuldades setoriais, existe uma série de problemas a serem superados no processo de integração. Em primeiro lugar, haverá necessidade de reconversão e investimento no setor agroindustrial brasileiro, pois este demonstra ser mais vulnerável que outros setores da economia ao processo de integração. Nesse sentido verifica-se que, atualmente, 60% das agroindústrias concentram-se no processamento de poucos produtos, como soja, laranja, café e seus subprodutos. No entanto, o Brasil quase não explora as significativas

vantagens comparativas que possui na produção e processamento de frutas tropicais e hortaliças para exportação.

Em segundo lugar, a intervenção excessiva do Governo brasileiro nas atividades agropecuárias estimulou o desenvolvimento de alguns subsetores, gerando ineficiências no processo produtivo. Como resultado, os grupos de pressão do setor agropecuário brasileiro dispõem de significativo poder político, o que poderá tornar mais lenta as negociações no âmbito do MERCOSUL. No mesmo sentido, essa intervenção estatal incrementou fortemente os gastos públicos, que foram financiados no passado por créditos externos e emissão fiscal e monetária. Entretanto, a presente escassez de recursos externos e as pressões para controlar o déficit público levarão possivelmente ao abandono das práticas intervencionistas e ao incremento de tributos, o que deverá ter efeito negativo sobre a competitividade do setor.

Em terceiro lugar, o setor privado argentino mostra cautela com respeito ao estabelecimento de uma divisão "a priori" de atividades, onde o Brasil assumiria o papel de fornecedor de manufaturas, e a Argentina, de bens primários. A aspiração desse setor é propiciar o incremento do comércio intraindustrial e a consolidação de esquemas de integração intra-empresa que aproveitem as vantagens da Argentina em termos de nível de educação, capacitação da mão-de-obra e fontes de energia. Ademais, a nova conduta do Governo argentino parece privilegiar a integração com o resto do mundo, através de uma abertura rápida e generalizada à maneira dos casos chileno e mexicano. Assim, existe uma dicotomia entre o pactado no âmbito do MERCOSUL e essa nova postura. Frente a essa situação, quanto menor for a possibilidade de avançar no processo de integração, mais se deverá confiar em protocolos setoriais e bilaterais.

A integração do Uruguai e do Paraguai no processo de criação do MERCOSUL não deverá diminuir o ritmo da integração Brasil-Argentina, assumindo o custo de outorgar prorrogações ou concessões. Por outro lado, com referência à Iniciativa das Américas, urge que se realize um esforço conjunto de negociação, no sentido de favorecer uma zona de livre comércio para que os países da área possam beneficiar-se de suas vantagens comparativas.

Finalmente, as expectativas dos empresários dos países que integram o MERCOSUL deverão ser consideradas como fator decisivo na consolidação desse mercado comum. Neste sentido eles consideram que: (i) o MERCOSUL será um acordo que crescerá por ondas sucessivas a partir de um acordo político que acabará se convertendo em acordo econômico e que abrangerá não apenas os quatro países integrantes, mas toda a América Latina; (ii) o ponto frágil para a implementação do MERCOSUL reside na baixa competitividade resultante do fechamento histórico e o caráter protecionista dessas economias; (iii) o ponto forte do MERCOSUL está no grau de complementação dos diferentes setores da atividade econômica dos países envolvidos; (iv) embora percebendo que ainda não foram fixadas as regras que permitirão eliminar as diferenças macroeconômicas, os empresários sentem-se participantes do MERCOSUL; (v) nenhum país do MERCOSUL está em ótimas condições de competitividade, ainda que os empresários brasileiros se considerem com melhores possibilidades de enfrentar este desafio; (vi) os pequenos empresários têm medo de prejuízos e não se arriscam a acreditar na ampliação do mercado, enquanto os representantes das multinacionais estão confiantes no processo de integração; (vii) o setor alimentício será o mais dinâmico e de mais rápida integração; e (viii) as primeiras empresas a serem beneficiadas

serão as multinacionais, depois as nacionais de médio porte e, por último, as multinacionais de países que não pertencem à região.

VIII. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Os princípios básicos que devem reger as ações do Governo no campo da política agrícola encontram-se definidos de maneira clara em documentos oficiais⁹⁸. Em essência, reconhece-se que o desenvolvimento do setor agropecuário do país tem hoje, como pré-requisito básico, a estabilização da economia brasileira, com a redução substancial e permanente dos índices inflacionários.

Existe também consenso de que a estabilização é condição necessária, mas não suficiente, para a plena retomada do desenvolvimento sócio-econômico do país, particularmente do setor agropecuário. Tão importante quanto reduzir a inflação é implementar iniciativas que permitam criar um novo padrão de crescimento para o Brasil, em substituição ao modelo de industrialização por substituição de importações. Nesse novo modelo, mais aberto à competição internacional e onde o Estado terá seu tamanho reduzido e sua eficiência aumentada, a participação do poder público como regulador será, ainda, ativa, mas muito distinta da que prevaleceu até recentemente. Caberá ao Governo, intervir menos e criar condições para que as forças de mercado atuem com mais liberdade.

Esse quadro macroeconômico determina que qualquer proposta de política agropecuária de curto prazo para o Brasil tem de ser concebida como parte integrante da estratégia de combate à inflação. A longo prazo essa política deve estar integrada à estratégia de desenvolvimento nacional. O reconhecimento de que o país

⁹⁸ Projeto de Reconstrução Nacional, Plano Plurianual 1991-95 e Plano Nacional Agrícola, entre outros.

precisa criar um novo modelo de crescimento, mais aberto para o exterior e menos dependente das verbas públicas, exige que a política agropecuária induza a efetivação de mudanças estruturais no setor e nas suas formas de relacionamento com o Estado. Esses princípios básicos orientam as sugestões de políticas agropecuárias apresentadas a seguir.

8.1 Política de Crédito Rural

A maciça participação de recursos públicos⁹⁹ no financiamento da atividade agrícola dificilmente pode ser sustentada a longo prazo, diante da crise financeira do setor público. Dado esse aspecto, o principal problema defrontado pela política de crédito rural consiste em garantir fontes privadas estáveis de recursos, em quantidades adequadas e em condições de custo compatíveis com a rentabilidade esperada do setor. O Governo brasileiro já se deu conta deste fato e procura criar as condições para viabilizar o financiamento privado ao setor rural. Muitas das medidas adotadas recentemente, entretanto, são de maturação lenta¹⁰⁰. Elas necessitam ser suplementadas por outras, a exemplo do que já foi feito pelo Governo com a criação dos EGFs especiais, com prazo de vencimento mais longo.

Outro problema que merece destaque nesta área de crédito rural são as distorções criadas pelos subsídios creditícios. Entre outros aspectos, a concessão de crédito a taxa de juros subsidiada tem desestimulado o desenvolvimento de um mercado financeiro privado adequado, favorecido uma apropriação desigual dos benefícios do crédito, privilegiando principal-

mente os médios e grandes produtores e produzido um impacto negativo sobre o déficit fiscal.

Em adição aos problemas anteriores, atenção especial deve ser dada também à escassez crônica de recursos para financiar investimentos rurais e à excessiva e inadequada regulamentação do crédito rural.

Para implementar uma estratégia voltada para a solução do problema relativo à **canalização de recursos privados para o crédito agrícola** sugere-se:

- (i) facilitar a criação de um sistema financeiro agropecuário privado;
- (ii) restabelecer as linhas de crédito de curto prazo, com recursos privados, na modalidade de desconto e em operações agroindustriais;
- (iii) facilitar o estabelecimento de mecanismos de crédito privado para a pré-comercialização;
- (iv) agilizar a criação de papéis comerciais, aceites bancários e de outros instrumentos de financiamento;
- (v) estabelecer um programa destinado a financiar a estocagem de produtos agrícolas, lastreada em documentos de depósitos e aceites bancários;
- (vi) desenvolver mecanismos de apoio aos arranjos privados de financiamento, como o financiamento antecipado, compras e vendas a termo, contratos de integração e contratos entre produtores de insumos e agricultores;
- (vii) estender a Caderneta de Poupança Rural a todo o sistema financeiro

⁹⁹ Provenientes do orçamento de crédito ou da expansão monetária.

¹⁰⁰ Liberalização do sistema de crédito cooperativo, criação dos Fundos de Mercadorias e estímulos para o trabalho das bolsas mercantis e de futuros.

privado, inclusive cooperativas de crédito.

A eliminação das distorções do crédito e concentração dos benefícios poderia ser acelerada mediante a implementação das seguintes medidas:

- (i) diminuir os subsídios no crédito rural do setor comercial da agricultura, promovendo paralelamente a liberalização geral dos mercados agrícolas;
- (ii) modificar a sistemática de alocação de recursos fiscais para o crédito rural, de forma que a médio prazo o Tesouro supra exclusivamente os recursos para complementar o diferencial de preços (EGF) e de juros e não mais o principal.

A escassez de recursos para financiar investimentos rurais poderia ser atenuada através das seguintes providências:

- (i) instituir um fundo permanente de crédito para investimento, constituído por recursos de origem externa, da Caderneta de Poupança Rural e do orçamento fiscal;
- (ii) manter e ampliar, na medida do requerido pela demanda, o FINAME para equipamentos.

Finalmente, para enfrentar o problema da regulamentação excessiva e inadequada do crédito rural sugere-se:

- (i) incluir o sistema de crédito rural no programa de desregulamentação;
- (ii) reduzir a rigidez nas exigibilidades do crédito agrícola;

- (iii) ampliar o papel do mercado na alocação do crédito ao setor comercial da agricultura.

8.2 Política de Preços e Comercialização

Os principais problemas da política de preços e comercialização interna estão relacionados com a intervenção excessiva e inadequada do Governo no mercado, levando a conflitos entre as políticas de produção e de abastecimento. Até 1987 não existiam regras definidas por parte do Governo para manejar estoques oficiais de grãos. Assim sendo, geralmente os estoques eram vendidos a preços inferiores à soma dos custos de aquisição, armazenamento, transporte e gastos financeiros para diminuir as pressões inflacionárias. Com a criação dos Preços de Intervenção em 1988, a situação foi parcialmente superada. Entretanto, é necessário adotar medidas adicionais para aperfeiçoar os mecanismos em vigor.

Outros problemas relevantes com respeito à política de preços e comercialização incluem a concentração dos benefícios da PGPM e a falta de coordenação das políticas de preços e comercialização no âmbito do MERCOSUL. Os pequenos produtores, principalmente aqueles localizados em regiões menos desenvolvidas, não têm tido acesso aos mecanismos de EGF e AGF. Os grandes produtores, processadores de soja e beneficiadores de algodão das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, têm sido os principais beneficiários desses instrumentos.

Dado esse contexto sugere-se a adoção das seguintes medidas para reduzir os conflitos entre as políticas de estímulo à produção e garantia do abastecimento interno:

- (i) restringir o papel da PGPM a um

mecanismo de última instância contra variações para baixo nos preços de mercado ao produtor;

- (ii) anunciar simultaneamente o preço mínimo e os recursos necessários ao seu cumprimento;
- (iii) negociar com o CONFAZ a isenção do ICMS das compras de estoques agrícolas pelo Governo Federal;
- (iv) tornar permanente a alternativa de refinanciamento automático do EGF, em caso de grande depressão de preços internos;
- (v) estabelecer uma regra de cálculo do PLE que não seja sujeita a mudanças em função de variações na conjuntura ou na política macroeconômica;
- (vi) ampliar a cada safra as margens do PLE sobre as médias móveis, de modo a propiciar maior participação do setor privado na comercialização;
- (vii) adotar uma sistemática de correção do PLE que impeça deprimir seu valor real pela inflação. Sempre que possível, os preços internacionais deveriam ser utilizados como parâmetro na fixação dos PLEs;
- (viii) determinar os preços mínimos com base em regras estáveis que considere o comportamento previsto do mercado;
- (ix) continuar enfatizando o uso do EGF como instrumento principal da política de comercialização vis-à-vis o AGF.

Para reduzir a concentração de benefícios da Política de Preços Mínimos

sugere-se:

- (i) restabelecer a regionalização dos preços mínimos, diferenciando-os em função dos custos de transporte nas diferentes regiões do país;
- (ii) restringir a aplicação da Política de Preços Mínimos a produtos sujeitos a grandes flutuações de preços, produtos essenciais e produtos com especial significação em termos regionais e sociais.

8.3 Mercados Futuros

O principal obstáculo à implantação de mercados de futuros de produtos agropecuários no Brasil é o risco institucional representado pela instabilidade da política econômica do país. Além disso, podem ser apontados como problemas nesta área: interferência estatal no livre funcionamento dos mercados¹⁰¹; distorções na formação de preços, ocasionadas pela política tributária; falta de regras estáveis na regulamentação dos mercados; e reduzida credibilidade do sistema de armazenamento. Para remover esses obstáculos e possibilitar o desenvolvimento de mercados de futuros de produtos agropecuários no Brasil sugere-se:

- (i) regulamentar as intervenções do Governo nos mercados de futuros de forma a evitar interferências arbitrárias que alterem regras sem prévia discussão com as partes interessadas ou anulem contratos legitimamente estabelecidos;
- (ii) autorizar que as transações de futuros sejam referenciadas em dólares americanos. Não se trata de dolarizar a economia brasileira,

¹⁰¹ Através de expedientes como tabelamento de preços, encerramento compulsório de negócios, política de estoques e fixação de regras de preços incompatíveis com o mercado livre.

mas, sim, de assegurar que as negociações se processem em moeda estável e conversível. As liquidações se farão em moeda nacional, ao câmbio do dia;

- (iii) permitir a participação de importadores e investidores estrangeiros em bolsas de produtos agropecuários;
- (iv) garantir o livre fluxo de capitais com tratamento fiscal adequado aos tomadores de risco. O Imposto sobre a Renda, ICMS, PIS, FINSOCIAL, etc devem ser compatíveis com a atividade, de modo a não inibir os investidores;
- (v) privatizar a rede de armazenagem, de classificação e de emissão de warrants para permitir liquidez nos mercados de disponíveis;
- (vi) modificar a política de formação de estoques com vistas a impedir que se desestimule a estocagem privada;
- (vii) alterar a Política de Preços Mínimos na linha sugerida acima (item 8.2), de modo a evitar que os preços mínimos se tornem preços de mercado;
- (viii) implementar o júízo arbitral como instância de solução de pendências surgidas no âmbito das bolsas de futuros.

8.4 Política de Comércio Exterior

Os principais problemas associados à política de comércio exterior do setor agropecuário brasileiro estão historicamente ligados ao papel que a agricultura foi forçada a desempenhar no modelo de industrialização via substituição de importações. Isto gerou como herança

uma forte regulamentação discriminatória contra as exportações de produtos agrícolas. Além disso, a dispersão das funções de coordenação das atividades de comércio exterior também representa um sério entrave à eficiência dessa política. Em adição, a possibilidade de elevação de barreiras não-tarifárias contra nossas exportações requer o estabelecimento de medidas fitozoosanitárias. Dado esse contexto, para eliminar a **discriminação remanescente contra as exportações de produtos agrícolas** sugere-se:

- (i) intensificar a desregulamentação dos processos de exportação de produtos agrícolas;
- (ii) promover o estabelecimento em lei das condições que regulamentem a proibição casuística de exportação e importação de produtos agrícolas;
- (iii) minimizar os impostos, taxas e tributos incidentes sobre os produtos agrícolas exportados;
- (iv) eliminar tanto as diferenças de tarifas de insumos e dos produtos agrícolas como as isenções temporárias de tarifas;
- (v) criar um sistema de draw-back agrícola que permita ao setor rural importar insumos isentos de impostos para a produção de bens agroindustriais de exportação.

A dispersão das funções de coordenação das atividades de comércio exterior entre vários órgãos poderia ter seus efeitos negativos minorados mediante a adoção das seguintes medidas:

- (i) criar um comitê deliberativo de coordenação das atividades de comércio exterior agropecuário sob a direção do MARA;

- (ii) implantar no MARA um sistema de informações sobre safras, mercados, consumidores, normas, preços e políticas externas de produtos agropecuários dos principais parceiros comerciais do Brasil.

Com o objetivo de melhorar a **coordenação das políticas nacionais com as dos países integrantes do MERCOSUL** sugere-se:

- (i) priorizar a discussão e harmonização das respectivas políticas agrícolas;
- (ii) criar instrumentos de salvaguarda para apoiar o processo de abertura do comércio;
- (iii) estabelecer uma política de promoção de exportações de produtos agrícolas não-tradicionais especialmente produzidos em áreas irrigadas do Nordeste (como frutas e hortaliças). Atenção especial deveria ser dada ao mercado dos países do MERCOSUL;
- (iv) fortalecer os mecanismos de atuação junto aos foros internacionais para a solução de controvérsias comerciais;
- (v) harmonizar a legislação e regulamentação sanitária; uniformizar procedimentos quarentenários; trocar informações relativas a problemas sanitários endêmicos e exóticos;
- (vi) explorar possibilidades de realizar campanhas de controle e/ou erradicação de pragas e doenças fito e zoonosológicas em conjunto com outros países do MERCOSUL.

8.5 Impostos na Agricultura

O principal problema relacionado à política tributária agropecuária é a excessiva tributação via impostos indiretos, dos quais o ICMS é o mais importante. O sistema tributário penaliza a produção e poupa a posse improdutiva da terra. O Estado taxa em função do faturamento e não do lucro. Não há uma distinção entre produtores profissionalizados e proprietários improdutivos e posseiros.

O ICMS, embora originalmente um imposto sobre o valor adicionado, torna-se na prática um encargo adicional sobre o setor agrícola, dadas as características especiais desse setor. Quando aplicado aos produtos exportados, o ICMS torna-se um imposto sobre a agricultura uma vez que, sendo tomador de preços no mercado internacional de praticamente todos os produtos agrícolas, o setor não tem como repassar o imposto aos preços. Com o propósito de contribuir para a solução desses problemas sugere-se:

- (i) reduzir a tributação indireta sobre o setor, especialmente aquela aplicada a produtos da cesta básica, de exportação e sobre bens de capital;
- (ii) avaliar a possibilidade de diminuir o número de impostos indiretos incidentes sobre o setor e rever a sistemática de aplicação do ICMS com vistas a facilitar a recuperação dos créditos;
- (iii) utilizar o Imposto Territorial Rural como um instrumento capaz de viabilizar uma utilização mais eficiente da terra.

8.6 Política de Geração e Transferência de Tecnologia

O principal problema associado à pesquisa agropecuária refere-se à limitada

disponibilidade de recursos públicos para a realização desta atividade. A forte dependência da pesquisa agrícola em relação aos recursos públicos tornou inevitável que a crise fiscal do Estado repercutisse negativamente sobre a geração de tecnologias para o setor. Os efeitos dessa situação se tornarão mais claros nos próximos anos, tendo em vista os longos períodos de maturação de projetos de pesquisa, especialmente na área agrícola.

O problema básico de transferência de tecnologia é a deficiente coordenação das atividades de assistência técnica e extensão rural. Com o desmantelamento do sistema institucional comandado pela EMBRATER há o perigo de que as disparidades tecnológicas entre os segmentos moderno e tradicional da agricultura brasileira se ampliem, nos próximos anos, com graves repercussões sociais e regionais. Dados esses problemas sugere-se:

- (i) facilitar a cooperação entre as instituições de pesquisa agropecuária e empresas privadas, incentivando a associação de recursos públicos e privados no financiamento da geração de tecnologias para o setor incorporando o conceito de sustentabilidade;
- (ii) criar mecanismos legais que permitam a apropriação, pelos órgãos de pesquisa, de parte dos benefícios econômicos gerados pelas novas tecnologias;
- (iii) assegurar a transferência de tecnologia para os segmentos menos comerciais da agricultura. Para isso, se deveria vincular a assistência técnica ao crédito dirigido para os pequenos produtores com ligações mais fracas com o mercado;

- (iv) ajustar a estrutura organizacional da EMBRAPA com vistas a aperfeiçoar sua capacidade administrativa e operativa no cumprimento de suas funções de geração e transferência de tecnologia;
- (v) Promover a reorganização do sistema EMBRAPA de maneira a facilitar uma maior e mais efetiva vinculação das atividades de investigação com as realidades regionais e seus clientes e usuários;
- (vi) avaliar as limitações institucionais do processo de coordenação das atividades de transferência de tecnologia, procurando estimular a participação do setor privado e organismos não governamentais.

8.7 Política de Irrigação

Os principais problemas relacionados com a política de irrigação compreendem: deficiente sistema institucional público que planeja, coordena, regula e administra a política de irrigação; altos custos e baixa eficiência dos projetos públicos de irrigação, sobretudo no Nordeste; reduzida base de informações sobre aspectos agrícolas e impactos ambientais dos projetos de irrigação; baixo nível técnico dos irrigantes; e limitada oferta tecnológica para a agricultura irrigada. Tendo em vista esses problemas sugere-se a adoção das seguintes medidas:

- (i) fortalecer a atual política de consolidação dos projetos existentes no Programa Nacional de Irrigação;
- (ii) criar mecanismos permanentes de coordenação entre os Estados, Municípios e a União, com vistas a unir os esforços em favor da irrigação e maximizar a utilização

dos recursos investidos por esses três níveis de Governo;

- (iii) aperfeiçoar a base de informações administrativas, técnicas e econômicas sobre projetos de irrigação;
- (iv) dinamizar o processo de privatização da administração dos perímetros irrigados;
- (v) atualizar o programa de pesquisa tecnológica em agricultura irrigada;
- (vi) aperfeiçoar o sistema institucional de irrigação, levando em consideração, em particular, a participação do setor privado, e a expansão do mercado internacional pelo processo de integração da economia brasileira com o MERCOSUL. Em particular, devem ser criados instrumentos para explorar as vantagens competitivas potenciais do Nordeste na produção e exportação de produtos não-tradicionais;
- (vii) desenvolver programas de treinamento operacional de irrigantes e técnicos e melhorar o sistema de ensino agrícola na áreas de irrigação;
- (viii) estabelecer um sistema de monitoramento permanente sobre desenvolvimento agrícola e impactos ambientais dos projetos;
- (ix) rever o Código de Águas e a Lei de Irrigação para facilitar o processo de planejamento e execução da política de irrigação, especialmente naquelas áreas onde já se verificam conflitos relacionados à utilização alternativa da água.

8.8 Reforma Agrária

O principal obstáculo para a implementação da reforma agrária no Brasil tem sido a escassez de recursos financeiros. Dada essa limitação, os programas anunciados desenvolvem-se em ritmo muito lento, contribuindo para desgastar a própria idéia da reforma. Uma proposta de reforma agrária, neste contexto, deveria partir da definição de metas compatíveis com os recursos assegurados para a implementação do programa. No presente contexto de crise fiscal do Estado isso significa que será necessário buscar recursos complementares junto a fontes externas.

Com base em recentes declarações do Governo, a situação atual do Brasil sugere a ampliação do programa de reforma agrária. Essa reforma deveria ser baseada na desapropriação e no sistema de arrendamento através das bolsas de terra, na linha que já vem sendo implantada em projetos pilotos do Banco do Brasil. Os proprietários rurais menos eficientes ou aqueles que utilizam a terra predominantemente como reserva de valor deveriam ser estimulados a vender ou inscrever suas áreas nos programas de arrendamento.

Para dar suporte a esta reforma de acordo à concepção dos projetos de desenvolvimento rural, o Governo deveria incentivar a organização dos produtores para a comercialização, proporcionar assistência técnica capaz de incrementar a produtividade da terra e realizar pequenas obras de infraestrutura de irrigação, onde apropriadas¹⁰².

Para apoiar a ampliação do programa de reforma agrária, sugerem-se as seguintes medidas de caráter político e administrativo:

¹⁰² Sobretudo no Nordeste e em algumas partes do Sudeste e do Centro-Oeste.

- (i) preparar estudos de viabilidade técnica e econômica dos componentes do programa de reforma agrária a fim de negociar a contratação de créditos com instituições financeiras multilaterais;
- (ii) rever os critérios de seleção de famílias beneficiadas e elaborar um cadastro nacional das famílias assentadas e a assentar;
- (iii) cadastrar as áreas disponíveis para o assentamento imediato, iniciando pelas terras de propriedade da União, Estados, Municípios, órgãos governamentais e as desapropriadas pelo PNRA;
- (iv) formular planos operacionais anuais para acelerar os assentamentos em curso;
- (v) regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à desapropriação de terras e à definição de propriedade produtiva;
- (vi) rever a legislação relativa à titulação de terras e ao usucapião, removendo os obstáculos para a criação de um mercado de arrendamento de terras;
- (vii) institucionalizar e instrumentalizar o assentamento e a colonização privada, ajustando a legislação e a regulamentação da matéria;
- (viii) estudar a possibilidade de fortalecer o crédito fundiário;
- (ix) avaliar o Imposto Territorial Rural como instrumento indutor da redistribuição fundiária, assim como seu impacto sobre o meio ambiente;
- (x) implantar um cadastro fundiário que atenda aos critérios de elevado padrão técnico;
- (xi) priorizar os investimentos para a emancipação de assentamentos rurais existentes e rever o aparato legal que define os critérios para a emancipação dos assentamentos;
- (xii) facilitar a incorporação dos assentamentos ao mercado agropecuário através da implantação de modelos produtivos agroindustriais diferenciados que considere processos de integração vertical e horizontal. A execução dessa medida deveria ser complementada com ações dirigidas a atrair recursos externos para financiar os projetos;
- (xiii) descentralizar a execução da reforma agrária fortalecendo o papel das Comissões Estaduais do Programa da Terra e ampliando a participação institucional a nível regional de forma a melhor adequar a reforma agrária à realidade local;
- (xiv) realizar um levantamento cadastral dos trabalhadores de baixa renda que sirva de base para a definição de uma política social orientada aos segmentos mais pobres.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, ROBERTO. A Integração das Américas. Por quê? Para quem? Quando? Como?. Boletim Rosa, outubro de 1990. IPEA.
- ALIMANDO, REGIS. Café: A Decadência do Rei. Conjuntura Econômica, outubro de 1990.
- ARAUJO, NEY BITTENCOURT. Reflexões sobre o Complexo Agroindustrial. In: A Agricultura e a Agroindústria SOBER, 1990.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasil: Programa Econômico de Junho de 1991. Brasília, DF, julho de 1991.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual. Brasília, DF. (vários números).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Progresso Sócio-Econômico na América Latina, Relatório 1991.
- BANCO MUNDIAL. Diagnóstico do Setor de Armazenamento e Mercado. Julho de 1990.
- BARRIQUELLI, JOSÉ C. Reflexão para uma Política Nacional de Abastecimento. SOBER. 1991.
- BATISTA JUNIOR, PAULO NOGUEIRA. Novos Ensaio sobre o Setor Externo da Economia Brasileira. In: Estudos Especiais do IBE-FGV, Rio de Janeiro, RJ, 1988.
- BONELLI, REGIS E GUILHERME SEDLACEK. A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988. Boletim Rosa, outubro de 1990. IPEA.
- CALEGAR, GERALDO M. E G. E. SCHUH. The Brazilian Wheat Policy: its Costs, Benefits, and Effects on Food Consumption. Research Report No. 66. IFPRI. Washington, DC. May 1988.
- CARVALHO, MARIA A. E C. LEITE DA SILVA. Uma Política de Intervenção nos Mercados Agrícolas. In: Agricultura e Agroindústria, SOBER. 1990.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Panorama Econômico da América Latina. 1991.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Diagnóstico da Soja. 1991.
- DALL'ACQUA, FERNANDO M. Relatório de Pesquisa Preparado para o Estudo do Banco Mundial "Brazil: Public Expenditure, Subsidy Policies and Budgetary Reform". Brasília, DF. 1988

- DALL'ACQUA, FERNANDO M. E JOÃO DO CARMO OLIVEIRA. Heterodox Stabilization and Public Debt in Brazil. Brasília, DF. 1989.
- DELGADO, GUILHERME. Capital Financeiro e a Agricultura no Brasil. ICONE-UNICAMP. Campinas, SP. 1985.
- DIAS, ROLIN D. E OUTROS. Assimetria na Transmissão de Preços Agrícolas no Caso do Mercado de Soja e Derivados. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- DURAN, TÚLIO E REINALDO FONSECA. Políticas Agrícolas e Liberação do Mercado Mundial: o que se Pode Esperar do GATT. In: Temas da Atualidade, SOBER, 1991.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Projeto Grãos. SEA. Brasília, DF.
- FAO-PNUD. Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária. Projeto BRA-87/022. Brasília, DF, Janeiro/1992. Versão Preliminar.
- FARINA, ELIZABETH M. M. Leite: Política Pública e Evolução Recente da Pecuária Leiteira no Brasil. In: Agricultura e Política Pública, IPEA, 1990.
- FEIJO, CARMEN A. D. E OUTROS. Produção Agrícola Agroindustrial e de Máquinas e Insumos Agrícolas no Anos 80: Estatísticas. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- FELDENS, A. M. E OUTROS. Mercados e Alternativas de Comercialização de Produtos Agrícolas. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- FERREIRA, MYRIAN THEREZA E OUTROS. Gado: Produção Pecuária dos Setores Industriais Vinculados a esta nos Anos 80: Novas Evidências Estatísticas. SOBER, 1991.
- FILHO SALES, SERGIO E JOSE M. SILVEIRA. Relação Agricultura/Indústria, Complexos Agroindustriais e a Dinâmica Concorrencional. In: Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1991.
- FONTES, ROSA M. O. E OUTROS. Competitividade da Soja Brasileira no Mercado Internacional. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER. 1990.
- FRITZ, BARROS. Taxa de Inflação e Financiamento Rural. In: Trabalho de Pesquisa, SOBER, 1991.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Arrendamento e Preços de Venda de Terras, Remuneração da Mão-de-Obra e Preços de Serviços. Conjuntura Econômica, dezembro de 1990.

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Citricultura Brasileira. Conjuntura Econômica, março de 1990.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, RJ. (vários números).
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Novos Rumos no Governo. As Medidas Econômicas. Organismos que Desapareceram. Conjuntura Econômica, março de 1990.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Plano Brasil Novo, 1990. Conjuntura Econômica, maio de 1990.
- GASQUEZ, JOSÉ G. E CARLOS VILLA VERDE. Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos 80. Boletim Rosa, Novembro de 1990. IPEA.
- GASQUEZ, JOSÉ G. E CARLOS VILLA VERDE. Gastos Públicos na Agricultura: Algumas Questões. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- GASQUEZ, JOSÉ, G. E CLÁUDIO YOKOMIZO. Evolução dos Incentivos Fiscais da Amazônia. In: Agricultura e Política Pública. In: Agricultura e Política Pública, IPEA. 1990.
- GOLDIN, SILVANA NEIVA E JOGE L. CASTRO. A Integração da Agricultura a Partir da Matriz de Insumo/Produto do Nordeste. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- GONZALEZ, GUILLERMO A. Brasil: Informe de Cojuntura 1991. Embaixada da Colômbia. Brasília, DF. 1991.
- GUEDES PINTO, C. Notas sobre a Política de Crédito Rural. UNICAMP. Campinas, SP. Mimeografado. s.d.
- HOFFMAN, RODOLFO. Distribuição de Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira. In: Agricultura e Política Públicas, IPEA, 1990.
- JANK, MARCOS S. Avances en la Reforma Institucional, Políticas y Organización del Sector Privado para Participar en el Proceso de Apertura en América Latina y el Caribe. IICA. 1991.
- JANK, MARCOS S. A Inserção do Brasil e do Setor Cooperativo no Mercado Mundial de Produtos Agroindustrializados. OCB-USP. São Paulo, SP. 1991
- JANK, MARCOS S. Mudanças no Padrão de Crescimento e Dinâmica de Ajuste Externo do Setor Agroindustrial. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1990.
- JÚNIOR BATISTA, PAULO NOGUEIRA. Novos Ensaios sobre o Setor Externo da Economia Brasileira. In: Estudos Especiais do IBE-FGV, Rio de Janeiro, RJ, 1988.

- KAGAYEMA, ANGELA. Modernização, Produtividade e Emprego na Agricultura. UNICAMP. Campinas, SP. 1986.
- KAGAYEMA, ANGELA. O novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agroindustriais. In: Agricultura e Políticas Públicas, IPEA. 1990.
- LAVAGNA, ROBERTO. Integración Argentina-Brasil: Origen, Resultados y Perspectivas. ARIADNA, 1991.
- LEITE, SÉRGIO. Agricultura, Relações Intersetoriais e Encadeamento Produtivos. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1990.
- MELO, FERNADO HOMEM. Preços de Insumos: Tendência à Estabilização dos Preços Reais dos Insumos Agrícolas. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- MELO, FERNADO HOMEM. Soja: A Crise no Brasil Central. Conjuntura Econômica, outubro de 1990.
- MELO, FERNADO HOMEM. Trigo: Qual é o Futuro da Produção Nacional. Conjuntura Econômica, janeiro de 1991.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DA REFORMA AGRÁRIA. Comentários sobre o Crédito Rural no Brasil. SUPEC-CFP. Brasília, DF. Setembro de 1987.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DA REFORMA AGRÁRIA. Plano Nacional Agrícola: Medidas Complementares. Brasília, DF. 1991a.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. A Política Tarifária no Período 1991-94. Secretaria Nacional de Economia, Departamento de Comércio Exterior. Brasília, DF. 1991.
- MINISTÉRIO DA IRRIGAÇÃO. Programa da Ação Governamental para o Período 1987-91. PROINE. Brasília, DF.
- MINISTÉRIO DA REFORMA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Política Agrária e Reforma Agrária na Perspectiva da Nova Constituição. Brasília, DF, março de 1987.
- MONTEIRO, JOSÉ DE ANCHIETA. Grupos Sociais e Organizações Representativas. In: Temas de Atualidades, SOBER, 1991.
- NAKANO, YOSHIAKI. Impacto dos Programas de Ajuste na Pobreza Rural. IICA. Brasília, DF, julho de 1991.
- NAKANO, YOSHIAKI. O Impacto do Ajustamento Macroeconômico sobre a Pobreza Rural no Brasil. s.l. 1991. Mimeografado.

- OLIVEIRA, ISMAEL C. Análise das Transformações no Uso de Insumos Modernos na Agricultura Brasileira. Boletim Rosa, Agosto de 1990. IPEA.
- PAEZ, D'ÁPICE, MARIA E CARLOS H. S. AYRES. Cenários para a Pesquisa Agropecuária: Aspectos Teóricos e Aplicação à EMBRAPA. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.
- PIERES, NIELSEN P. Brasil da Economia Mundial: Desafio e Oportunidades. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.
- PINHEIRO, A. CASTELAR E REINALDO C. MOTTA. Índices de Exportações para o Brasil: 1974/88. Boletim Rosa, dezembro de 1990. IPEA.
- PLA, ALGORTA JUAN. Evolução do Comércio Bilateral Brasil Argentina e Algumas Perspectivas. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.
- RAMOS, LAURO. Desigualdades de Rendas e Crescimento Econômico no Brasil. Boletim Rosa, abril de 1990. IPEA.
- REZENDE, FERNADO. O Peso dos Impostos e Custos da Alimentação: Análise do Problema e Propostas de Redução. FOME, julho de 1991.
- REZENDE, GERVÁSIO C. Do Cruzado ao Collor: Os Planos de Estabilização da Agricultura. Boletim Rosa, setembro de 1990. IPEA.
- REZENDE, GERVÁSIO C. Grãos: A Agricultura de Grãos no Centro-Oeste Evolução Recente, Vantagens Comparativas Regionais e o Papel da Política de Preços Mínimos. Boletim Rosa, outubro de 1990, IPEA.
- RODRIGUEZ, ROBERTO. Perspectiva da Agricultura Brasileira. 1991. Mimeografado.
- ROSSI, JOSE W. Determinação das Taxas de Câmbio: Testes Empíricos para o Brasil. Boletim Rosa, dezembro de 1990. IPEA.
- SANTANA, ANTÔNIO. Efeitos da Política de Preços Mínimos na Produção de Algodão e Arroz no Nordeste. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1991.
- SANTANA, GERALDO C. B. E JOÃO MATINEZ FILHO. Transmissão de Preços e Margens de Comercialização de Produtos Agrícolas. s.d., s.l.
- SANTOS, C. V. S. E L. G. MIALHE. A Indústria Brasileira de Maquinária Agrícola. São Paulo, SP. 1987. Mimeografado.
- SARMENTO, EDUARDO P. M. E JOSÉ D. ARAÚJO. Os Complexos Agroindustriais e a Pesquisa Agropecuária: Uma Visão Prospectiva. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.

- SAYAD, JOÃO. Inflação e Papel da Agricultura. In: Agricultura e Agroindústria, SOBER, 1990.
- SENDEC, SEPLAN, IPEA. Gastos Públicos na Agricultura, Distribuição de Recursos e Formas de Financiamento. Brasília, DF. dezembro de 1987.
- SENDEC, SEPLAN, IPEA. Política Brasileira de Comércio Exterior. Brasília, 1987. Mimeografado.
- SENDEC, SEPLAN, IPEA. Sistemas de Incentivos Fiscais para o Setor Rural. Brasília, DF. 1987.
- SILVA, JOSÉ GRAZIANO. As Representações Empresariais da Agricultura Brasileira Moderna. In: Temas de Atualidade, SOBER, 1991.
- SILVA, LORENÇO. Complexos Agroindustriais. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.
- TORRES, HUGO. Transformações Internacionais, Integração Latino-Americana e a Agricultura Brasileira. In: A Agricultura e a Agroindústria, SOBER, 1990.
- UNIÃO BRASILEIRA DE VINICULTURA. Diagnóstico do Setor Vitivinícola, 1991.
- UNICAMP. A Estimativa do Emprego Agrícola a partir dos Coeficientes Técnicos por Produto. Instituto de Economia. Campinas, SP. 1987. Mimeografado.
- VICENTE, JOSÉ R. E OUTROS. Contribuição da Educação, Pesquisa e Assistência Técnica para a Elevação da Produção Agrícola na década de 80. In: Trabalhos de Pesquisa, SOBER, 1990.
- VILLA VERDE, CARLOS E JOSE G. GASQUES. Nota sobre os Gastos Públicos na Agricultura. In: Agricultura e Agroindústria-Perspectivas para os anos 90. 1990.
- WORLD BANK. Brazil: Agricultural Sector Review - Policies and Prospects. Report No.7798-BR. Washington, DC. 1990.
- WORLD BANK. Brazil: Agricultural Storage and Marketing Review. Washington, DC.1989.
- WORLD BANK. Brazil: An Agenda for Tax Reform. Vols. I, II and III. Report No. 8147-BR. Washington, DC.1990.
- WORLD BANK. Brazil: Economic Stabilization with Structural Reforms. Report No. 8371-BR. Washington, DC. 1991.
- WORLD BANK. World Debt Tables, 1988-89: External Debt of Developing Countries. Washington, DC.

ANEXO ESTADÍSTICO

TABELA A.1
BRASIL, INFLAÇÃO: 1980-91

PERÍODO	ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (IGP) (1)		ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO (2)			
	ÍNDICE	VARIACÃO MÉDIA ANUAL (%)	AGRÍCOLAS (IPAA)		INDUSTRIAIS (IPAI)	
			ÍNDICE	VARIACÃO (%)	ÍNDICE	VARIACÃO (%)
1980	0,0003	100,2	0,0003	133,3	0,0003	100,0
1981	0,0006	109,9	0,0007	57,1	0,0006	116,7
1982	0,0012	95,4	0,0011	245,5	0,0013	146,2
1983	0,0031	154,5	0,0038	280,5	0,0032	221,9
1984	0,0116	220,6	0,0137	236,5	0,0103	224,3
1985	0,0326	225,5	0,0461	178,7	0,0334	124,0
1986	0,0791	142,3	0,1285	180,2	0,0748	207,5
1987	0,26	224,8	0,36	650,0	0,23	739,1
1988	28,62	676,9	2,7	1,142,2	1,93	1.323,8
1989	28,62	1.316,8	33,54	3.413,2	27,48	2.528,1
1990	812,73	2.739,7	1.178,34	286,9	722,21	181,5
1991(3)	4.226,90	420,0	4.559,15		2.033,16	

NOTAS:

(1) DISPONIBILIDADE INTERNA. CALCULADO PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS,

FORMADO PELA MÉDIA PONDERADA DOS ÍNDICES:

ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO (60%),

ÍNDICE DO CUSTO DE VIDA (30%) E

ÍNDICE DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (10%).

(2) OFERTA GLOBAL

(3) ESTIMATIVA PARA OS ÍNDICES IPAA E IPAI: JAN-JUN.

FONTE. "COJUNTURA ECONÔMICA", VOL.45, NO.7, JUL.1991, FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.

TABELA A.2
MOEDA E CRÉDITO, 1981-90
(COMO PORCENTAGEM DO PIB)

MOEDA E CRÉDITO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
CRÉDITO INTERNO		40,2	39,7	34,2	31,7	31,5	30,2	27,4	24,3	21,1
SETOR PÚBLICO		9,1	10,2	9,7	9,5	8,3	7,9	7,8	6,6	5,8
SETOR PRIVADO	33,1	31,1	29,4	24,5	22,2	23,2	22,3	19,4	17,7	15,3
OFERTA MONETÁRIA (M1)	8,1	7,1	5,5	4,1	4	6,2	6,2	3,1	2,1	2,6

FONTE: PROGRESSO SÓCIO-ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA, RELATÓRIO 1991 DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

TABELA A.3
EMPRÉSTIMO DO SISTEMA FINANCEIRO DISTRIBUIÇÃO SETORIAL (%)

DISCRIMINAÇÃO	AO SETOR PRIVADO			AO SETOR PÚBLICO			TOTAL POR ATIVIDADE -SETOR PRIVADO+PÚBLICO		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
1. INDÚSTRIA	21,5	25,9	26,1	31,2	31,9	22,8	23,7	27,6	25,0
2. COMÉRCIO	12,5	7,6	6,2	0,1	0,1	0,1	9,6	5,5	4,2
3. SERVIÇO	1,4	1,1	0,9	42,6	43,2	54,8	11,1	13,1	18,3
4. ATIVIDADES RURAIS	13,8	1,2	13,4	1,8	2,7	4,0	10,9	9,3	10,4
5. PESSOAS FÍSICAS	6,9	4,7	3,7	0,0	0,0	0,0	5,3	3,4	2,5
6. HABITACIONAIS	28,0	34,1	33,5	1,9	1,0	0,6	21,9	24,6	22,9
7. OUTRAS ATIVIDADES	12,9	11,4	13,4	22,6	21,1	17,7	15,2	14,1	14,8
8. NÃO IDENTIFICADOS	3,0	3,2	2,7	0,0	0,0	0,0	2,5	2,3	1,9
9. TOTAL DO ANO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BACEN

TABELA A.4
 COEFICIENTE DÍVIDA TOTAL/PIB
 PAÍSES ALTAMENTE ENVIDIADOS, 1987

PAÍS	DÍVIDA TOTAL/PIB (%)
ARGENTINA	74
BOLÍVIA	134
BRASIL	39
CHILE	124
COLÔMBIA	50
COSTA RICA	116
COTE D'IVOIRE	144
EQUADOR	107
JAMAICA	176
MÉXICO	78
MARROCOS	132
NIGERIA	123
PERU	41
FILIPINAS	87
URUGUAI	59
VENEZUELA	95
IUGOSLÁVIA	39

FONTE: BANCO MUNDIAL, WORLD DEBT
 TABLES, 1988-89 EXTERNAL DEBT
 OF DEVELOPING COUNTRIES.

TABELA A.5
INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO, 1985-90
(US\$ MILHÕES)

DISCRIMINAÇÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
DÍVIDA REGISTRADA (A)	95.857	101.759	107.514	102.555	99.285	97.469 5/
DÍVIDA NÃO REGISTRADA (D)	9.268	9.286	13.660	10.914	15.811	24.483
DÍVIDA LÍQUIDA (C)=(A-B)	84.249	94.999	100.056	93.415	89.606	87.496
DÍVIDA TOTAL (E)=(A+D)	105.125	111.045	121.174	113.469	115.096	121.952
SERVIÇO DA DÍVIDA AMORTIZAÇÃO 1/	12.793	13.762	9.762	19.377	12.819	8.284
JUROS BRUTOS	2.275	3.700	4.219	5.541 4/	5.582 3/	4.465 3/
RESERVAS INTERNACIONAIS (B)	10.518	10.062	5.543 3/	13.836	7.237 3/	3.819 3/
SERVIÇO DA DÍVIDA/PIB (%)	11.608	6.760	7.458	9.140	9.679	9.973
PIB 2/	6	6	4	7	4	3
DÍVIDA TOTAL/PIB (%)	223.167	244.463	262.381	272.865	295.114	296.742
	47	45	46	42	39	41

1/ EXCLUI PAGAMENTOS EM MOEDA NACIONAL. NÃO ESTÃO CONSIDERADAS AS AMORTIZAÇÕES REFINANCIADAS, A PARTIR DE 1983.

2/ PIB NO ANO BASE 1985=100, CONVERTIDO PELA TAXA MÉDIA DE CÂMBIO. CONSIDERAM-SE AS TAXAS DE CRESCIMENTO REAL DO PIB E A INFLAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS.

3/ EXCLUI PAGAMENTOS EM ATRASO.

4/ NÃO INCLUI PAGAMENTO DE BRIDGE LOAN NO VALOR DE US\$ 955 MILHÕES

5/ ESTIMATIVA.

FONTE: RELATÓRIO ANUAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL DE 1990.

TABELA A.6
PREÇOS E CUSTOS RELATIVOS A MILHO
SÃO PAULO, 1989-91
(US\$/t) (1)

PREÇOS/CUSTOS	1989 (2)	1991 (3)
A. PREÇO MÍNIMO	92,6	104,0
B. PREÇO LIBER. ESTOQUE	153,4	180,4
C. PREÇO INTERNACIONAL (4)	175,5	162,9
D. CUSTO ARMAZENAMENTO+ CUSTO FINANCEIRO (5)	18,6	20,0
E. CUSTO TRANSPORTE (6)	24,0	22,9
F. B - (A + D + E)	18,2	33,5

NOTAS:

(1) CALCULADO A PARTIR DA CONVERSÃO DE PREÇOS
EM CR\$/60 KG E TAXA DE CÂMBIO
(1989: CR\$3,25/US\$1,00; 1991: CR\$291,42/US\$1,00)

(2) SETEMBRO.

(3) JUNHO.

(4) CIF + CUSTO DE IMPORTAÇÃO.

(5) CUSTO ARMAZENAGEM (9 MESES) = US\$7,5/TM E CUSTO
FINANCEIRO A 12% A.A. POR 9 MESES.

(6) 400 KM.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DA CONAB.

TABELA A.7
EGF E AGF RELATIVOS A
SOJA, MILHO, FEIJÃO, ARROZ, ALGODÃO
1985-91

ANO	EGF		AGF	
	TONELADA (000)	US\$ (000.000)	TONELADA (000)	US\$ (000.000)
1985	7.753,9	1.063,8	8.766,6	1.513,6
1986	10.381,2	1.712,4	7.681,6	1.125,6
1987	10.334,8	1.188,4	12.870,3	1.015,9
1988	12.548,8	1.628,8	4.183,3	464,5
1989	7.181,2	1.044,6	1.918,4	199,8
1990	3.248,0	207,7	547,9	43,9
1991	2.990,1	382,9	9,6	7,6

FONTE: CFP.

TABELA A.8
TAXAS DE PROTEÇÃO NOMINAL, 1982-88 (%)
FERTILIZANTES, HERBICIDAS, TRATORES

INSUMO/REGIÃO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
FERTILIZANTE (1)							
NORTE	102	50	64	104	71	75	34
NORDESTE	55	38	51	51	-4	36	4
SUDESTE	26	-7	-9	-3	10	15	-13
SUL	63	21	33	33	11	44	10
CENTRO-OESTE	46	15	16	21	26	16	-11
HERBICIDA							
SUDESTE	48	37	24	14	8	9	-2
SUL	39	48	85	80	71	72	56
TRATORES							
BRASIL (2)	-39	-56	-56	-53	-64	-51	-29

NOTA: (1) FERTILIZANTE COMPOSTO.

(2) MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLIS DAS CINCO REGIÕES.

FONTE: WORLD BANK (1990).

TABELA A.9
TARIFAS DE IMPORTAÇÃO PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS
(EM %)

PRODUTOS	TARIFA ANTERIOR		TARIFAS PREVISTAS			
	1990	1991	1992	1993	1994	1994
ARROZ	20	15	15	15	10	10
MILHO	15	10	10	10	10	10
ALGODÃO	0	0	0	0	0	0
TRIGO	25	25	20	15	20	20
LEITE	30	25	20	20	20	20
CARNE	0	15	10	10	10	10
CAFE	20	15	10	10	10	10
SOJA	10	10	10	10	10	10
FEIJOÃO	0	0	0	0	0	0
MÉDIA	13,3	12,8	10,6	10	8,9	8,9
DESVIO PADRÃO	10,8	8,5	6,8	6,2	5,7	5,7
MODA	0,0	15,5	10,0	10,0	10,0	10,0
AMPLITUDE	0-3	0-25	0-20	0-20	0-20	0-20

FONTE: TARIFA ADUANEIRA BRASILEIRA.
 ELABORAÇÃO: CONAB/DIPLA.

TABELA A.10
TARIFAS DE IMPORTAÇÃO PRINCIPAIS INSUMOS DO SETOR AGROPECUÁRIO
(EM %)

ESPECIFICAÇÃO	TARIFA ANTERIOR		TARIFAS PREVISTAS			
	1990	1991	1992	1993	1994	1994
FERTILIZANTES						
MATÉRIAS-PRIMAS	0 E 05	0 E 05	0 E 05	0 E 05	0 E 05	0 E 05
PROD. INTERMED.	0 E 10	5,10 E 15	5,10 E 15	10 E 15	5,10 E 15	5,10 E 15
PROD. FORMULADO	10	15	15	10	10	10
DEFENSIVOS						
PROD. TÉCNICO	20,30 E 40	20 A 40	20 A 40	15 A 30	15 A 30	15 A 30
PROD. FORMULADO	20	20	20	20	20	20
MÁQ. E IMP. AGR.						
TRATORES	40	40	35	30	30	30
COLHEITADEIRAS	25	25	25	20	20	20
IMPLEMENTOS	25	25	25	20	20	20
MÉDIA	19	18	18	15	15	15
DESVIO PADRÃO	13	12	12	9	9	9
MODA	25	25	25	20	20	20
AMPLITUDE	40	40	40	30	30	30

FONTE: TARIFA ADUANEIRA BRASILEIRA.
 ELABORAÇÃO: CONAB/DIPLA.

TABELA A.11
BRASIL, CRÉDITO RURAL POR FINALIDADE (*)

ITEM	1987		1988		1989		1990		1991	
	CR\$ (**)	(%)								
CUSTEIO	335,5	70,1	1.806	68,2	27.462	80,0	417.028	74,9	1.308.587	69,2
INVESTIMENTO	81,8	17,1	421	15,9	3.610	10,5	61.054	11,0	165.779	8,8
COMERCIALIZAÇÃO	61	12,8	421	15,9	3.263	9,5	79.007	14,2	416.423	22,0
TOTAL PAÍS	478,3	100,0	2.648	100,0	34.335	100,0	557.089	100,0	1.890.789	100,0

(*) DE 1987 ATÉ 1990: RECURSOS CONTRATADOS
EM 1991 RECURSOS LIBERADOS, JANEIRO ATÉ SETEMBRO.
(**) MILHÕES.

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. VÁRIOS RELATÓRIOS

TABELA A.12
CRÉDITO RURAL POR REGIÃO
(MILHÕES US\$)

REGIÃO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (*)
NORTE	120,7	233,2	114,1	40,2	172,7	49,9	60,9
NORDESTE	1.310,3	1.817,6	970,7	374,4	248,4	334,7	395,5
SUDESTE	2.344,8	3.614,5	1.920,6	971,7	789,8	1.155,9	1.364,8
SUL	3.706,9	4.821,7	2.769,7	1.692,8	1.278,9	1.511,8	1.786,5
CENTRO-OESTE	1.448,3	2.318,2	1.311,5	893,1	1.218,0	624,6	738,9
BRASIL	8.931,0	12.805,2	7.086,6	3.972,2	3.707,8	3.676,9	4.346,6
T.DE CÂMBIO(**)	0,0058	0,01458	0,06748	0,66666	9,26	151,51	435

(*) PRELIMINAR JANEIRO ATÉ SETEMBRO.

(**) TAXA OFICIAL MÉDIA ANUAL DO PERÍODO EM CR\$ POR 1 US\$.

TABELA A.13
CRÉDITO DE CUSTEIO POR ATIVIDADE
(PERCENTAGEM MÉDIA ENTRE 1985-90)

PRODUTOS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
EXPORTAÇÃO	51,1	42,7	51,6	64,3	61,7	55,8	56,5
ALGODÃO	6,5	6,3	7,7	5,7	6,1	9,1	8,7
CAFÉ	6,8	6,2	9,6	4,9	4,7	7,2	6,8
CANA-DE-AÇÚCAR	10,1	9	8,2	9,3	5,3	15	13,6
SOJA	27,7	21,2	26,1	44,4	45,6	24,5	27,4
CONS. INTERNO	46,5	53,5	44,5	33,9	37,7	41,7	41,3
MANDIOCA	1,8	1,2	0,6	0,4	0,6	0,4	0,4
MILHO	15,7	20,1	15	15,8	14,5	17,6	17,2
FEIJÃO	3,6	5,4	4,2	2,3	1,7	3,8	3,6
ARROZ	18,6	15,7	15,4	14,5	1,9	13,1	13,9
TRIGO	6,8	10,9	9,3	0,9	1,9	6,8	6,2
PECUÁRIA	2,4	3,9	4	1,7	0,7	2,4	2,2
CORTE	2,2	2,7	2,9	1,4	0,6	1,9	1,7
LEITE	0,4	1,2	1,1	0,3	0,1	0,5	0,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
VALOR (1)	13,6	55,5	110,1	204,8	1.779,1	11.956,3	14.119,4

(1) VALOR TOTAL EM MILHÕES DE CR\$ REAIS DE 1980.
FONTE: BANCO DO BRASIL.

TABELA A.14
NORDESTE
META FÍSICA DO FIMOR
IRRIGAÇÃO PARA O PERÍODO 1988-93

ANO	HECTARES
1988	14.960
1989	28.000
1990	38.000
1991	44.000
1992	52.200
1993	67.800
TOTAL	244.960

FONTE: SUDENE - DEPARTAMENTO DE PROJETOS DE AGRICULTURA IRRIGADA.

TABELA A.15
EVOLUÇÃO DAS ÁREAS IRRIGADAS NO BRASIL, POR REGIÃO, 1980-90
(EM 1.000 ha)

ANO	BRASIL	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORTE	NORDESTE
ATÉ 1980	1.481,2	724,6	428,8	56,2	10,2	261,4
ATÉ 1985	1.853,7	833,0	557,8	110,8	16,3	335,8
EM 1986	340,0	59,8	119,9	37,6	1,2	128,1
EM 1987	246,1	41,0	41,0	33,0	1,0	103,8
EM 1988	256,0	63,5	68,0	62,1	2,2	51,9
EM 1989	141,4	14,8	20,5	5,1	0,4	100,5
EM 1990	67,2	15,0	16,4	21,7	1,8	12,3
ATÉ 1990	2.911,7	1.027,1	858,9	270,3	22,9	732,4

NOTA: OS DADOS DE 1989 E 1990 SÃO PROVISÓRIOS.

FONTE: IBGE E SENIR.

TABELA A.16
DEMONSTRATIVO DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO INCRA
ATIVIDADE FIM
1982-89

ANO	CR\$ BILHÃO	US\$ MILHÃO
1982	33,77	163,20
1983	75,16	120,65
1984	246,51	133,79
1985	537,76	66,62
1986	3,19	237,36
1987	2,60	216,09
1988	179,64	731,12
1989	0,30	102,57

TABELA A.17
PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, 1980-91. (t)

PRODUTO	1980-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)	TAXA CRESC. (%) 1986-91
CONSUMO INTERNO								
TRIGO	2.546.386	5.684.160	6.033.986	5.737.971	5.552.841	3.139.712	3.420.042	(8,1)
MILHO	20.874.165	20.530.960	26.802.767	24.748.016	26.572.592	21.297.811	23.638.183	2,4
ARROZ	8.922.045	10.374.030	10.419.029	11.809.467	11.044.453	7.425.026	9.502.720	(1,5)
FEIJÃO	2.327.788	2.209.188	2.007.230	2.808.639	2.310.546	2.239.349	2.840.190	4,3
EXPORTAÇÃO								
SOJA	15.233.490	13.330.224	16.968.827	18.016.170	24.071.360	19.887.890	14.768.248	1,7
LARANJA	60.629.927	66.872.215	73.568.815	75.565.192	89.016.188	87.440.536	95.526.985	6,1
ALG. ARBÓREO	199.343	116.103	60.319	99.343	47.118	38.234	61.361	(10,1)
HERBACEO	1.792.417	2.198.027	1.613.073	2.435.487	1.813.399	1.773.369	1.850.394	(2,8)
CAFÉ	3.017.951	2.082.811	4.405.416	2.737.660	3.059.685	2.882.779	2.997.779	6,3
CANA-DE-AÇÚCAR	196.129.260	239.178.319	268.741.069	258.412.865	252.642.623	263.604.425	262.057.398	1,5

FONTE: IBGE/CEPAGRO
(1) AGOSTO 1991.

TABELA A.18
ÁREA COLHIDA EM HECTARES, 1980-91

PRODUTO	1980-85	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TAXA CRESC. 1986-91
CONSUMO INTERNO								
TRIGO	2.361.276	3.859.655	3.454.897	3.467.556	3.281.416	2.683.226	2.162.313	(9,2)
MILHO	11.685.656	12.465.836	13.503.431	13.169.003	12.931.784	11.394.653	13.217.972	1,0
ARROZ	5.597.330	5.584.979	5.979.792	5.959.100	5.250.149	3.943.878	4.142.293	(4,0)
FEIJOÃO	5.049.424	5.477.688	5.201.791	5.781.248	5.181.016	4.684.994	5.545.975	0,2
EXPORTAÇÃO								
SOJA	8.865.031	9.181.586	9.134.291	10.519.972	12.211.208	11.483.456	9.514.011	0,6
LARANJA	610.003	707.822	725.560	805.692	882.632	910.540	961.954	5,2
ALG. ARBÓREO	1.812.283	1.163.905	691.099	734.384	618.606	511.759	399.059	(16,3)
ALG. HERBÁCEO	1.598.630	1.995.921	1.277.277	1.822.868	1.506.794	1.382.604	1.425.689	(5,5)
CAFÉ	2.388.688	2.591.461	2.875.641	2.975.245	3.026.535	2.909.427	2.742.051	0,9
CANA-DE-AÇÚCAR	3.260.740	3.951.842	4.314.146	4.117.375	4.075.839	4.269.314	4.201.858	1,0

FONTE: IBGE/CEPAGRO.

TABELA A.19
RENDIMENTO CULTURAL, 1980-91 (t/ha)

PRODUTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)	TAXA CRESC. 1986-91
CONSUMO INTERNO							
TRIGO	1,47	1,75	1,65	1,69	1,17	1,58	1,2
MILHO	1,65	1,98	1,88	2,05	1,87	1,79	1,4
ARROZ	1,86	1,74	1,98	2,10	1,88	2,29	3,6
FEIJOÃO	0,40	0,59	0,49	0,45	0,48	0,51	4,1
EXPORTAÇÃO							
SOJA	1,45	1,86	1,71	1,97	1,73	1,55	1,1
LARANJA	94,48	101,40	93,79	100,85	96,03	99,31	0,8
ALG. ARBÓREO	0,10	0,09	0,14	0,08	0,07	0,15	7,5
ALG. HERBÁCEO	1,10	1,26	1,34	1,20	1,28	1,30	2,8
CAFÉ	0,80	1,53	0,92	1,01	0,99	1,09	5,3
CANA-DE-AÇÚCAR	60,52	62,29	62,76	61,99	61,74	62,37	0,5

FONTE: TABELA A.17 E A.18
(1) AGOSTO 1991.

TABELA A.20
PRODUÇÃO PECUÁRIA (1)
1980-90

ATIVIDADE	1980-85	1986	1987	1988	1989	1990	TAXA CRESC. 1986-90
BOVINOS	10.592.432	9.112.001	10.590.894	12.542.075	13.463.000	13.173.000	7,7
SUÍNOS	9.366.633	9.198.384	10.927.656	10.608.758	9.698.000	10.915.000	3,5
AVES	732.344.514	747.580.176	832.031.033	820.060.464	844.475.000	946.946.000	4,8
LEITE (2)	11.570.292	12.491.809	12.996.497	13.521.882	14.094.857	N.D.	2,4

NOTA:

(1) CABEÇAS ABATIDAS.

(2) MIL LITROS.

N.D.= NÃO DISPONÍVEL.

FONTE: IBGE/CEPAGRO.

TABELA A.21
MERCOSUL, PRODUÇÃO PECUÁRIA E DE GRANJA, 1989 (1)

PAÍS	CARNE BOVINA	CARNE SUÍNA	CARNE AVES	LEITE	MEL	OVOS	LÃ
	%	%	%	%	%	%	%
ARGENTINA	2.600	200	345	6.725	38	287,0	141
BRASIL	2.478	1.000	2.140	13.609	17	1100,0	141
PARAGUAI	135	120	26	205	1	37,0	87
URUGUAI	362	21	24	1.020	8	21,8	87
TOTAL	5.575	1.341	2.535	21.559	63	1445,8	228

NOTA: (1) ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

MERCOSUL: PRODUÇÃO DE FRUTAS, 1989 (1)
UNIDADE: 1000 t

PAÍS	BANANA	MAÇÃ	PERA	PÊSSEGO	CÍTRICOS
	%	%	%	%	%
ARGENTINA	240	964	217	250	1.290
BRASIL	5.588	470	217	105	17.827
PARAGUAI	425	35	217	15	541
URUGUAI	6.253	1.469	217	370	130
TOTAL	6.253	1.469	217	370	19.788

NOTA: (1) ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

MERCOSUL: ÁREA COLHIDA E PRODUÇÃO DE ALGUNS PRODUTOS AGROINDUSTRIAIS, 1989 (1)

PAÍS	AÇÚCAR		TABACO		ALGODÃO	
	ÁREA (1000 HA)	PRODUÇÃO (1000 T)	ÁREA (1000 HA)	PRODUÇÃO (1000 T)	ÁREA (1000 HA)	PRODUÇÃO (1000 T)
ARGENTINA	300	14.000	52	80	490	580
BRASIL	4.053	262.792	278	445	2.162	1885
PARAGUAI	10	500	6	14	438	515
URUGUAI	0,2	277.292	1,8	2,6	14,1	19,5
TOTAL	4.363	277.292	336	539	3.090	2980

NOTA: (1) ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

TABELA A.22
 COMPARAÇÃO DOS CUSTOS DE PRODUÇÃO ENTRE BRASIL E ARGENTINA
 (% SOBRE O CUSTO TOTAL)
 (INCLUI DESEMBOLSOS DIRETOS, MAIS O CUSTO FINANCEIRO OFICIAL
 E PRIVADO SOBRE 100% DO REQUERIMENTO E DEPRECIACÃO DA MAQUINÁRIA)

ITENS DE CUSTO	MILHO		TRIGO		ARROZ		ALGODÃO	
	BRASIL (1)	ARGENTINA (1)	BRASIL (2)	ARGENTINA (2)	BRASIL (3)	ARGENTINA (3)	BRASIL (4)	ARGENTINA (4)
MÃO-DE-OBRA	11.7	4.0	2.7	4.2	4.8	18.4	32.9	40.8
INSUMOS							41.0	24.4
.SEMENTE	8.1	22.0	6.5	13.8	10.3	9.5		
.FERTILIZANTES	22.3	1.6	28.4		8.2	2.9		
.INSETICIDAS			19.1	12.7	11.2			
.HERBICIDA								
.ENERGIA								
.OUTROS								
MÁQUINAS (5)	23.5	35.3	17.9	31.4	34.6	46.8	16.1	8.5
DESPESAS POR								
COLHEITA								
.PROAGRO	2.5		4.2		1.9			
.SECAGEM	8.6	6.0	2.3	7.0	8.0	5.1		
.TRANSPORTE CURTO	3.9	4.5	2.0		2.6			
CUSTO FINANCEIRO	2.7	1.9	4.6	1.7	2.9	1.9	3.6	14.9
DEPRECIACÃO MÁQ.	7.9	7.3	6.2	7.8	10.1	12.4	6.4	11.4
OUTROS (6)	8.8	17.4	6.1	21.4	5.4	3.1		
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CUSTO TOTAL (%)								
CUSTO PROD. (US\$)	108.2	66.1	183.0	84.8	189.9	166.6	485.4	474.2

(1) BRASIL: 2.420 KG/HA; ARGENTINA: 4.000 KG/HA.

(2) BRASIL: 1.980 KG/HA; ARGENTINA: 2.000 KG/HA.

(3) BRASIL: 4.700 KG/HA (REGIÃO CENTRO-SUL, IRRIGADO, SISTEMA DIESEL); ARGENTINA: 3.000 KG/HA.

(4) BRASIL: 2.175 KG/HA; ARGENTINA: 1.200 KG/HA.

(5) INCLUI MANUTENÇÃO, COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES.

(6) INCLUI SEGUROS, PATENTES, TAXAS, ETC.

FONTE: CONAB: SECRETARIA DE AGRICULTURA Y PESCA DE ARGENTINA; SECRETARIA DE AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA; ABIOVE.

TABELA A.22 - (CONTINUAÇÃO)

ITENS DE CUSTO	LEITE		SOJA		SOJA: TRIBUTOS (17)	
	BRASIL (1)	ARGENTINA (1)	BRASIL (2)	ARGENTINA (2)	BRASIL	ARGENTINA
MÃO-DE-OBRA	31.0	31.5 (9)	6.6	5.9	30.0 (10)	23.5 (11)
INSUMOS	45.4	37.5	37.1	31.3		
.SEMENTE			9.6	9.1	2.7 (12)	14.0 (13)
.FERTILIZANTES			16.0	0.0	2.7 (12)	14.0 (13)
.INSETICIDA			2.3	19.3	2.7 (12)	14.0 (13)
.HERBICIDA			4.2	0.0	2.7 (12)	14.0 (13)
.ENERGIA	1.1 (8)	2.4 (5)	5.0	0.0		
.OUTROS				2.9		
MÁQUINAS (3)	6.4	5.6	25.8	40.4	20.6	21.7 (15)
DESPESAS POR COLHEITA			11.9	9.0		
.PROGRO			2.7			
.SECAGEM			6.2	3.6	20.6 (14)	15.5 (16)
.TRANSPORTE CURTO			3.0	5.4	20.6 (14)	15.5 (16)
CUSTO FINANCEIRO	0.1	1.9	4.0 (6)	2.1		
DEPRECIÇÃO MÁQ.	13.2	13.6	10.8	8.0		
OUTROS (4)	2.0	7.5	4.8	3.3		
	100.0	100.0				
CUSTO TOTAL (%)	0.3 (7)	0.1 (7)	100.0	100.0		
CUSTO PROD. (US\$)			141.5	118.0		

(1) BRASIL: 900 L/HA; ARGENTINA: 2.673 L/HA.

(2) BRASIL: 20% DO PEÃO MAIS SALÁRIO TRATORISTA; ARGENTINA: 2.200 KG/HA.

(3) INCLUI MANUTENÇÃO, COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES.

(4) INCLUI SEGUROS, PATENTES, TAXAS, ETC.

(5) DIESEL

(6) INCLUI 70% FINANCIAMENTO INSTITUCIONAL; 30% AUTOFINANCIAMENTO.

(7) LITROS.

(8) ENERGIA ELÉTRICA.

(9) 20% DO PEÃO MAIS SALÁRIO TRATORISTA.

(10) FGTS (8%), SEG. SOCIAL (20%) E SEGURO.

(11) INSSJP (13%), FONAVI (5%), OS (4,5%) E ISARA (4,5%).

(12) PIS E FINSOCIAL.

(13) PIS E FINSOCIAL.

(14) ICMS (18%), PIS (0,65%) E FINSOCIAL (2%).

(15) IRL (19,2%) E IIRB (2,5%).

(16) IVA (13%) E IIRB (2,5%).

(17) PORCENTAGEM DO PREÇO POR UNIDADE.

FONTE: COMAB; SECRETARIA DE AGRICULTURA Y PESCA DE ARGENTINA; SECRETARIA DE AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA; ABIOVE.

TABELA A.23
COMPARAÇÃO DE CUSTOS DE COMERCIALIZAÇÃO, ARGENTINA E BRASIL (US\$1.00/t)

CUSTO	MILHO		TRIGO		ARROZ		ALGODÃO		SOJA	
	BRASIL	ARGENTINA	BRASIL	ARGENTINA	BRASIL	ARGENTINA	BRASIL	ARGENTINA	BRASIL	ARGENTINA
IMPOSTO	3,5	7,8 (2)	3,5	7,0	3,5	1,7	3,5	3,1	7,1	5,1
TRANSPORTE (1)	20,4	11,1	20,9	11,4	20,4	11,1	20,4	20,3	20,4	11,1
CORRETAGEM E PESQUISA	3,2	2,0	5,5	2,3	5,7	5,0	14,6	14,2	4,0	6,5
ACONDICIONAMENTO	2,2	12,0	6,9	6,0	4,2	6,0			0,5	3,3
TOTAL	29,3	32,9	36,3	26,7	33,8	23,8	37,6	37,6	32,0	27,0

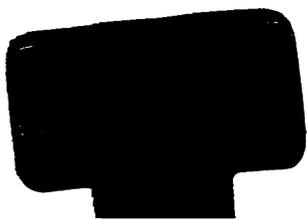
NOTAS:

(1) BRASIL : FRETE SOBRE DISTÂNCIA MÉDIA DE 400 KM (NÃO INCLUI ICMS).

ARGENTINA : FRETE SOBRE 250 KM. DE DISTÂNCIA MÉDIA (INCLUI IVA).

(2) 7,5% SOBRE PREÇO VAGÃO NO PORTO.

FONTE: COMAB; SECRETARIA DE AGRICULTURA Y PESCA DE ARGENTINA.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA
Caixa Postal. 55-2200 Coronado, Costa Rica/ Tel.: 29-02-22 / Telex: 2144 IICA CR
End. eleg.: IICASANJOSE / Fax: (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA