

Nº 35

**Análise dos
produtos
sensíveis na
integração
econômica
Argentina-
Brasil: o caso
do trigo**

**Roberto
Iglesias**

Setembro de 1990

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

ANÁLISE DOS PRODUTOS SENSÍVEIS NA INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA ARGENTINA - BRASIL: O CASO DO TRIGO

ROBERTO MAGNO IGLESIAS

SETEMBRO/1990

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Análise do Comércio antes da Integração	5
3. A Política de Proteção ao Trigo no Brasil	11
4. A Experiência de Funcionamento do Protocolo Nº 2	21
5. Conclusões	23

RESUMO

O trabalho procura mostrar os problemas e as perspectivas do Protocolo de Trigo que forma parte do Programa de Integração Brasil - Argentina.

Revisa-se os antecedentes do comércio de trigo entre os dois países, a política de proteção ao produto no Brasil e a experiência de funcionamento do Protocolo.

O cumprimento do Protocolo está sujeito à reversão das políticas domésticas nos dois países. Na Argentina isto significaria a manutenção de uma política cambial redistributiva para o setor agropecuário; enquanto que no Brasil essa mudança implicaria uma diminuição da proteção à produção doméstica - adicionalmente uma melhor administração do Protocolo requeriria maior flexibilidade nas metas e a realização de investimentos em infraestrutura.

Análise dos produtos sensíveis na integração
econômica Argentina - Brasil: o caso do trigo

1. Introdução.

Em julho de 1986, como parte do conjunto de protocolos assinados para dar início ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram o Protocolo n 2 com o objetivo de harmonizar as políticas de produção, armazenagem, transporte, distribuição e consumo de trigo. Propunha-se a criação de dois Grupos de Trabalho. O primeiro, para avançar nas tarefas de harmonização de médio e longo prazo, e o segundo, para identificar os pontos críticos do sistema existente de produção, distribuição e consumo e propor medidas para a melhoria desse sistema. Adicionalmente estabeleceu-se a venda, por parte de Argentina, das seguintes quantidades de trigo até 1991:

1987	:	1.375.000	TM
1988	:	1.450.000	TM
1989	:	1.550.000	TM
1990	:	1.700.000	TM
1991	:	2.000.000	TM

Em julho de 1987, firmou-se o Anexo I ao Protocolo n 2, através do qual estendeu-se por mais dois anos as vendas de trigo argentino ao Brasil

1992	:	2.000.000	TM
1993	:	2.000.000	TM

Como foi o cumprimento das metas do Protocolo n2 nos primeiros anos do PICE ?

Em relação às metas quantitativas, na Tabela 1 pode-se observar que os três primeiros anos do acordo permitiram alcançar um grau de cumprimento médio do protocolo de 83%, o que pode ser considerado satisfatório. Mas a Tabela 1 permite observar outros dois importantes fatos. As importações de trigo caíram de uma média de 4 milhões de toneladas entre 1980 e 1984, a 2,7 milhões entre 1985 -1986 e, finalmente, a menos de 1,8 milhões entre 1987-89. A participação média da Argentina nas importações de trigo do Brasil passou de 5,6% nos primeiros cinco anos da década para mais de 67% entre 1987 e 1989. O cumprimento satisfatório do acordo, num contexto onde as importações sofreram uma brusca queda, levou a triplicar a participação de Argentina nas importações entre 1985-86 e 1987-89, deslocando outros fornecedores, principalmente o Canadá e os Estados Unidos.

TABELA 1
Comércio de Trigo do Brasil

Ano	Protoc. N2 (A)	Importações de Argentina (em mil TM) (B)	(B)/ (A) (%) (C)	Importações Totais (em mil TM) (D)	(B)/ (D) (%) (E)
1980-84*		240,0		4.301,0	5,6
1985-86*		617,5		2.743,5	22,5
1987	1.375,0	1.087,0	79,0	2.500,0	43,5
1988	1.450,0	952,5	65,7	952,5	100,0
1989	1.550,0	1.609,5	103,8	1.941,5	82,9
1987-89*	1.458,3	1.216,3	83,4	1.798,0	67,7

Fonte: Junta Deliberativa do Trigo

* Os valores com asteriscos representam médias anuais.

O fato que parece importante para a avaliação do cumprimento futuro do acordado no Protocolo do Trigo é que o Brasil importou em média entre 1987 e 1989 uma quantidade inferior ao estabelecido no protocolo em relação às importações anuais da Argentina entre 1991 a 1993.

O volume das importações entre 1987-89 não pode ser considerado como expressão de uma situação conjuntural. A produção brasileira de trigo passou de 1,9 milhões de TM anuais entre 1980-84 a quase 5,0 milhões anuais entre 1987-89. A produção duplicou-se e o consumo manteve-se entre 6 e 6,5 milhões de toneladas anuais. A consequência disso foi a queda, a menos da metade, das importações anuais entre o começo e o fim da década. Essa mudança na produção não resultou de fatores climáticos, senão de incrementos na área cultivada e, principalmente, nos rendimentos físicos resultantes de investimentos, de melhorias tecnológicas e de fortes estímulos governamentais. Portanto, o nível anual médio de importações entre 1987-89, permanecendo o consumo nos patamares atuais, pode ser considerado como muito provável e as metas anuais do Protocolo de 1991-93 como de difícil cumprimento.

No terreno da harmonização de políticas e na identificação de pontos críticos do sistema de produção, distribuição e consumo não se avançou praticamente nada. Ou seja, tanto Argentina quanto o Brasil continuaram com suas políticas nacionais sem revisar os aspectos contraditórios destas políticas com o processo de integração.

Para avaliar as possibilidades do acordo de trigo entre o Brasil e a Argentina parece conveniente analisar os antecedentes do intercâmbio comercial entre os dois países no que diz respeito ao trigo, para identificar os problemas que existiram no passado e que podem repetir-se.

A perspectiva de fornecimento de trigo por um produtor eficiente como a Argentina deveria levar o Brasil a revisar e diminuir suas políticas protecionistas e de estímulos à produção, para adequar as políticas domésticas aos objetivos da integração. Depois de revisar os antecedentes, este trabalho procurará responder se a política de estímulos e proteção à produção doméstica no Brasil continuou inalterada entre 1987-1989 e se a mesma pode ser considerada a responsável pelo crescimento da produção que está pondo em perigo o cumprimento do Acordo.

O trabalho está organizado em três seções além desta introdução. Na seção seguinte se apresentam algumas considerações históricas sobre o intercâmbio desse produto entre os dois países e as políticas de produção e comércio, para extrair algumas lições da experiência passada. Posteriormente, se discute a política tritícola do Brasil, principalmente depois de 1986, e seus efeitos sobre o cumprimento do Protocolo. Na seção terceira, se revisa a experiência do Protocolo. Uma seção de conclusões encerra o trabalho.

2. Análise do Comércio de Trigo antes da Integração.

O trigo foi um produto muito importante nas importações brasileiras da Argentina ao longo deste século. Porém a importância da Argentina como fornecedor de trigo ao Brasil foi decrescendo como resultado de diminuições de sua oferta exportável e pelo aparecimento de novos fornecedores - Estados Unidos e Canadá - com melhores condições de financiamento das vendas do que a Argentina.

Na Tabela 2 pode-se observar a queda da participação argentina nas importações de trigo do Brasil. Entre 1946-52 a participação da Argentina caiu devido a problemas agrícolas daquele país. A partir de 1954, com a PL-480, essa participação caiu até 50%, e iniciou-se o processo de perda do mercado brasileiro pela Argentina que levou sua participação a 13% entre 1979-84. Os americanos substituíram paulatinamente a Argentina, chegando a ter mais do 50% do mercado entre 1970 e 1984. Entre 1985 e 1987 a participação da Argentina, Estados Unidos e Canadá foi mais equilibrada.

TABELA 2

Participação Média da Argentina e dos Estados Unidos nas Importações Brasileiras de Trigo (%)

Ano	Argentina	Estados Unidos
1902-13	98,0	---
1914-27	88,0	---
1928-38	90,5	---
1939-45	99,7	---
1946-52	74,1	17,0
1953-63	49,8	25,0
1964-70	45,7	40,1
1971-78	19,3	50,3
1979-84	12,6	56,8
1985-87	29,1	29,8

Fonte: Fonseca (1989)

Na década de sessenta, Argentina e Brasil celebraram acordos trienais relativos ao fornecimento de trigo argentino, o que permitiu aumentar as vendas, mas sem alterar a tendência à diminuição da importância da Argentina. No início da década de setenta a Argentina deslocou vendas de trigo para a União Soviética, o que levou ao crescimento dos Estados Unidos e do Canadá no mercado brasileiro. Entre 1970 e 1986, a Argentina concretizou operações significativas com o Brasil somente em 1972, 1977 e 1979 (Fonseca, 1988).

O mesmo fenômeno pode-se observar na Tabela 3, que mostra a participação média do trigo nas importações provenientes da Argentina. Nas quatro primeiras décadas deste século, essa participação era superior a 80% do total importado. A partir da década de quarenta, essa participação começou a cair até alcançar menos de 20% entre 1973 e 1984. Nos últimos anos anteriores ao PICE, a participação média aumentou ao redor de 25%.

TABELA 3

Participação média do trigo nas importações
provenientes da Argentina
(%)

Ano	Grãos	Farinha	Total	Valor das Importações (Milhões US\$)
1900-13	49,6	31,0	80,6	16,9
1914-27	67,5	21,1	88,6	33,2
1928-38	83,3	6,9	90,2	32,4
1939-45	74,3	2,0	76,3	51,4
1946-52	61,0	1,1	62,1	84,2
1953-63	66,0	1,4	67,4	100,0
1964-72	47,6	---	47,6	164,8
1973-78	17,0	---	17,0	424,8
1979-84	17,8	---	17,8	661,8
1985-87	24,7	---	24,7	625,0

Fonte: Elaboração própria, baseado em Fonseca (1989).

A queda da participação do trigo argentino nas importações obedece à diversificação das exportações desse país ao Brasil, à política brasileira de proteção ao trigo implementada a partir da década de sessenta, e a outros dois fatores que tiveram importância decisiva na década de cinquenta, e que continuaram gravitando no comércio de grãos entre os dois países, nas décadas de sessenta e setenta: o financiamento das vendas de trigo americano e canadense e os problemas da oferta exportável argentina.

Um exemplo do primeiro fator foi o ingresso do trigo americano sob a Public Law 480 (PL-480), que se caracterizava muito mais como doações do que operações de comércio⁴. U.M. da

⁴O acordo estabelecia a compra de 31 milhões de dólares em trigo com o pagamento em moeda nacional. Logo em seguida, o Brasil poderia comprar mais 111 milhões de dólares em condições semelhantes. Veja-se da Silva (1989)

Silva (1989) assinala que a proporção de trigo americano, no total de importações de trigo pelo Brasil, saltou de uma média de 17% nos dez anos anteriores à PL-480 para 33% nos três anos posteriores. Os acordos sobre a PL-480 continuaram até 1974.

O segundo fator, a queda do excedente exportável da Argentina nos anos quarenta e começos da década de cinquenta, deveu-se às adversidades climáticas ocorridas e às políticas agrícolas e cambiais implementadas naquele país. Essas políticas afetaram os excedentes exportáveis reduzindo a produção e aumentando o consumo per capita ao diminuir o preço doméstico do trigo em relação aos produtos manufatureiros e ao salário nominal.

Deve-se reconhecer que até finais da década de setenta houve na Argentina diversos intentos de melhorar a rentabilidade do setor agropecuario, através de alterações dos preços relativos em favor do setor, porém as violentas mudanças na distribuição da renda², que esses intentos geravam, limitavam sua permanência e não lhes permitia alcançar os efeitos procurados (aumento da rentabilidade e dos excedentes exportáveis). As alternâncias de políticas, ora favoráveis, ora desfavoráveis, em relação à rentabilidade do setor, resultou em altíssima variabilidade da oferta agrícola e dos saldos exportáveis.

Para ter-se uma idéia da variabilidade dos saldos

²O trigo e a carne são bens salarios com alta participação na cesta típica de um assalariado argentino. Como resultado disso, aumentos nos preços desses bens, para um dado salário nominal, diminui o salário real

exportáveis da Argentina e outros fornecedores do Brasil pode-se utilizar o coeficiente de variação, que relaciona o valor do desvio padrão com o valor médio dos saldos num período determinado. Se se consideram os anos entre 1970 e 1985 e os principais fornecedores do Brasil, os coeficientes de variação são:

Canadá: 25,47%	França : 45,32%
Estados Unidos: 28,57%	Argentina: 69,58%

Isto significa que a diferença típica de um valor anual em relação ao valor médio do período era de 70% no caso da Argentina, variabilidade duas vezes maior que a de Estados Unidos ou do Canadá.

Paralelamente às tentativas de estabelecer políticas macroeconômicas em favor do setor agrícola, foram feitos esforços de melhoria tecnológica e de administração dos cultivos, os que permitiram aumentos significativos da produtividade média da produção argentina. Na década de oitenta a necessidade de gerar superávits na balança comercial, por causa da dívida, levou a uma desvalorização apreciável da taxa de câmbio real e com isso a uma melhora da rentabilidade agropecuária em Argentina, o que permitiu obter importantes excedentes exportáveis, durante a década.

A experiência prévia ao Acordo de Integração do comércio de trigo entre os dois países permite extrair algumas conclusões. Em primeiro lugar, as políticas domésticas da Argentina tiveram efeitos negativos sobre a oferta exportável do país reduzindo sua

magnitude e incrementando sua variabilidade. Dessa maneira a confiabilidade da Argentina como fornecedora diminuiu na década de cinquenta, e essa avaliação não foi alterada significativamente nos anos sessenta e setenta.

A manutenção de uma alta taxa de câmbio real na Argentina, que serviria para estimular a produção agropecuária, implica uma diminuição do salário real, fazendo com que a existência de excedentes exportáveis importantes na Argentina não esteja livre de conflitos distributivos e de alterações circunstanciais de políticas. O potencial da Argentina como fornecedora está sujeito à capacidade dos governos de administrar esses conflitos, e de poder manter uma política de estímulo ao setor agropecuário.

Em segundo lugar, as vendas de trigo americano e canadense foram feitas sempre em melhores condições financeiras, o que somado à variabilidade da oferta argentina explica o deslocamento do trigo argentino do mercado brasileiro.

Finalmente, na década de setenta quando a Argentina começa a recuperar sua capacidade exportável encontra novos mercados, principalmente a União Soviética, e posteriormente a China e o Irã. Essas vinculações comerciais geram uma rede de interesses que pressionam pelo atendimento prioritário aos mercados desses países. Assim, durante a vigência dos acordos de integração, a Argentina privilegiou o Irã no atendimento, mostrando a articulação desses interesses e o baixo convencimento quanto à permanência do acordo com o Brasil.

3. A Política de Proteção ao Trigo no Brasil.

A discussão sobre a política de proteção à produção e o subsídio ao consumo de trigo no Brasil é extensa. O objetivo desta seção não é revisar essa discussão, mas analisar qual foi a atitude das autoridades brasileiras depois da assinatura do Protocolo n 2 em relação à proteção, e os efeitos da política doméstica sobre o cumprimento do acordo.

Para efeito de análise é conveniente diferenciar a atitude das autoridades até as reformas de setembro de 1990 e os efeitos que sobre o processo de integração terão as reformas mencionadas.

Antes das reformas de 1990, e a partir de 1967 o Estado comprava toda a produção interna e tinha o monopólio das importações. O Estado adquiria os grãos dos produtores pagando, quase sem exceção, um preço superior ao preço desse mesmo produto colocado na fronteira do país. A política de incentivos à produção estava baseada em preços de garantia estimulantes, mas não exclusivamente: créditos relativamente abundante a juros menores que os de mercado, proteção do Proagro, criação de uma infra-estrutura de suporte e um eficiente esquema de compra pelo governo completavam o sistema de proteção e subsídio para a indústria tritícola.

O Estado encarrregava-se dos custos de transporte, armazenamento e manipulação dos grãos do produtor ou dos portos até os moinhos. A indústria de moagem estava regulamentada quanto ao volume e à distribuição da capacidade de moagem, bem como à margem e ao preço da farinha, e não existia risco na medida que o Estado estimava as necessidades de consumo e distribuía as quotas básicas e adicionais entre os moinhos, de maneira a manter uma certa ocupação média em todos eles.

Em 1974, depois da alta dos preços dos cereais e do choque do petróleo, o governo lançou o Plano de Auto-Suficiência em trigo, cujo objetivo era substituir as importações de trigo e passar, em cinco anos, de 1,8 para 4 milhões de hectares plantados, e de uma produtividade de 900 para 1.375 toneladas/hectare. O objetivo do Plano quanto à área foi cumprido, mas a produtividade alcançou apenas 50% da meta proposta. Durante a década de oitenta o esquema de proteção e estímulo à produção permaneceu basicamente inalterado, e a continuidade dessas políticas começou a dar seus frutos: a produtividade, com certas irregularidades, cresceu entre 1980 e 1988 e a produção passou de uma média de 2,5 milhões de toneladas em 1980-81 a 5,7 milhões de toneladas anuais entre 1985-1987.

Existem diversas maneiras de avaliar a marcha da política tritícola brasileira e as mudanças efetuadas depois da assinatura do protocolo do trigo dentro do PICE. Uma delas é analisar a evolução da proteção aos produtores em relação à produção externa. Outra é observar o comportamento do preço do trigo em relação a outros produtos agrícolas.

Um indicador do grau de proteção³ da produção do trigo é a taxa de proteção nominal à produção (TPNQ), que é igual a:

$$TPNQ = \frac{(\text{Preço Doméstico} - \text{Preço Internacional}) \times 100}{\text{Preço Internacional}}$$

Na Tabela 4 se pode observar o preço em dólares por tonelada pago aos produtores brasileiros, o preço cif do trigo argentino e dos demais fornecedores do Brasil e as taxas de proteção nominal em relação aos dois grupos de fornecedores.

As taxas de proteção nominal ao produtor crescem entre 1975 e 1977 e são positivas até 1978. Em 1979 e 1980 a proteção é negativa, e a partir de 1981 até 1988 a proteção é positiva, com altas taxas em 1981 e 1982, e entre 1984 e 1987.

Em 1986 a TPNQ, tanto em relação à Argentina quanto aos outros fornecedores, alcançou um dos valores mais altos do período 1975-1988. Depois desse ano a TPNQ caiu: primeiro gradualmente em 1987, mas em 1988 chegou a 50% do valor de 1986.

A política oficial brasileira de diminuição da proteção nominal é correta na medida em que o país comprometeu-se, no PICE,

³Este indicador de proteção tem uma série de problemas: em primeiro lugar, o nível da taxa de câmbio, que pode estar fora do equilíbrio de paridade; em segundo lugar, uma medida deste tipo não identifica as ineficiências das indústrias de insumos da produção tritícola, que afetam os preços dessa produção, problema que um indicador de grau de proteção efetiva resolveria. Os estudos sobre proteção efetiva no Brasil não podem se considerar completos, de maneira que não foi possível utilizar o indicador de proteção efetiva.

a comprar quantidades crescentes de trigo de um produtor com menores custos. Apesar disso a proteção ainda é elevada, se considerarmos que a média da TNPQ foi de 24% com respeito ao trigo argentino e de 21% com respeito aos outros fornecedores entre 1975 e 1980.

TABELA 4

Preços pagos aos triticultores do Brasil
e Taxas de Proteção Nominal

Ano	Preços (US\$/Tonelada)			Taxas de Proteção (TPNQ)	
	Produtores Brasil (A)	CIF Argentina (B)	CIF Resto (C)	(A)-(B)/(B) (%) (D)	(A)-(C)/(C) (%) (E)
1970	101,18				
71	97,76				
72	97,43				
73	121,36				
74	191,07				
75	188,06	179,00	168,20	5,10	11,81
76	179,58	155,80	161,00	15,26	11,54
77	204,83	110,60	111,70	85,20	83,38
78	208,60	141,50	138,70	47,42	50,40
79	158,67	161,50	179,70	- 1,75	-11,70
1980	193,07	206,20	225,00	- 6,37	-14,19
81	241,35	193,90	221,00	24,47	9,21
82	263,79	203,10	201,60	29,88	30,85
83	194,6	---	192,5	---	1,09
84	214,77	145,70	178,1	47,41	20,59
85	235,22	144,8	168,20	62,44	39,85
86	234,91	132,50	120,60	77,29	94,78
87	175,64	102,00	109,80	72,20	59,96
88	161,88	119,00	---	36,03	---
89		179,8	183,9		

Fonte: Coluna (A) .Depto de Trigo. Média dos preços em moeda local do último trimestre de cada ano.

.Funcex. Taxas de câmbio do último trimestre do ano.

Coluna (B) .CIEF/ Ministério da Fazenda. Funcex
. Preço médio cif das importações argentinas.

Coluna (C) . CIEF/ Ministério da Fazenda . Funcex
. Preço médio cif das importações de outros países.

Na Tabela 5 se pode observar o comportamento do preço real do trigo e da relação entre o preço do trigo e de outras lavouras.

TABELA 5
Evolução do Preço Real 1970-88
(Índice 1977=100)

Ano	Preço Nominal (A)	IGP (B)	Índice Lavouras (C)	(A)/(B) (D)	(A)/(C) (E)
1970	15,46	18,59	7,42	83,16	208,36
71	17,24	22,38	9,49	77,03	181,66
72	18,93	26,25	11,40	72,11	166,05
73	23,66	30,16	16,03	78,45	147,60
74	44,16	38,81	21,60	113,80	204,44
75	52,68	49,63	29,55	106,15	178,27
76	67,19	70,10	54,86	95,85	122,48
77	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
78	130,91	138,70	109,90	94,38	119,12
79	170,35	213,50	153,90	79,79	110,69
80	373,50	427,50	299,40	87,37	124,75
81	899,05	897,30	509,70	100,20	176,39
82	1916,90	1754,00	854,00	109,29	224,46
83	5848,11	4464,00	2897,00	131,01	201,87
84	18511,29	14312,00	9367,00	129,34	197,62
85	66847,73	41640,00	31247,00	160,54	213,93
86	105362,78	100900,00	94061,00	104,42	112,02
87	333409,67	327740,00	234000,00	101,73	142,48
88	2725116,72	2571510,00	1914000,00	105,97	127,38

Fonte: Coluna (A). Média dos preços aos produtores do último trimestre.
 . Departamento de Trigo.
 Coluna (B). Índice geral de Preços da FGV
 . Conjuntura Econômica, vários números
 Coluna (C). Índice agregado de lavouras (preços recebidos pelos agricultores), da FGV
 . Conjuntura Econômica, vários números.

De 1980 até 1985 o preço do trigo deflatado pelo IGP cresceu ininterruptamente, acumulando um ganho real de 84% nesses

anos. No triênio 1986-1988 a média do preço real foi de 104, o que significou uma queda de 35% em relação ao nível real de 1985. Um indicador do estímulo ao cultivo do trigo em substituição a outras lavouras está dado pela relação entre o preço do trigo e o índice agregado de lavouras, que mede a evolução dos preços de todos os cultivos com políticas governamentais de apoio. Entre 1980 e 1985 o preço do trigo em relação a outros produtos agrícolas cresceu 71%, o que junto com o crescimento do preço real constituiu forte incentivo para o crescimento da produção, que passou entre 1980 e 1985 de 2,7 a 4,2 milhões de toneladas. Finalmente, a média dessa relação entre 1986-88 foi de 127,3 o que implicou uma queda de 40% com respeito ao nível de 1985.

O resultado da ação do governo ao fixar os preços nominais do trigo, no período 1986-88, foi uma queda real do preço do grão em relação a outras lavouras e a outros preços da economia. Essa atitude é correta, porque o Brasil tem a perspectiva de uma fonte de fornecimento mais barata do que sua produção nacional. Se continuasse estimulando a produção nos níveis de 1980-85, a produção continuaria crescendo e as importações diminuindo por baixo da média de 1987-89, que foi de 1,8 milhões de toneladas anuais.

No passado, a prática oficial para a fixação do preço do grão em um período consistia em tomar uma média dos custos por hectare das principais zonas produtoras, e dividir esses custos pelo rendimento médio do país (considerava-se o rendimento do período anterior e o projetado para aquele período). O preço

procurava remunerar todas as zonas produtoras, qualquer que fosse o volume produzido. Na medida em que a produção foi sempre inferior ao consumo, a importação e os estoques governamentais eram o resíduo que se ajustava de acordo com as circunstâncias da produção e do consumo.

Um aumento da produtividade média da produção de trigo ou uma redução de custos deveria diminuir em termos reais o preço de compra do grão. Porém, no período entre 1980 e 1985 o crescimento da produtividade, em relação aos últimos anos da década de setenta, foi acompanhado pelo crescimento real dos preços agrícolas. Isto significou uma forte transferência de recursos para o setor tritícola como um todo, e em especial para seus componentes mais produtivos.

A partir de 1986 a política muda e os aumentos de produtividade são acompanhadas por quedas reais dos preços, conforme mostrado na Tabela 5. Essa mudança coincide de fato com a que seria necessária a partir da assinatura do protocolo do trigo. Mas existem fortes razões fiscais que explicam esta alteração. Desde 1967, o estado pagava ao produtor um preço superior ao trigo importado, e nos últimos anos vendia aos moinhos a um preço inferior aos custos de compra do trigo nacional e importado. Adicionalmente suportava as despesas de compra, transporte, seguro e estocagem da safra⁴. Como o preço de venda aos moinhos era

⁴Os produtores de trigo da Argentina suportam parte das despesas de transporte, de estocagem e comissões de vendas. De maneira que, quando se busca medir com exatidão a proteção ao produtor local, devem-se considerar esses subsídios

controlado com objetivos anti-inflacionários, a magnitude do subsídio por tonelada de farinha disponível para o consumo crescia brutalmente em épocas de estabilização. O subsídio ao produtor e ao consumidor de trigo era pago pelos contribuintes e, dado um nível de arrecadação, constituía um fator de expansão do déficit fiscal.

A maneira de reduzir esse subsídio era diminuir o preço real pago ao produtor, aumentar o preço do grão aos moinhos ao valor equivalente aos custos de compra do governo. Em 1987 o governo tomou esse caminho, anunciando o fim do subsídio ao consumo. Durante 1988 e 1989 o subsídio ao consumo reapareceu, na medida em que o governo não reajustava o preço de venda aos moinhos na mesma magnitude que o preço de compra aos produtores.

Mas a capacidade fiscal de subsidiar a produção de trigo mostrava outros sinais de esgotamento nos últimos anos. Em 1987 e 1989 o governo demorou em definir os Valores Básicos de Custeio (VBC), que servem para definir o montante de financiamento à produção agrícola, e essa demora atrasou e reduziu o plantio e introduziu incerteza na programação dos produtores. Em 1988, as autoridades atrasaram-se no pagamento da safra. Finalmente nos últimos anos se observa uma diminuição do financiamento subsidiado para custeio e comercialização da produção.

Em setembro de 1990, o governo do Presidente Collor decide, através de uma medida provisória, mudar basicamente o ônus fiscal do esquema anterior de sustentação. O estado deixará de

intermediar obrigatoriamente entre os produtores e os moinhos, liberando a comercialização e a industrialização do trigo nacional, e poderá autorizar o setor privado a importar. O trigo passará a ser um produto a mais entre os compreendidos na Política de Garantia de Preços Mínimos, e os estoques governamentais do produto serão administrados pela CFP.

As medidas de eliminação do monopólio de compra e de liberalização da comercialização e da industrialização são positivas já que eliminam um forte problema fiscal e um complexo sistema administrativo de abastecimento, mas não eliminam a proteção à produção do trigo que toda a sociedade brasileira pagava no passado, e que agora os consumidores de trigo pagarão.

Para definir a proteção será preciso conhecer o valor do preço de garantia, ou mínimo, e o esquema de importações. Se continuar o monopólio estatal das importações com liberações parciais ao setor privado depois de colocada a produção doméstica, pouco terá mudado o esquema de proteção. O setor privado estaria obrigado à compra do trigo nacional, independentemente de seu preço e de sua qualidade.

Existe o perigo, no novo esquema, que o governo, liberado do peso fiscal da política anterior, aceite as pressões dos setores produtores e aumente a proteção e o subsídio ao produtor. Esta possibilidade estaria limitada pelas necessidades da política de estabilização, que requer que o preço do grão e da farinha se coloquem em níveis razoáveis.

Uma liberação completa das importações, mesmo com tarifas variáveis para assegurar o esquema de preços mínimos, seria muito mais radical do que as medidas atuais. Isto porque possibilitaria aos moinhos aumentar suas compras de trigo importado de melhor qualidade, o que levaria a um aumento dos estoques reguladores do Governo, dada a política de preços mínimos garantidos. Nesse caso, o Governo se veria obrigado a reduzir os preços até os níveis internacionais, e os produtores a melhorar a produtividade e a qualidade da produção nacional.

Em síntese, a nova política tritícola tem um objetivo imediato, que é eliminar a contribuição fiscal do subsídio ao produtor e ao consumidor. As dúvidas sobre o esquema de proteção não permitem definir com exatidão os efeitos que essas medidas terão sobre o protocolo do trigo. Se continuar a política de diminuir os estímulos à produção, o cumprimento do acordo não terá problemas. Se o governo, liberado de restrições fiscais em sua política tritícola, decidir proteger e estimular a produção, o Brasil encontrará dificuldades para cumprir os compromissos de 1991 a 93. Por último, deve ser lembrado que o consumo permanecerá estável ou diminuirá pela queda do nível de atividade e do emprego, e pelo aumento do preço ao consumidor da farinha e seus derivados, por causa da eliminação do subsídio ao consumo implícito nas novas medidas.

O governo, na medida provisória, confirma os compromissos internacionais do país. Mas como se sabe, na economia de um país nem tudo acontece conforme a vontade dos governantes.

4. A experiência de funcionamento do Protocolo n 2

A experiência de mais de três anos de funcionamento do Protocolo do Trigo deixou algumas lições às autoridades brasileiras, que é conveniente resumir e analisar.

A falta de flexibilidade das metas quantitativas anuais ficou caracterizada como uma das dificuldades principais do protocolo. Uma quota máxima e outra mínima, assim como a entrega de outros grãos em substituição ao trigo, e o adiamento limitado da quota anual facilitaria o cumprimento tanto para a Argentina como para o Brasil. Por exemplo, em 1987 a Argentina não conseguia cumprir com o fornecimento de trigo e o Brasil aceitou a substituição por milho. Uma evidência favorável à flexibilidade do acordo é a experiência com o Canadá, que permitiu adiar para a década de 90 a entrega de grãos e facilitou as compras da Argentina.

O acordo com a Argentina tem vantagens no preço e na qualidade do produto ⁵. Mas existe uma série de desvantagens no fornecimento de trigo argentino. A primeira é a variabilidade da oferta exportável argentina, que já foi analisada. A segunda é a periodicidade e a capacidade de armazenamento na Argentina e no Brasil. As safras são coincidentes e na medida em que a capacidade de armazenamento da Argentina e do Brasil é baixa, a Argentina tem necessidade de colocar imediatamente a produção, e o Brasil não

⁵O tipo de trigo duro da Argentina é necessário para misturar com o brasileiro para a fabricação da farinha para pão.

tem capacidade suficiente para absorver sua produção e as compras argentinas. Esta desvantagem poderia ter sido parcialmente solucionada se o Grupo de Trabalho para identificar os pontos críticos do sistema de produção, armazenamento e distribuição houvesse avançado em suas tarefas.

A terceira desvantagem são as necessidades financeiras da Argentina que impossibilitam o diferimento da venda no ano e/ou a venda a crédito.

A quarta desvantagem, que já foi solucionada, era o alto custo do frete. Para ter uma idéia do problema, no período de 1975-1987 a quantidade média de dólares adicionais ao preço fob do trigo da Argentina era a mesma que para fornecedores muito mais distantes como os Estados Unidos e o Canadá. O resultado disso era, para alguns anos, um trigo da Argentina cif, no Brasil, mais caro do que o do resto dos fornecedores.

Uma análise das dificuldades do protocolo e das vantagens e desvantagens da Argentina como fornecedor provêm uma agenda de trabalho para avançar no futuro próximo. Lograr uma maior flexibilidade das metas, consagrar o princípio de atendimento prioritário ao parceiro na integração, e avançar na identificação das dificuldades e necessidades de investimento nas áreas de armazenamento na Argentina e no Brasil são as tarefas prioritárias no protocolo do trigo. Mas isso não é tudo. A harmonização de políticas entre os dois países é necessária para evitar a grande variabilidade da oferta argentina e a excessiva proteção aos produtores mais ineficientes no Brasil.

5. Conclusões.

O aumento da produção de trigo em meados da década de oitenta e a relativa estagnação do consumo de farinha e seus derivados coloca em questão o cumprimento dos compromissos acordados pela Argentina e Brasil no Protocolo nº2 do Programa de Integração. A média anual de importação de 1987-89 foi de 1,8 milhões de toneladas e as metas para 1991-93 são de 2,0 milhões de toneladas anuais.

O cumprimento do protocolo está sujeito à reversão das políticas domésticas de ambos os países. No caso da Argentina, isto significa o abandono das políticas de revalorização da taxa de câmbio, que deprime as receitas tritícolas, e gera variabilidade da oferta exportável. No caso do Brasil, a reversão implica uma diminuição dos estímulos e subsídios à produção de trigo.

Estimular a produção de trigo na Argentina é uma tarefa de difícil administração pelas consequências distributivas que gera. Os aumentos da produtividade agrícola e a necessidade de gerar superávits comerciais devido ao problema da dívida diminuem a magnitude e facilitam a realização desta complicada operação de política econômica.

O Brasil diminuiu os estímulos e subsídios ao produtor

de trigo no passado recente. O sentido desta política é compatível com a integração. O alcance não foi suficiente, já que a proteção permanece alta. Mas as medidas tomadas tinham uma forte motivação fiscal devido ao custo que representava para o Estado brasileiro essa política. A diferença entre o alto preço ao produtor e o preço do grão aos moinhos era absorvida pelo Estado, além de outros custos. As novas medidas, de setembro de 1990, apontam para a diminuição dos custos fiscais com a proteção ao trigo, mas não definem necessariamente o futuro dessa proteção. A continuação do monopólio estatal da importação de trigo é uma garantia para as pressões protecionistas. A necessidade de estabilização, uma força para a diminuição da proteção e um incentivo para a liberalização do comércio exterior com alíquotas variáveis.

A experiência da administração do protocolo em todos estes anos mostra a necessidade de maior flexibilidade em matéria de metas quantitativas, de produtos substitutos e de prazos, e a programação de investimentos para superar pontos críticos do sistema de armazenamento e distribuição.

Bibliografia.

- Araújo Jr, J.T. (1988). "Os Fundamentos Econômicos do Programa de Integração Argentina - Brasil", Revista de Economia Política, vol.8, N 3
- Baumann, R. e Lerda, J.C. (org.) (1987). "Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em Debate". Brasília, Marco Zero e Ed.da UnB.
- Fonseca, R. (1989). "O Intercâmbio Brasil - Argentina e o Comércio Intra- Indústria: 1900-1987", Tese de Mestrado, apresentada ao Departamento de Economia da PUC/RJ.
- IPARDES (1989) "Acordos Brasil/Argentina: Grupos de Interesse e Impactos no Complexo Trigo Nacional. Curitiba, mimeo.
- Silva, V.M. da (1989). "A regulação do Mercado Brasileiro do Trigo, seus beneficiários e prováveis consequências da desregulação". Tese de Mestrado apresentada à FEA/USP.