

A questão agrícola no Mercosul e na União Européia (UE)

CARLOS A. MOREIRA LEITE

JAMILE B. MATA DIZ

DANIEL DE SÁ RODRIGUES

Na fase atual do desenvolvimento capitalista, a natureza das relações econômicas internacionais tem sido radicalmente alterada, devido ao fato de que a economia mundial deixou de ser o produto da soma das economias nacionais, que funcionavam conforme suas próprias leis, mantendo basicamente pactos comerciais bilaterais, para fazer parte de um único sistema universal.

O fenômeno da globalização atual, muitas vezes, tem dado lugar a um esquema estratificado de relações internacionais denominado globalização segmentada. O centro privilegiado desse cenário é constituído por aquelas regiões de maior dinamismo: EUA (enquanto integrante do Nafta), União Européia e Japão, sendo que são entre esses pólos que se desenvolvem as maiores correntes de comércio, de transferência tecnológica, de serviços e fluxos financeiros intermitentes, bem como de relações agrícolas de grande vulto.

A integração sobre a qual tanto se fala e se almeja parte de um conceito estrutural e se define como o processo de criação de um espaço econômico, político e social pela inserção voluntária e solidária dos Estados-partes, a partir de interesses comuns, que tem como objetivo final o desenvolvimento transnacional e cujos mecanismos e instrumentos estão definidos em tratados, pactos ou acordos instituídos.

Inúmeros são os obstáculos para a perfeita efetivação de um Mercado Comum. A coordenação das políticas macroeconômicas, uma harmonização tributária coerente e relações sociais satisfatórias são pontos conflitantes para

Carlos A. Moreira Leite é Professor-orientador do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

Jamile B. Mata Diz e Daniel de Sá Rodrigues são graduandos do curso de Direito da Universidade Federal de Viçosa e bolsistas do PIC/CNPq.

qualquer país que deseje participar de um comércio multilateral. Dentre as políticas macroeconômicas, a questão agrícola tem sido palco de intermináveis discussões, principalmente quanto aos setores governamentais. Na Rodada Uruguai, por exemplo, a agricultura foi a questão dominante, o que fez com que fossem adiados, sem acordo, todos os demais itens da agenda de negociações e donde se pode concluir que é de suma importância a convergência das políticas agrícolas quando se pensa em consumir, com êxito, a formação de um mercado comum.

O desenvolvimento integracionista da União Européia resolveu, por meio do Tratado de Roma, criar uma política agrícola comum que viesse a provocar uma completa e eficiente unificação dos principais setores produtivos agrícolas.

Na UE, entre as décadas de 70 e 80, houve um aumento na produção agrícola de 2% ao ano, havendo, em contraposição, uma redução do consumo interno de 0,5%, o que provocou um excedente alimentar realmente preocupante, pois resultou em fortes baixas nos mercados mundiais, trazendo prejuízos, sobretudo, para os países tradicionalmente fornecedores de produtos agroalimentares para a Europa.

Tais problemas foram devidamente solucionados com a adoção de um programa de subvenções, de tarifas menores para os países fornecedores, e também a adoção de um processo que estipularia intercâmbios tecnológicos, auxiliando os países de economia eminentemente agrícola.

Mas, se vislumbrarmos a progressão real com que se efetivou a implantação da política agrícola, poderemos notar que as complicações para a formação da UE se agravavam quando a agenda se voltava para a agricultura, primordialmente porque as dificuldades apresentadas eram geradas por uma especial sensibilidade política do setor, que impedia concessões, por achar que um programa comum poderia reduzir a já pequena renda dos miniagricultores. Foi colocado ainda que cada país perderia certa margem de liberdade para que, quando necessário, pudesse alterar unilateralmente sua própria política doméstica por fatores puramente políticos.

Contudo, percebeu-se que todo o sucesso da integração dependia, em parte, da questão agrícola, que deveria realmente ser conjugada numa posição unívoca, demonstrando que, ao invés

de negociações agrícolas isoladas, o mercado comum para a agricultura se apresentava como elemento crucial para a liberalização de manufaturados e vice-versa. Os países com interesse na liberalização agrícola, por sua vez, deixavam bem claro aos de indústria mais competitiva, mas agricultura ineficiente, que não iriam admitir a exclusão ou inércia do setor onde consideravam estar suas principais vantagens comparativas.

Antes da iniciativa de se criar uma comunidade européia nas proporções atuais, vários outros projetos de mercado comum ou comércio multilateral haviam sido colocados em prática, como, por exemplo, o Benelux, no qual se resolveu apenas harmonizar as políticas dos países-membros, sem a verdadeira intenção de criação de um programa de esforços comuns, não tendo esse projeto obtido maiores êxitos, o que veio demonstrar a necessidade de uma política comum planejada e rigidamente seguida.

Em termos de competitividade, a UE é o maior mercado importador e o segundo maior exportador de produtos agrícolas no mundo. E a participação da UE nas exportações mundiais não é só de destaque; também aumentou consideravelmente após a adoção da Política Agrícola Comum (PAC).

Foi justamente no Tratado de Roma (1958) que se procurou delimitar os objetivos da PAC: aumento da produtividade dos agricultores; melhora na qualidade de vida dos produtores e estabilização dos mercados e, finalmente, maior segurança alimentar (*food safety*). Entretanto, foi por meio de uma coesão tributária que se conseguiu, ainda que indiretamente, implementar com sucesso a política agrícola comum da UE.

Em 1987, foram apresentadas as propostas relativas ao novo sistema comunitário de imposição ao valor agregado – IVA – com a finalidade de obter-se a supressão das barreiras fiscais. Tal sistema foi estruturado em três pilares básicos: a aproximação das alíquotas do IVA e dos impostos especiais dos Estados-membros; o programa de tributação referente ao comércio transnacional e um sistema de compensação de impostos baseados num regime de origem, que foi amplamente criticado, o que culminou num regime transitório, elaborado conforme os preceitos do *Informe Lemirriere*, com duração prevista para o período de 1993 a 1997, segundo o estabelecido pela Diretiva 91/6880 em seu artigo 28, por um “regime de tributa-

ção dos intercâmbios entre os Estados-membros baseado no princípio de origem”, o que afetará incontestavelmente, mesmo que de maneira implícita, a política agrícola comum já definida.

Toda análise de perspectivas futuras da iniciativa do Mercosul deve incluir também uma avaliação dos verdadeiros interesses estratégicos de cada país no contexto da integração, uma vez que deles depende seu esforço integracionista. É inegável que cada país busque, antes de mais nada, seu bem-estar e crescimento e tenda a antepor esses fatores a qualquer outra consideração.

As vantagens e os benefícios potenciais da integração para países como o Paraguai e o Uruguai são evidentes, já que visam ascender de maneira direta a mercados externos de enorme tamanho comparativo. Além disso, estes são alcançados com baixo risco relativo, já que, por razões diferentes, sua produção interna dificilmente será afetada de forma negativa quando da completa integração.

O Mercosul responde por apenas 10,2% das exportações mundiais de produtos agrícolas, enquanto os países da UE têm uma participação de aproximadamente 52%.

A questão agrícola, dentro da formação do Mercosul, tem, como não poderia deixar de ser, suscitado calorosos debates a respeito de sua implantação. As maiores preocupações se referem ao fato de que as condições naturais, climáticas e do solo, bem como os avanços tecnológicos, têm privilegiado sobremaneira a Argentina e o Uruguai, os quais apresentam menores custos de produção em relação a uma grande parcela de produtos primários, tais como: o leite, o milho e a carne. “Os custos de produção do leite no Brasil são iguais ao dobro dos custos no Uruguai e na Argentina, em valores relativos. Ao se comparar as cadeias de produção do Brasil em relação à Argentina, por exemplo, percebe-se que a imposição de impostos e tarifas alfandegárias tem resultado numa diminuição considerável na rentabilidade produtiva do nosso país”¹. Aliado a isso há uma tarifação compensatória (via tributação indireta) de 33% em relação à exportação para os demais países, sobretudo UE, enquanto a Argentina apresenta um percentual de apenas

16%. Ainda no caso dos produtos lácteos, a vantagem uruguaia é nítida sobre a brasileira, pois seu custo de produção é inferior ao do Brasil. De acordo com os dados disponíveis, fornecidos pela Cooperativa Nacional de Produtores de Leche, as compras brasileiras de leite e derivados atingiram em 1995 o montante de US\$ 40 milhões, o que indica um incremento de aproximadamente 74% em relação ao ano de 1993 (US\$ 23 milhões). No setor da carne, o Uruguai, juntamente com a Argentina, possui visíveis vantagens sobre o Brasil, pois seu produto é de melhor qualidade que o brasileiro; todavia, caso houvesse necessidade de importação pelo Brasil, certamente nossos vizinhos não conseguiriam suprir as necessidades do mercado brasileiro.

Outros produtos em que o Uruguai é bem competitivo são a lã, a cevada e o arroz, que estão descobrindo um bom potencial no Brasil, principalmente nos mercados do Sul, como Rio Grande do Sul, mas também São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Também as vinícolas uruguaias passaram por um processo de modernização, importando cepas francesas e melhorando a produção.

Assim, enquanto não se concretizar uma harmonização tributária consistente, não se poderá alcançar maiores triunfos na questão agrícola. O grande problema a ser enfrentado na análise tributária dos países-membros refere-se principalmente à supressão das barreiras fiscais, com implicações diretas sobre os impostos indiretos, tais como o IVA (imposto sobre o valor agregado, existente na Argentina e no Uruguai) e o ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, existente no Brasil).

Contudo, não é a matéria tributária o único ponto de entrave da agricultura, pois tem-se ainda a necessidade de implementação do ajuste de preços ao mercado, dos subsídios e das medidas *antidumping*, procurando-se evitar, em ambos os casos, um protecionismo arraigado.

É um tanto complexa a discussão sobre a política agrícola, apesar de alguns estudiosos e mais entusiastas do Mercosul afirmarem que as dificuldades encontradas pela UE para a formação comum da agricultura foram mais rígidas do que estão sendo no Mercosul. Uma das diferenças básicas que se pode notar é que os países-partes do Mercosul acreditam na possibilidade de haver apenas uma harmonização das políticas nacionais, modelo esse que não obteve muito êxito nas negociações do Tratado de Roma.

¹ LOPES, M.R., JANK, M. S. *O setor leiteiro, a intervenção do estado e o Mercosul: análise e proposta de estratégias políticas*. São Paulo: Associação Brasileira de Produtores de Leite B, 1992.

Antes de se iniciar a harmonização tributária propriamente dita, os integrantes do Mercosul deverão indubitavelmente adaptar e coordenar suas políticas macroeconômicas a fim de que não haja maiores distorções quando houver a completa efetivação do mercado comum. A própria estrutura tributária de cada país integrante é um fator macroeconômico de alta relevância e que atuará de forma incisiva sobre a política agrícola, qualquer que seja o modelo a ser adotado.

No Mercosul, as diferentes legislações dos quatro países apresentam assimetrias importantes quanto aos sistemas e alíquotas dos impostos indiretos, o que dificultará sobremaneira a harmonização (já iniciada com a adoção de uma tarifa externa comum) das respectivas legislações. Desde logo, nota-se que a Argentina, o Paraguai e o Uruguai têm como principal fonte de arrecadação de receitas o IVA que corresponde, de maneira análoga, ao ICMS, no âmbito estadual; ao IPI (imposto sobre produtos industrializados), na esfera federal, e ao ISS (imposto sobre serviços de qualquer natureza), de competência municipal, estando estes previstos na Constituição Federal do Brasil.

A adoção do IVA tem sido amplamente defendida, admitindo-se até mesmo que os três impostos citados se transformem em um só, tentativa esta que já está sendo realizada com a implantação do Imposto Único. “Talvez a solução mais adequada seja a implantação de um IVA (Imposto sobre Valor Agregado) de alíquotas harmonizadas – entre 14% e 20%, e sem taxa 0, baseado no sistema de origem”².

A agricultura era considerada, no início do processo de integração, como um setor em que a Argentina dispunha de amplas e simples vantagens comparativas em relação aos demais países. A experiência dos primeiros anos de integração e a especialização na área setorial – incluindo-se aí a consideração das cadeias produtivas relacionando agricultura e indústria – têm suscitado a revisão dessa interpretação, aparentemente baseada no caso do trigo – em que são evidentes as disparidades entre a Argentina e o Brasil, em termos de custo de produção e competitividade.

Essa questão parece considerar elevado o potencial de conflito existente em um setor agrário submetido às pressões competitivas da integração. Sem dúvida, a superposição da

questão agrária e da questão regional, determinada pelo fato de que os setores agrícolas sensíveis à integração estão concentrados regionalmente, amplia o potencial de divergências, com efeitos bastante negativos sobre o abastecimento (principalmente quando se referem a produtos como a carne).

Nos demais segmentos de produção agrícola e agroindustrial, evidencia-se não só a capacidade competitiva dos produtores brasileiros, mas ainda um razoável potencial de crescimento do comércio intra-ramos, o que é mais importante do ponto de vista da integração. Tal é o caso dos segmentos de carne, laticínios e soja, que devem, entretanto, passar por profundas modificações internas sob pena de se transformarem nos setores mais prejudicados da economia de integração.

A competitividade de um país é determinada por vários fatores: estoque de recursos fixos destinados à produção e comercialização; eficiência e produtividade; preços dos insumos e política tributária.

Uma pesquisa realizada pelo IEPE/92 constatou que os custos argentinos de produção agropecuária são menores que os dos demais países, especialmente em se tratando de Brasil, e em relação a muitos produtos. Os menores custos argentinos derivam, muitas vezes, das melhores condições climáticas lá existentes.

No setor agroindustrial brasileiro, as maiores preocupações parecem estar relacionadas com este tipo de impacto – redução nos níveis de produção; isso porque os maiores produtores literalmente “engolem” os pequenos – e com as receitas ao produtor, ocasionadas pelas importações dos produtos dos parceiros comerciais. Acontece que, por condições do clima e do solo, e em muitos casos tecnológicas, a Argentina e o Uruguai apresentam maiores custos de produção em relação a uma grande parcela de produtos.

As importações de produtos agrícolas provenientes dos parceiros do Brasil têm aumentado significativamente nos últimos períodos, a ponto de preocupar seriamente vários setores produtivos. O problema latente que se liga ao Mercosul são os diversos fatores que poderão levar a distorções de competitividade no bloco, afetando os fluxos de comércio entre os países e fazendo com que os benefícios econômicos, que seriam de se esperar, acabem não ocorrendo, ou pior, tornem-se prejudiciais. Alguns desses fatores são: taxa cambial, incidência tribu-

² FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. 2.ed. São Paulo : Atlas, 1996.

tária, ação das políticas agrícolas, restrições não-tarifárias, etc. Esses têm relação direta com a sobrevivência de vários produtos agrícolas brasileiros, particularmente os pertencentes às cadeias sensíveis.

A preocupação maior nesse momento que o Mercosul atravessa, a fase de união aduaneira, é de cautela e prudência, pois exige sacrifícios por parte dos países-membros para que o Mercosul atinja o seu real objetivo: a formação de um *Mercado Comum*. Contudo, tais sacrifícios deverão ser feitos sem que recaia prejuízo ou desvantagem sobre apenas um membro em relação aos demais.

A política agrícola é tema de fundamental importância e que gera conflitos e discussões em todos os mercados até hoje implantados. Mas não serão as dificuldades que impedirão que os países-membros atinjam seu tão desejado ideal. Deve-se procurar, com muita paciência e imparcialidade, encontrar o verdadeiro caminho a ser seguido pelo Mercosul, ainda que seja inicialmente e apenas a harmonização das legislações, enfaticamente a tributária. O caminho escolhido deverá promover um tratamento equitativo para todos os países, respeitando-se o ritmo e as diferenciações básicas de cada país, que deverão ser levados em conta.

Segundo o trabalho realizado por Marcelo de Paiva e Eduardo Loyo: “nas negociações do Nafta, os temas agrícolas foram sempre tratados como os que maiores dificuldades ofereceriam à plena integração dos mercados, o que, não poderia deixar de ser, acabou resultando em prazos de transição bastante longos e liberalização inicial bastante tímida, comparativamente aos negociados para o comércio de manufaturas.

No caso do Mercosul, porém, as próprias estruturas produtivas e do comércio exterior dos seus integrantes de algum modo impuseram, desde a abertura das negociações, que o leque de setores abarcados pela integração incluísse tanto a indústria de transformação quanto a agricultura. Somente assim, dada as vantagens competitivas que em geral se atribuem a cada uma das partes envolvidas, haveria a possibilidade de um balanço de concessões mútuas (...)”³.

Assim, a política agrícola como um todo precisará de várias reformulações para que se consiga alcançar todos os propósitos inseridos

no Tratado de Assunção, atingindo um estágio de evolução que prega pela total harmonia dos sistemas. Coordenação é a palavra-chave para estimular a série de transformações que as políticas internas de cada país deverão sofrer. Cooperação será o ponto de apoio básico que os países deverão manter em suas metas, de maneira que um auxilie mutuamente o outro sem que haja cobranças ou inimizades entre os mesmos.

No que tange especificamente à economia interna de cada país, haverá necessidade de mudanças drásticas, mas que deverão ser rapidamente realizadas, sob pena de se colocar em risco a perfeita sincronização das aspirações finais do Mercosul.

Quanto à harmonização tributária, deverá-se concentrar na efetivação de um Código Comum, que irá facilitar sobremaneira as questões que tiverem sido colocadas como realmente importantes, fazendo com que haja um estrito cumprimento das normas previstas em tal Código. Os reflexos das estruturas tributárias recaem, sem sombra de dúvida, sobre as políticas agrícolas internas de cada país. Urge, portanto, que se faça uma adequação positiva para todos os integrantes do Mercosul, de modo a acelerar corretamente a tão sonhada integração.

Com referência ao ingresso de outros países ao Mercosul, como é o caso do Chile, Venezuela e Bolívia, será de essencial necessidade a concordância de todos os membros, evitando, assim, discussões ou até mesmo retiradas. A possibilidade de formação de um mercado comum das Américas (Alca – Acordo de Livre Comércio das Américas) não é de tudo inviável, ao inverso, já existem estudiosos que prevêem tal acontecimento.

Finalmente, para que todas as metas possam ser esgotadas, deve-se estimular os setores descrentes ou descontentes com a integração, pois nota-se um grande desinteresse por parte do setor legislativo em modificar o modelo normativo em geral, o que irá provocar certamente perdas irreparáveis para os países que imponham demasiados obstáculos para uma perfeita integração, e é o Brasil que possui maiores dificuldades para obter significativas mudanças em seu sistema tributário. O temor de que essas mudanças venham provocar perdas em alguns setores é infundado e sem amparo científico, pois, como visto, há áreas de maior sensibilidade, mas que, se forem reestruturadas, passarão a ser competitivas tanto quanto as demais.

³ ABREU, Marcelo de Paiva, LOYO, Eduardo H.M.M. *Estudos de política agrícola 05* : relatórios de pesquisa. IPEA, 1994. p. 86.