UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

**PRODUTOS DA AGROINDÚSTRIA DE EXPORTAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE
DAS BARREIRAS TARIFÁRIAS IMPOSTAS POR ESTADOS UNIDOS E UNIÃO
EUROPÉIA**

ANDRÉ MELONI NASSAR

ORIENTADOR: PROF. DR. CELSO CLAUDIO DE HILDEBRAND E GRISI

SÃO PAULO

2004

REITOR DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROF. DR. ADOLPHO JOSÉ MELFI

DIRETOR DA FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROFA. DRA. MARIA TEREZA LEME FLEURY

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROF. DR. EDUARDO PINHEIRO GONDIM DE VASCONCELLOS

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**

**PRODUTOS DA AGROINDÚSTRIA DE EXPORTAÇÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE
DAS BARREIRAS TARIFÁRIAS IMPOSTAS POR ESTADOS UNIDOS E UNIÃO
EUROPÉIA**

ANDRÉ MELONI NASSAR

ORIENTADOR: PROF. DR. CELSO CLAUDIO DE HILDEBRAND E GRISI

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Administração da Faculdade
de Economia, Administração e Contabilidade
da Universidade de São Paulo para
obtenção do Título de Doutor em
Administração

SÃO PAULO

2004

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

Nassar, André Meloni

Produtos da agroindústria de exportação brasileira : uma análise das barreiras tarifárias impostas por Estados Unidos e União Européia / André Meloni Nassar. -- São Paulo, 2004.

218 f.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2004

Bibliografia.

1. Administração 2. Liberalização comercial 3. Produtos agroindustriais 4. Estratégias internacionais 5. Negociações internacionais II. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. II. Título.

CDD – 658

CRIS,

QUE ME DÁ A ALEGRIA DIÁRIA DE VER SEU SORRISO.

**QUE NO MOMENTO QUE MAIS PRECISAVA DE MINHA AJUDA, FOI CAPAZ DE ME CONCEDER O
SUPORTE NECESSÁRIO PARA FINALIZAR MAIS ESSA TAREFA.**

IONE, ZÉ ROBERTO, PI, BA E PÊ,

UM GRUPO QUE ME ENSINOU A BUSCAR AS ENTRELINHAS DOS FATOS E DOS DISCURSOS.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Celso Grisi, meu orientador, por toda a confiança depositada em meu trabalho e por todos os momentos de discussão sobre negócios e mercados internacionais.

Ao Prof. Marcos Jank, que me deu a oportunidade de trabalhar em Washington e me ajudou a encontrar inspirações para este trabalho, com que compartilho projetos profissionais desde o início de minha carreira. É com orgulho que vejo os frutos de nosso trabalho aparecendo.

Ao Embaixador Clodoaldo Huguene, ao Conselheiro Flavio Damico e ao Secretário Gabriel Boff Moreira, do Ministério das Relações Exteriores, pela oportunidade dos trabalhos sobre agricultura e a Organização Mundial do Comércio. Não posso deixar de mencionar também o Embaixador Seixas Correa, a Profa. Vera Thorstensen, a Conselheira Maria Izabel Vieira e o Secretário Felipe Hees, todos da Missão Brasileira em Genebra, Suíça, que me concederam a oportunidade de interagir com os membros do G-20.

Aos meus colegas do ICONE, Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais, pela ajuda em transformar uma boa idéia em um projeto viável.

Aos mantenedores do ICONE que me ajudaram a conhecer os diferentes mercados analisados neste trabalho. Um agradecimento especial para Eduardo Carvalho e Elisabete Serodio da UNICA, Cláudio Martins e Pablo Marshall da ABEF e da ABIPECS, Carlo Lovatelli e Fabio Trigueirinho da ABIOVE, Antonio Camardelli da ABIEC e Jerry O'Callaghan da COIMEX.

Aos meus colegas da Copersucar, em nome do Aloizio Nunes e do José Reinaldo Del Bianco, responsáveis por me colocar diante da realidade comercial dos mercados.

Aos professores Décio Zylbersztajn e Elisabeth Farina e a todos os meus colegas do PENSA, Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial, uma sempre bem-vinda gratidão por terem me preparado para a incursão no mundo dos agronegócios.

À Ione Meloni Nassar, um agradecimento por ter me ajudado a transformar este trabalho em um texto mais palatável para os leitores.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	O TEMA DA TESE	5
2.1.	Antecedentes.....	5
2.2.	Objetivos da Tese.....	9
2.3.	O Problema de Pesquisa	10
2.4.	Hipóteses da Pesquisa.....	11
2.5.	Contribuição deste Trabalho para as Pesquisas de Comércio Internacional	12
2.6.	Pressupostos Conceituais	16
2.6.1.	Acesso a Mercados como Variável Central	16
2.6.2.	Protecionismo definido como barreiras ao comércio.....	18
2.6.3.	O Desempenho do Agronegócio Brasileiro e as Importações Agroindustriais dos EUA e da UE	19
2.6.4.	O Pressuposto da Oferta Infinitamente Elástica.....	20
2.7.	Definição de Termos	21
2.7.1.	Produtos Sensíveis e Produtos de Interesse	21
2.7.2.	Dinamismo Internacional.....	21
2.7.3.	Políticas de Proteção, Protecionismo e Liberalização Comercial	22
2.7.4.	Barreiras ao Comércio ou Proteções de Fronteira	23
2.8.	Justificativa	24
3.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	27
3.1.	Desempenho Exportador da Agroindústria Brasileira	27
3.1.1.	A Inserção da Agroindústria Brasileira de Exportação nos Mercados Mundiais	27
3.1.2.	Efeitos Esperados da Abertura de Mercado na Agroindústria Brasileira de Exportação.....	35
3.2.	Políticas de Proteção dos Mercados Agroindustriais nos EUA e na UE	38
3.2.1.	O Funcionamento das Estruturas de Proteção nos Países Desenvolvidos	39
3.2.2.	Mensurando a Proteção nos Países Desenvolvidos: Metodologias da OMC e da OCDE	44
3.2.3.	Barreiras Comerciais Impostas aos Produtos Brasileiros	50
3.2.4.	Comparando as Estruturas Tarifárias dos EUA e da UE	57
3.3.	Abordagens para Analisar Impactos da Abertura Comercial no Ambiente dos Negócios.....	59
3.4.	Modelagem do Efeito das Proteções de Fronteira no Comércio de Bens	64
3.5.	Negociações Internacionais e Liberalização Comercial.....	71
3.5.1.	Trabalhos Empíricos sobre Negociações e Comércio Internacional.....	71
3.5.2.	Considerações sobre as Interfaces entre Negociações Multilaterais e Regionais	79
3.5.3.	Negociações Agrícolas na OMC, ALCA e UE-Mercosul	83
3.6.	Questões Institucionais Relacionadas à Liberalização dos Mercados Agrícolas	94
3.6.1.	A Dinâmica da Mudança Institucional no Ambiente Internacional.....	94
3.6.2.	Economia Política da Proteção	97
4.	METODOLOGIA.....	100
4.1.	Seleção dos Setores Competitivos	101
4.1.1.	Por que Selecionar apenas os Setores de Interesse do Brasil?	101
4.1.2.	Procedimentos para Seleção dos Setores de Interesse do Brasil.....	102
4.2.	Modelo de Mensuração Proposto	104

4.2.1.	Adequação do Modelo aos Dados Disponíveis.....	104
4.2.2.	Estimando a Tarifa Equivalente <i>ad Valorem</i> (TEAV)	107
4.2.3.	Pressupostos do Modelo de Mensuração	108
4.2.4.	Revisão dos Modelos Econômicos	110
4.2.5.	Apresentação do Modelo de Mensuração.....	112
4.2.6.	Especificação do Modelo de Demanda por Importação.....	115
4.2.7.	Procedimentos para Tratamento das Séries de Tempo.....	119
4.3.	Fontes de Informações e Dados Coletados	120
5.	RESULTADOS	121
5.1.	Análise dos Mecanismos de Proteção Tarifária	121
5.1.1.	Estados Unidos.....	122
5.1.2.	União Européia	137
5.2.	Projeções da Demanda por Importação Obtidas a partir do Modelo de Mensuração	159
5.2.1.	Função Demanda por Importação para EUA e UE	159
5.2.2.	Comparando Proteções de Fronteira e as Elasticidades-Preço.....	163
5.2.3.	Impactos da Redução Tarifária na Demanda por Importação.....	170
5.3.	Analisando as Hipóteses da Pesquisa	185
5.4.	Limitações dos resultados do Modelo de Mensuração	188
5.5.	Conclusões	191
6.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	192
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	200

TABELAS

Tabela 1. Comércio Agrícola Mundial: Principais Países 1990 e 2002 (US\$ bilhões)	29
Tabela 2. Produtos Agroindustriais Seleccionados: Importância do Brasil na Produção	32
Tabela 3. Produtos Agroindustriais Seleccionados: Taxa de Crescimento Anual	33
Tabela 4. Indicadores do Agribusiness em Países da OCDE e no Brasil	40
Tabela 5. Coeficiente de Assistência Nominal (NAC) para Produtos Agroindustriais	42
Tabela 6. Proteções de Fronteira Impostas aos Produtos de Interesse do Brasil	56
Tabela 7. Estruturas Tarifárias Comparadas da Agricultura (2003).....	57
Tabela 8. Taxas de Crescimento do Comércio, da Produção e do PIB Mundiais	72
Tabela 9. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Carne Bovina (mil tec)	124
Tabela 10. EUA: Volume da Quota e Importações de Carne Bovina <i>In natura</i> (t.)	124
Tabela 11. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Açúcar (mil t. equiv. açúcar bruto)	128
Tabela 12. TRQs para Açúcar e Derivados nos EUA: Volume, Tarifas e Preço de Entrada	128
Tabela 13. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Carne de Frango (mil t.).....	132
Tabela 14. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Carne Suína (mil tec)	133
Tabela 15. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Suco de Laranja.....	134
Tabela 16. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Óleo de Soja (mil t.)	134
Tabela 17. EUA: Balanço de Oferta e Demanda de Tabaco Não Manufaturado (mil t.)	135
Tabela 18. EUA: Proteções Tarifárias Aplicadas em Fumo em Folhas e Cigarros	136
Tabela 19. UE15: Balanço de Oferta e Demanda de Carne Bovina (mil tec).....	142
Tabela 20. UE: Tarifas Aplicadas para cada Tipo de Carne Bovina.....	142
Tabela 21. Comparação entre os Volumes das Quotas e as Exportações dos Países do Mercosul.	143
Tabela 22. UE15: Balanço de Oferta e Demanda de Carne de Frango (mil t.)	146
Tabela 23. UE: Descrição e Volumes das Quotas para Carnes de Aves	146
Tabela 24. UE: Principais Tarifas para as Quotas de Carne de Aves	147
Tabela 25. Exportações Brasileiras de Carne de Frango para a UE	147
Tabela 26. UE15: Balanço de Oferta e Demanda de Carne Suína (mil tec)	148
Tabela 27. UE: Descrição, Volumes e Tarifas das Quotas para Carnes de Suínos.....	149
Tabela 28. UE15: Balanço de Oferta e Demanda de Açúcar (mil t. equiv. açúcar bruto)	154
Tabela 29. UE: Tarifas Intra e Extraquota, Preços de Intervenção e Preço de Entrada	154
Tabela 30. UE: Descrição e Volume das Quotas Tarifárias para Açúcar	155
Tabela 31. UE15: Balanço de Oferta e Demanda de Etanol (milhões de litros).....	155
Tabela 32. UE15: Importações e Exportações de Café Solúvel e Torrado (mil t.)	157
Tabela 33. UE: Tarifas Aplicadas para os Produtos da Cadeia do Café	157
Tabela 34. UE25: Balanço de Oferta e Demanda de Óleo de Soja (mil t.).....	158
Tabela 35. UE: Tarifas Aplicadas para os Produtos da Cadeia da Soja	158
Tabela 36. UE25: Balanço de Oferta e Demanda de Tabaco Não Manufaturado (mil t.)	159
Tabela 37. UE: Tarifas Aplicadas para os Tipos de Fumo em Folhas.....	159
Tabela 38. EUA: Função Demanda por IMportação para os Produtos Seleccionados.....	162
Tabela 39. UE: Função Demanda por IMportação para os Produtos Seleccionados	163
Tabela 40. EUA e UE: Comparação entre as Tarifas NMF (EAV%) e as Elasticidades	167
Tabela 41. EUA: Tarifa "Nação Mais Favorecida", Tarifa "Intra-Quota" e Elasticidade Preço	168
Tabela 42. UE: Tarifa "Nação Mais Favorecida", Tarifa "Intra-Quota" e Elasticidade Preço.....	169
Tabela 43. EUA e UE: Volume e Valor das Importações Totais dos Produtos de Interesse	172
Tabela 44. EUA: Síntese Setorial do Impacto das Reduções Tarifárias de 50% e de 100%	177

Tabela 45. UE: Síntese Setorial do Impacto das Reduções Tarifárias de 50% e de 100%	178
Tabela 46. EUA e UE: Estimativa do Incremento no Comércio Setorial	179
Tabela 47. EUA: Estimativa do Impacto das Reduções Tarifárias de 50% e de 100%.....	180
Tabela 48. UE: Estimativa do Impacto das Reduções Tarifárias de 50% e de 100%.	182

GRÁFICOS

Gráfico 1. Balança Comercial Brasileira (U\$ bilhões)	24
Gráfico 2. Exportações Agroindustriais Brasileiras por Destino (U\$ bilhões)	26
Gráfico 3. Principais Exportadores do Agronegócio Mundial (2003)	28
Gráfico 4. Exportações Agroindustriais Brasileiras (U\$S bilhões)	30
Gráfico 5. Principais Produtos pelo Agronegócio Brasileiro (U\$S bilhões).....	30
Gráfico 6. Exportações Agroindustriais Brasileiras Segundo Grupos de Produtos	31
Gráfico 7. Estimativa de Apoio aos Produtores (PSE) em Países Selecionados.....	43
Gráfico 8. Comparação entre as Exportações Brasileiras para o Mundo e para a UE	58
Gráfico 9. Comparação entre as Exportações Brasileiras para o Mundo e para os EUA	58
Gráfico 10. Comércio e Produção Mundiais de Bens – 1990 a 2001 (variação anual)	73
Gráfico 11. Comércio e Produção Mundiais de Bens Agrícolas– 1990 a 2001 (variação anual).....	74
Gráfico 12. Mercosul: Exportações Intra-Bloco.....	75
Gráfico 13. NAFTA: Exportações Intra-Bloco.....	76
Gráfico 14. Mercosul: Fluxo de Investimento Estrangeiro Direto.....	77
Gráfico 15. Mercosul: Fusões e Aquisições em US\$ bilhões	77
Gráfico 16. NAFTA: Fluxo de Investimento Estrangeiro Direto.....	78
Gráfico 17. NAFTA: Fusões e Aquisições.....	78
Gráfico 18. EUA: Produção e Consumo de Etanol Carburante (1981-2002)	131

FIGURAS

Figura 1. Entendendo os Subsídios Diretos aos Produtores Agrícolas	46
Figura 2. Mecanismos de Garantia de Renda e Mercado aos Produtores Agrícolas.....	46
Figura 3. Comparando as Metodologias: OMC X OCDE.....	48
Figura 4. Observando as Diferenças entre as Metodologias da OMC e da OCDE	48
Figura 5. Efeito de uma Tarifa no Comércio	65
Figura 6. Efeito de uma Tarifa associada a um Preço de Entrada no Comércio.....	65
Figura 7. Modelo para Duas Regiões.....	67
Figura 8. Modelo do Funcionamento das Quotas Tarifárias Agrícolas.....	70
Figura 9. A Dinâmica da Mudança Institucional	99

QUADROS

Quadro 1. Produtos Selecionados para os EUA e para a UE.....	104
Quadro 2. Matriz que Relaciona o Ganho Estimado a partir da Redução Tarifária.....	175
Quadro 3. Graduação dos Ganhos Obtidos a Partir da Redução Tarifária	188

RESUMO

A União Europeia e os Estados Unidos são os dois maiores importadores e exportadores mundiais de produtos agroindustriais. O Brasil é um dos mais dinâmicos fornecedores mundiais destes produtos. O país detém a terceira posição no ranking dos maiores exportadores mundiais e apresenta, desde 2002, o maior superávit comercial agroindustrial do mundo.

A UE e os EUA poderiam importar ainda mais se não impusessem proteções de fronteira para seus produtos sensíveis. Picos tarifários, tarifas proibitivas, escaladas tarifárias, tarifas específicas, quotas tarifárias e salvaguardas especiais são os mecanismos de proteção analisados neste trabalho. Embora dirigidas para uma minoria de produtos, essas proteções são de grande relevância para o Brasil.

As barreiras tarifárias foram analisadas sob três perspectivas: (i) das relações entre as barreiras e as políticas de apoio ao setor agrícola na UE e nos EUA; (ii) da inserção dos produtos brasileiros nesses mercados e (iii) da aplicação de um modelo de equilíbrio parcial para simulação dos efeitos sobre as importações diante de cenários de redução tarifária.

O modelo de equilíbrio parcial baseia-se na elasticidade-preço cruzada da demanda por importação. Foram simuladas duas situações: reduções de 50% e de 100% nas tarifas. O modelo foi executado para uma seleção de produtos que fosse, ao mesmo tempo, sensíveis para UE e EUA, e de interesse do Brasil. Os seguintes setores foram analisados: açúcar e álcool, carne bovina, carne de frango, carne suína, suco de laranja, café torrado e solúvel, óleo de soja e fumo em folhas.

Os resultados agregados mostram que as importações norte-americanas cresceriam 94% em valor (US\$ 4,8 bilhões) e as europeias 55% (€ 3,1 bilhões) para o cenário de 100% de redução tarifária. O modelo permite concluir que, caso as proteções de fronteira fossem efetivamente reduzidas, ambos os mercados demandariam volumes significativamente maiores de produtos que são exportados pelo Brasil.

Conclui-se também que acordos de livre comércio como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Acordo UE-Mercosul, bem como as negociações multilaterais, se promoverem a liberalização dos mercados agrícolas, trarão ganhos inegáveis de comércio para o agronegócio brasileiro.

ABSTRACT

The European Union and the United States are the two largest world importers and exporters of agricultural products. Brazil is one of the most dynamic supplier of those commodities. Among the main agricultural exporters, Brazil is the third one and, since 2002, the country has had the largest agroindustrial trade balance surplus in the world.

The EU and US would import even more if they were not allowed to impose border protection on their sensitive products. Tariff peaks, prohibitive tariffs, specific tariffs, tariff escalation, tariff quotas, and especial safeguards are the mechanisms analyzed by this work. Although these restrictions protect a small amount of products, their impact is huge on Brazil.

The tariffs barriers were analyzed in three perspectives: (i) of the relations between the European and North-American policies to protect their agricultural sector and the barriers imposed; (ii) of the performance of the Brazilian agricultural exports in the previously mentioned foreign markets, and (iii) concerning different tariff reduction scenarios, of the utilization of a partial equilibrium model to quantify the effects on agricultural.

The partial equilibrium model is based on price elasticities of import demand with respect to domestic prices. Two tariff reduction scenarios were simulated: 50% reduction and 100% reduction. The simulation model were run for a selection of products. Only products that could be considered not only sensitive for EU and US, but also relevant for Brazilian exports were selected. Sugar and ethanol, bovine meat, poultry meat, swine meat, orange juice, roasted coffee, instant coffee, soybean oil and unmanufactured tobacco were the sectors analyzed.

The aggregated results show that the US imports would increase 94% (4,8 US billion) and EU imports 55% (3,1 € billion), in the case of 100% tariff reduction. The modeling results lead to the conclusion that, in the case of effective border protection reduction, both markets would demand higher quantity of products that are exported by Brazil.

If agreements between the Free Trade Area of Americas and the EU-Mercosur, as well as the multilateral negotiations, end up promoting agricultural market liberalization, Brazilian agribusiness will profit enormously in terms of its trade.

APRESENTAÇÃO

Meu interesse pelo tema do protecionismo agrícola começou a ser desenvolvido no início de 2001 quando aceitei o convite do Prof. Marcos Jank para trabalhar em um projeto demandado pelo Ministério das Relações Exteriores sobre a política agrícola norte-americana. Na ocasião, o Prof. Marcos era professor visitante na Georgetown University, em Washington, e eu passei três meses por lá como *visiting scholar*. Enquanto o Prof. Marcos estudava os meandros da política agrícola dos EUA, eu passava grande parte do meu tempo analisando a estrutura tarifária norte-americana e os diferentes mecanismos utilizados para impedir o acesso de produtos de interesse do Brasil naquele mercado.

Nesse projeto tive a oportunidade de aprender conceitos fundamentais sobre o tema de acesso a mercados, tais como picos tarifários e quotas tarifárias, além desenvolver habilidades de análise que estão na base de qualquer discussão sobre barreiras tarifárias. Uma dessas técnicas, que ainda hoje é motivo de debate entre pesquisadores e formuladores de políticas, é a conversão de tarifas específicas em equivalentes *ad valorem*. Outro resultado fundamental deste projeto foi a estruturação de uma base de dados que incluía todas as principais proteções de fronteira praticadas pelos EUA para os produtos agrícolas. Mais tarde, tivemos a oportunidade de fazer um projeto muito semelhante para o caso da União Européia.

Assim que voltei dos EUA, fui discutir com o Prof. Celso Grisi o trabalho que havia desenvolvido com o intuito de tê-lo como meu orientador do doutorado. Em nossa primeira conversa o Prof. Grisi, com larga experiência no tema que eu estava apenas começando a lidar, sinalizou-me três possíveis orientações para meu trabalho: (i) a primeira, orientada para política comercial e formulação de estratégias de negociação; (ii) a segunda, mais generalista, com foco em economia internacional; (iii) a terceira, mais específica, direcionada para mercados e estratégias internacionais.

A primeira orientação nos pareceu complicada porque, no Brasil, a política comercial ainda está muito centralizada no governo, sobretudo no Ministério das Relações Exteriores. A segunda, embora interessante, parecia pouco adequada para um doutorado no Departamento de Administração. A terceira, não só me interessou porque não possuía as limitações das duas anteriores mas, sobretudo, porque permitia a mim estudar o comércio internacional dos produtos agroindustriais, minha especialidade desde que terminei a ESALQ.

Com este trabalho finalizado, posso afirmar que o resultado é, na verdade, uma mescla das três orientações. Entender a dinâmica dos mercados internacionais dos produtos agroindustriais pressupõe o uso de conceitos e instrumentos de economia internacional. Se,

ao mesmo tempo, se busca avaliar a importância da liberalização comercial, sobretudo em mercados muito protegidos como os agrícolas, não só se deve recorrer à economia internacional, como também é necessário buscar suporte nos conceitos de política comercial.

Este trabalho é parte integrante de um movimento que, a meu ver, ainda é novo no Brasil. Depois de mais de dez anos de contínua expansão internacional do agronegócio brasileiro, o setor se tornou extremamente demandante em abertura comercial. Mais do que isso, é o único setor que coloca o Brasil em uma posição negociadora ofensiva em qualquer fórum internacional. Dada a sensibilidade generalizada do setor agrícola em muitos países, o tema de acesso a mercados em agricultura está além da ação individual do setor privado. Nesse tema, o governo é um ator fundamental. A novidade do movimento está no fato de que no tema agrícola, onde o Brasil é ofensivo, o negociador dá claros sinais de que necessita da academia e do setor privado para desenhar a estratégia negociadora.

Em alguns casos, como na negociação da Rodada do Desenvolvimento de Doha da OMC, onde o Brasil lidera o G-20, essa colaboração parece ter atingido seu nível mais intenso. Já em outras negociações, tais como na ALCA e na UE-Mercosul, a colaboração é mais tênue.

O Brasil está em uma rota de promover maior integração econômica com outros mercados. Além do Mercosul e das tentativas de levar adiante a ALCA e o Acordo UE-Mercosul, o Brasil está negociando acordos de comércio com a Índia, a África do Sul, os países da Comunidade Andina, além de conversas com a China e com a Rússia. Em decorrência dessas negociações e de outras que virão, a demanda do governo por estudos orientados para a formulação da estratégia negociadora deverá ser cada vez maior.

Nesse sentido, além dos objetivos de contribuir para o conhecimento acadêmico nas áreas de mercado e estratégias internacionais, este trabalho tem também a intenção de servir como fonte de informação para os agentes influenciadores e formuladores da política comercial brasileira.

Finalizo a apresentação deste trabalho com uma citação do livro de Francois e Reinert. Esta pesquisa ganhou ainda mais vigor depois que tive a oportunidade de trabalhar com este livro. No capítulo introdutório, os autores se perguntam o que distingue uma análise de política comercial aplicada de uma análise teórica de política comercial. Uma vez comentado que há um *continuum* entre as abordagens, os autores colocam duas afirmações que foram grandes motivações para meu trabalho: (i) “a concern for accurate and current data as the foundation of the modeling exercise” e (ii) “model structure determined by the data, rather than selective use of data to fit a theoretical structure”.

1. INTRODUÇÃO

A conjugação de três negociações internacionais – Agenda do Desenvolvimento de Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC), Acordo de Livre Comércio União Européia - Mercosul (UE-MS) e Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – com o momento de maior expansão internacional das últimas duas décadas da agroindústria de exportação brasileira, coloca em discussão que benefícios as negociações em curso poderão trazer para ampliar as exportações agroindustriais brasileiras, bem como para liberalizar o comércio mundial de produtos agroindustriais.

Estados Unidos (EUA) e União Européia (UE) são importantes compradores de produtos agroindustriais, grandes produtores e exportadores agrícolas e, ao mesmo tempo, possuem fortes políticas de apoio ao setor agrícola. Estruturadas sobre os três pilares, definidos pelo Acordo Agrícola da Rodada Uruguai (AARU) – acesso a mercados, apoio doméstico e competição nas exportações –, as políticas de apoio à agricultura têm nas proteções de fronteira um dos instrumentos mais importantes para garantir a eficácia de sua aplicação na sustentação da renda do produtor doméstico.

Dentre as diversas proteções de fronteira, no caso dos produtos agroindustriais, destacam-se as barreiras tarifárias cuja mais importante função, no bojo das políticas agrícolas, é garantir renda para o produtor doméstico, com baixo custo para os governos, já que os custos da proteção são transferidos aos consumidores domésticos. Barreiras tarifárias são instrumentos importantes para se controlar a oferta e, dessa forma, manter os preços dos produtores em patamares satisfatórios para seu nível de competitividade. Além disso, barreiras tarifárias são instrumentos universais aplicáveis a qualquer tipo de produto, enquanto que outros como, pagamentos diretos aos produtores, são de maior complexidade na sua execução e gestão. Para alguns produtos, as proteções de fronteira são o único instrumento necessário para sustentar os preços domésticos e assim garantir renda para o produtor.

EUA e UE impõem barreiras tarifárias – definidas nesta pesquisa como picos tarifários, tarifas proibitivas, quotas tarifárias e salvaguardas especiais – para um conjunto de produtos agrícolas, dentre os quais uma relevante parcela é de grande interesse da agroindústria de exportação brasileira. A flexibilização das barreiras representa um dos mais importantes caminhos para a abertura de novos mercados para os produtos agrícolas, como também para reduzir o montante dos subsídios domésticos e para o incremento das exportações desses mesmos produtos. No caso do açúcar, a flexibilização das barreiras permitiria ao

Brasil exportar para os EUA e para a UE; em outros casos, como carnes e suco de laranja, possibilitaria ao Brasil ampliar suas exportações em volume e receita.

As negociações internacionais são a forma de reduzir, mesmo que parcialmente, os níveis de proteção impostos pelas barreiras tarifárias e assim garantir maior acesso aos mercados internacionais. No entanto, quanto se pode esperar de ampliação de mercado em decorrência das negociações? Quanto de comércio novo será gerado a partir da redução das barreiras tarifárias impostas pelos EUA e pela UE? Será que a redução das barreiras deverá produzir um aumento das importações de EUA e UE? Estas são perguntas que são respondidas nesta pesquisa.

O Brasil vem se consolidando nos anos recentes sua posição de base de produção e exportação de produtos agroindustriais e isso coloca o tema de acesso a mercados como umas das prioridades do agronegócio brasileiro. O país é líder mundial nas exportações de soja em grão, café verde e solúvel, carne bovina, açúcar, suco de laranja e fumo; ocupa o segundo lugar nas exportações de farelo, óleo de soja e carne de frango; é o quarto maior fornecedor do mundo de algodão. As exportações de produtos não tradicionais como álcool carburante, carne suína, algodão e frutas seguem também em crescimento, à medida que o país diversifica seus mercados compradores.

O crescimento das exportações brasileiras, nos últimos anos, tornou ainda mais latente o problema do protecionismo nos países desenvolvidos. Com a perspectiva de crescimento menor dos mercados dos países desenvolvidos e de baixos patamares de preços, ganhos relevantes em volumes só virão com a abertura dos mercados protegidos. A expansão das exportações brasileiras, portanto, depende estruturalmente da abertura desses mercados. O crescimento das exportações agroindustriais, nos anos 90, se deveu mais à abertura de mercados não tradicionais, especialmente os dos países asiáticos (China e Rússia) e os dos países do Oriente Médio, do que ao crescimento dos mercados tradicionais, UE e EUA.. As exportações para os mercados tradicionais estão estáveis. Abrir esses mercados, portanto, é prioridade para a agroindústria de exportação brasileira.

Esta pesquisa procura analisar os mercados internacionais dos produtos nos quais o Brasil é competitivo e que estão sujeitos a barreiras tarifárias relevantes nos EUA e na UE. Com esse objetivo, esta pesquisa está organizada nas seções descritas a seguir. A próxima seção detalha o problema de pesquisa, apresentando a relevância do tema escolhido e os objetivos em discussão. A seção de fundamentação teórica analisa o desempenho exportador da agroindústria de exportação brasileira, o andamento das negociações internacionais, os diferentes mecanismos de proteção de fronteira e as abordagens teóricas

para análises desses mecanismos. Na seqüência, a metodologia apresenta o modelo econômico utilizado para mensuração dos níveis de proteção para os produtos selecionados, bem como discute os critérios de seleção dos setores analisados. Na seção de resultados, cada produto é analisado individualmente, para EUA e UE, e os volumes e receitas incrementais de comércio decorrentes da aplicação do modelo econômico são apresentados conjuntamente. A seção de conclusões relaciona os resultados obtidos às perspectivas das negociações internacionais em curso e apresenta sugestões de novos estudos para aprimorar o modelo desenvolvido nesta pesquisa.

2. O TEMA DA TESE

2.1. Antecedentes

Passados mais de 10 anos da primeira abertura comercial, após o término do regime militar, a economia brasileira se aproxima de um novo processo de abertura, motivado pelas negociações internacionais em curso. A abertura iniciada no Governo Collor foi aprofundada no decorrer dos anos 90 pela formação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e pelo término da Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), ambos em 1994 .

A década de 90 foi marcada por um processo de ajuste interno da economia brasileira. A abertura comercial do início da década e intensificada no momento pré Plano Real, o próprio lançamento do Plano Real, a sustentação por cinco anos de moeda sobrevalorizada e a permanência dos juros domésticos em elevados patamares permitiram ao país estabilizar a economia e conter o avanço da inflação. Os custos desse processo foram o aumento da necessidade de entrada de capital externo para financiar a balança de pagamentos e a internacionalização de vários setores da economia, ora estimulada pelas privatizações, ora pela entrada das multinacionais para atender ao mercado interno brasileiro. Nos anos 2000, surge um novo desafio para a economia brasileira: voltar a promover superávits comerciais crescentes e, naqueles setores com elevada competitividade, criar condições para a internacionalização das empresas brasileiras.

Por esses motivos, a primeira década dos anos 2000 será igualmente intensa nas pressões externas por maior abertura comercial. A política comercial brasileira vive um momento ímpar em sua história pela concomitância de negociações em nível bilateral, regional e multilateral. As negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e do Acordo União Européia - Mercosul (Acordo UE-MS) e a negociação multilateral da Organização

Mundial do Comércio (OMC) já estão em andamento e, uma vez implementadas, levarão a uma abertura ainda mais profunda da economia brasileira.

Os anos 90 mostraram ao mundo que ganhos em comércio estão associados a negociações bilaterais, regionais e multilaterais. Processos de abertura unilateral para o comércio exterior, como a promovida pelo Governo Collor, são cada vez menos comuns nos dias hoje. Os países condicionam a abertura de seus mercados à obtenção de novos, em outras nações. A União Européia é o mais forte exemplo dos benefícios que a liberalização comercial traz em termos de desvio e criação de comércio e crescimento do fluxo de investimentos nos países membros, mesmo que a abertura seja feita apenas regionalmente. Os casos do NAFTA (Área de Livre Comércio da América do Norte) e do próprio Mercosul são também exemplos que reforçam esse argumento.

Igualmente importantes são as negociações multilaterais. A OMC vem se fortalecendo ano a ano como organismo multilateral e cada vez mais países optam por integrar-se ao organismo multilateral. Os dois exemplos mais importantes são os processos de negociação em curso da Rússia e da China para se integrarem à organização. Embora esses países tenham que flexibilizar suas barreiras ao comércio, no processo de acesso à OMC, eles percebem que novos mercados serão abertos para suas exportações.

A OMC não está isenta de problemas, especialmente no tocante aos produtos agroindustriais. A própria existência de um Acordo Agrícola, ou seja, um acordo específico para regular o comércio internacional de produtos agrícolas e agroindustriais, deixa claro que esses produtos estão sujeitos a intervenções e políticas diferenciadas em relação aos não agrícolas.

A Cláusula de Paz (Desta, 2002 e Josling e Steinberg, 2003) é um dos elementos que reforça o argumento. A Cláusula de Paz, definida no Artigo 13 do AARU, que esteve em vigência por 9 anos (de 1995 a 2003), impedia aos países recorrer a outros acordos do GATT contra temas que são tratados pelo AARU. Em outras palavras, um país que oferecia elevados subsídios domésticos e/ou às exportações de produtos agrícolas não podia ser contestado na OMC à luz, por exemplo, do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) ou com base no Art. XVI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1994).

Um outro argumento, nesse caso relacionado ao tema de acesso a mercados, é o problema das tarifas específicas. Enquanto nos produtos não agrícolas o uso de tarifas específicas ou

mistas é uma exceção, nos produtos agrícolas é a regra. No caso dos EUA, 42% de seu universo tarifário agrícola está expresso na forma específica e, no caso da UE, 46%.

A intensificação e aprofundamento das negociações regionais nos anos 90 e a finalização da mais ampla rodada de negociações do GATT/OMC em 1994, provocaram grandes mudanças na dinâmica do comércio internacional. Tais mudanças são observadas não só no crescimento do volume de mercadorias transacionado no mundo, decorrente da abertura de mercado, como também no incremento dos fluxos de investimento estimulado pelas oportunidades de mercado.

Os benefícios das rodadas multilaterais de comércio podem ser vistos no crescimento do fluxo de produtos à medida que as negociações ocorrem. No período anterior a 1986, o comércio internacional crescia a 2,9% ao ano em volume. No período de implementação da Rodada de Tóquio, de 1986 a 94, o crescimento anual passou para 5,5% ao ano. Já no período de implementação da Rodada Uruguai, de 1995 até hoje, o comércio internacional vem crescendo a 5,6% ao ano.

Processo inverso é observado nos produtos agroindustriais. A agricultura foi incluída nas negociações multilaterais pela primeira vez na Rodada Uruguai. Apesar dos cortes tarifários, implementados desde 1995 no âmbito do Acordo Agrícola do GATT, o comércio agrícola vem crescendo menos do que o dos produtos manufaturados. Desde o término da Rodada Uruguai, o comércio agrícola cresce 3,1% ao ano e o dos produtos manufaturados, 6,1% ao ano (WTO, 2003).

O menor dinamismo do comércio total de produtos agrícolas, em relação aos manufaturados, não significa, no entanto, que os produtos agrícolas não tenham mercados dinâmicos. Milho, soja, carnes (frango, suína e bovina), açúcar, entre outros, apresentam exportações crescendo a taxas superiores às de suas produções. Ou seja, mesmo diante de regimes protegidos, o comércio internacional de alguns produtos agrícolas ganha importância em relação à sua produção.

Analisando o caso brasileiro, os dados chamam ainda mais atenção. Além do fato de as exportações brasileiras seguirem crescendo mais do que a produção, o crescimento das exportações de diversos produtos é superior ao observado no comércio mundial. Nesses produtos o Brasil vem ampliando sua fatia de mercado no comércio internacional. Uma análise mais detalhada do processo de crescimento e suas razões estão na fundamentação teórica.

A conjugação das negociações internacionais com um processo agressivo de expansão internacional da agricultura brasileira fez com que o Brasil se tornasse um dos países mais demandantes por liberalização dos mercados agrícolas nos fóruns internacionais. A política externa brasileira, no que se refere às negociações, passou a colocar o tema agrícola como prioridade do país. Nesse processo, a agricultura foi considerada prioridade na agenda internacional e é hoje apresentada como condicionante necessária para dar andamento às demais áreas dos processos de negociação. A prioridade dada à agricultura pode ser observada nas negociações da OMC e nas regionais (ALCA e UE-MS) quando o Brasil se ampara no conceito de *single undertaking* para manter bloqueada outras áreas em negociação enquanto a negociação agrícola não avançar. Os três mais importantes exemplos da prioridade que o governo brasileiro dá ao tema agrícola nos fóruns internacionais são os seguintes:

- (i) A articulação e a liderança do G-20. Criado em 20 de agosto de 2003, momentos antes da reunião ministerial da OMC em Cancun, em setembro de 2003, o G-20, grupo de países em desenvolvimento tem atuado com destaque na Rodada de Doha. O grupo concentra sua atuação em agricultura, tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.
- (ii) A abertura de um contencioso na OMC contra os subsídios domésticos norte-americanos ao algodão (WTO, 2003). O Brasil acusa os EUA de conceder subsídios às exportações e subsídios domésticos à produção de algodão, em desacordo com as normas do AARU e ASMC.
- (iii) A abertura de um contencioso na OMC contra os mecanismos de suporte do regime açucareiro da UE (WTO, 2003). Os governos brasileiro, australiano e tailandês acusam a UE de conceder subsídios às exportações para 1,6 milhão de t. de açúcar, além de seus compromissos na OMC, e de aplicar subsídios domésticos à produção de açúcar das quotas A e B que geram um excedente exportado de forma subsidiada (açúcar C).

A ênfase da agricultura brasileira para um setor cada vez mais voltado ao mercado internacional colocou o tema das negociações internacionais como prioridade tanto para o setor privado como para o governo brasileiro. Avaliar o impacto da abertura de mercado, que pode advir das negociações para os produtos nos quais o Brasil é competitivo, tem importância não só do ponto de vista do negociador, como também dos resultados esperados ou pelo setor privado.

2.2. Objetivos da Tese

Este estudo enfoca as barreiras tarifárias impostas pelos EUA e pela UE para os produtos agrícolas de interesse do Brasil. As barreiras tarifárias são analisadas sob três perspectivas: (i) o funcionamento dos regimes de proteção em cada produto e as relações entre as barreiras e as políticas de apoio ao setor agrícola; (ii) a inserção do Brasil nos mercados e produtos em análise e (iii) uma proposta de mensuração da importância dessas barreiras, baseada nas perspectivas de crescimento das importações a partir da flexibilização¹ destas.

Este trabalho tem os seguintes objetivos:

- (i) Analisar os mecanismos de proteção tarifária impostos pela UE e pelos EUA, tomando por base os produtos de interesse do Brasil.
- (ii) Avaliar o volume e o valor das importações que deixam de ser transacionadas na UE e nos EUA em decorrência dos níveis de proteção tarifária, a partir de estimativas do crescimento da comércio, conforme as barreiras são reduzidas.

Em relação ao primeiro objetivo, uma vez definidos os setores de interesse do Brasil, os regimes de proteção nos EUA e na UE são analisados a partir das legislações tarifárias, das notificações realizadas na OMC e das políticas de suporte ao produtor rural ou ao mercado do produto.

Em relação ao segundo objetivo, busca-se medir, em termos de volume importado, preço de importação e valor das importações, os resultados da flexibilização das tarifas. O critério de flexibilização das tarifas está diretamente relacionado ao andamento das três negociações internacionais: Rodada do Desenvolvimento da OMC (Rodada de Doha), Acordo UE-MS e ALCA. Os volumes calculados são validados comparando-os com os volumes importados no passado e com o patamar de produção doméstica nos EUA e na UE.

Estes objetivos baseiam-se na premissa de que as negociações da OMC, da ALCA e do Acordo UE-MS promoverão abertura dos mercados e, conseqüentemente, novas oportunidades internacionais para o setor privado brasileiro, bem como aumentarão a exposição à concorrência das empresas localizadas em mercados fechados. Por esse motivo, serão analisados apenas setores que se encontram fechados, ou parcialmente

¹ O termo flexibilização tarifária é utilizado nesta pesquisa como sinônimo de redução tarifária. Ambos os termos levam em conta a possibilidade de eliminação da tarifa.

fechados, nos EUA e na UE. Tendo em vista que os resultados das negociações ainda não são conhecidos, deve-se recorrer às experiências em curso e ao desenho de cenários possíveis como forma de validar essa premissa.

Como objetivos específicos, o estudo pretende:

- (i) Definir um critério de seleção e avaliação de setores agroindustriais nos quais a participação do Brasil no comércio tenda expandir significativamente diante da liberalização dos mercados internacionais.
- (ii) Avaliar as importações da UE e dos EUA para produtos agrícolas selecionados à luz dos mecanismos de proteção tarifária impostos para cada mercado, integrando os diferentes instrumentos de proteção, tais como picos tarifários, tarifas específicas, quotas tarifárias, escaladas tarifárias e salvaguardas especiais.

Nesse sentido, esta pesquisa tem a pretensão de contribuir para os aspectos empíricos das negociações internacionais, valendo-se de um instrumental de análise da economia internacional. Os cenários de redução tarifária foram construídos a partir da análise dos resultados da Rodada Uruguai do GATT, dos documentos oficiais em discussão na OMC, nos dois acordos de comércio mencionados e a mensuração dos resultados segue a lógica dos modelos de equilíbrio parcial muito utilizados em comércio internacional. No entanto, salienta-se que esta pesquisa direciona sua análise para as implicações empíricas dos resultados de negociações internacionais.

2.3. O Problema de Pesquisa

O Brasil é um grande exportador agroindustrial e um dos mais dinâmicos fornecedores mundiais de produtos agroindustriais. A UE e os EUA são grandes mercados compradores de produtos agroindustriais brasileiros. No entanto, são também mercados que impõem elevadas proteções tarifárias aos seus produtos agroindustriais.

A UE e os EUA poderiam importar ainda mais se não impusessem proteções de fronteira para seus produtos sensíveis. Picos tarifários, tarifas proibitivas, escaladas tarifárias, tarifas específicas, quotas tarifárias e salvaguardas especiais são os mecanismos de proteção analisados neste trabalho. Embora dirigidas para uma minoria de produtos, essas proteções são de grande relevância para o Brasil.

Tendo em conta os produtos agroindustriais, pergunta-se:

- a) As proteções tarifárias impostas pela UE e pelos EUA são indicativos de ausência de complementaridade econômica ou de presença de rivalidade econômica entre o Brasil e esses dois mercados?
- b) Os níveis tarifários praticados são reveladores de baixa competitividade dos mercados importadores em análise?
- c) As quotas tarifárias e suas respectivas tarifas extraquota são mecanismos de proteção da produção doméstica mais restritivos ao aumento do comércio do que os picos tarifários?

2.4. Hipóteses da Pesquisa

EUA e UE impõem elevadas barreiras tarifárias para um conjunto de produtos agrícolas. O Brasil, por sua vez, vem aumentando suas exportações em diversos produtos agrícolas. EUA e UE são grandes importadores de produtos agrícolas, no entanto, em anos recentes, suas importações encontram-se estagnadas. A flexibilização das proteções de fronteira apresenta-se como uma importante solução para promover a retomada das importações desses países.

Os mercados dos EUA e da UE encontram-se fechados ou parcialmente fechados para os principais produtos de interesse do Brasil. Esses mercados são mantidos fechados por três principais razões: sustentação de renda ao produtor, proteção da produção doméstica e, em alguns setores, geração de excedente exportável. Com a abertura desses mercados, são esperados quatro efeitos: (i) crescimento das importações; (ii) aumento da demanda; (iii) decréscimo da produção doméstica e (iv) redução das exportações.

Do problema de pesquisa decorrem as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: Há grande sobreposição dos produtos de interesse do Brasil aos produtos sensíveis nos EUA e na UE.

Hipótese 2: A flexibilização e/ou eliminação das barreiras tarifárias impostas pelos EUA e pela UE para os produtos sensíveis acarretará crescimento de suas importações, abrindo novas oportunidades no mercado internacional.

Hipótese 3: Considerando que a UE é um mercado que apresenta proteções nominais superiores às dos EUA, quando se compara produto a produto,

espera-se que, para uma mesma variação da redução da barreira, o incremento nas importações da UE seja maior em volume e valor do que o dos EUA.

Hipótese 4: Considerando que existem produtos que são protegidos por tarifas proibitivas ou picos tarifários, ao passo que outros estão sujeitos a tarifas extraquota, espera-se que, para uma mesma redução da barreira, o aumento das importações seja maior naqueles sujeitos a quotas.

2.5. Contribuição deste Trabalho para as Pesquisas de Comércio Internacional

Este trabalho traz contribuições para a literatura de comércio internacional e de política comercial em três vertentes: (i) do ponto de vista teórico, na análise dos mecanismos de proteção utilizados pelos EUA e pela UE para produtos agroindustriais de grande interesse do Brasil; (ii) do ponto de vista metodológico, tendo em vista que apresenta uma metodologia que permite a manipulação de dados de fluxos de importação com periodicidade mensal; (iii) do ponto de vista empírico, por apresentar resultados em níveis desagregados de posições tarifárias e permitir a agregação desses resultados em nível setorial, possibilitando sua utilização na formulação de estratégias de política comercial.

EUA e UE apresentam sistemas complexos de proteção e suporte dos setores agrícolas e agroindustrial. Em alguns casos, há conjugação entre proteções de fronteira, políticas de sustentação de preços domésticos e subsídios na forma de pagamentos diretos. Nos casos em que as barreiras de fronteira são instrumentos explícitos de proteção ao setor agrícola, tais barreiras se caracterizam pela combinação de tarifas proibitivas e quotas tarifárias. Nesses casos, as proteções de fronteira são um dos instrumentos que, aliados a políticas de sustentação de preço e a pagamentos diretos com objetivo de garantia de renda, fazem parte de um arcabouço amplo de políticas de proteção.

Em outros casos, menos complexos, as proteções de fronteira existem como forma de sustentar parcialmente os preços domésticos, porém não estão programadas para impedir por completo as importações. O objetivo da proteção, nesse caso, é desconectar parcialmente os preços domésticos dos preços internacionais sem, no entanto, impedir importações ou isolar por completo o mercado doméstico do mercado internacional.

Em linhas gerais pode-se afirmar que:

- (i) Se o objetivo da política é sustentar preços domésticos elevados aos produtores, transferindo para os consumidores os custos da política, as proteções de fronteira são dimensionadas para impedir ou permitir quantidades controladas de importações. Exemplos desse tipo de orientação de política são: açúcar, carne bovina, carne suína, carne de frango e produtos lácteos na UE; açúcar, fumo e produtos lácteos nos EUA.
- (ii) Se o objetivo da política é garantir renda aos produtores, por meio de pagamentos diretos financiados pelos contribuintes, as proteções de fronteira tendem a ter menor importância como instrumento de política. Nesse caso, os preços domésticos tendem a ser mais próximos dos preços internacionais e os pagamentos diretos complementam a renda do produtor. Os EUA executam esse tipo de política para produtos como soja, milho, trigo, arroz, algodão e alguns outros cereais. A UE, em cereais, combina os dois tipos de política.
- (iii) Em alguns produtos como carne bovina, carne de suínos e carne de frango nos EUA, não existem políticas de apoio explícitas. Esses produtos não contam com políticas setoriais e a proteção de fronteira aparece como mecanismo para desvincular parcialmente os preços domésticos dos preços internacionais.

Em relação às políticas de proteção, a contribuição deste trabalho está associada não só a uma análise detalhada, caso a caso, de cada produto escolhido, baseada nas legislações da Comissão Europeia e dos EUA, mas também aos critérios estabelecidos na pesquisa para classificação e avaliação conjunta dos efeitos dessas políticas. Assim, embora a pesquisa desenvolva uma análise de mensuração, levando em conta apenas as proteções de fronteira, todas as formas de proteção são analisadas em conjunto na seção de resultados.

As duas outras contribuições podem ser explicadas em conjunto. Existem diversos modelos de equilíbrio parcial utilizados em economia internacional para fins muito semelhantes ao deste trabalho. Os dois mais comumente utilizados são os que consideram que os produtos importados são substitutos perfeitos dos produzidos domesticamente e aqueles que consideram uma substituição imperfeita entre produtos importados.

No primeiro caso, não há diferenciação entre o produto vendido pelos exportadores, nem entre si, nem entre estes e o produzido pelo país importador (Francois e Hall, 1997). Nesses modelos, diante de uma flexibilização das proteções de fronteira de determinado país, pode-se prever apenas o crescimento das importações totais sem diferenciação entre fornecedores. Esses modelos não permitem estimar a demanda do importador pelo produto de cada fornecedor internacional. Assim, a estimativa dos efeitos sobre a demanda dos

diferentes fornecedores será baseada em participações de mercado constantes. Por isso, tais modelos -- baseados nas estimativas da elasticidade preço da demanda do país importador e na elasticidade preço da oferta do país fornecedor -- não são recomendados, quando se busca medir o impacto sobre as exportações de um determinado fornecedor, a menos que este seja o único fornecedor mundial.

Esse tipo de modelo pode ser aperfeiçoado, visando a estimar efeitos diferenciados nos países fornecedores. A diferenciação, no entanto, vai se dar do lado da oferta. Ou seja, os países que forem mais preço-elásticos na oferta poderão eventualmente aumentar sua participação no mercado comprador. No entanto, o impacto nas importações totais precisa ser calculado com base no somatório da oferta de todos os fornecedores para cada produto.

No segundo caso, que são os modelos Armington (Armington, 1969 e Francois e Hall, 1997), considera-se que a demanda de um país importador por um determinado produto é diferenciada entre os diversos fornecedores mundiais. Quando se busca estimar o efeito de uma redução tarifária de um determinado país sobre as importações provenientes de cada fornecedor, os modelos Armington são aqueles que apresentam o instrumental mais robusto.

Os modelos Armington estimam os efeitos diferenciados a partir das seguintes elasticidades: elasticidade preço da demanda pela importação total; elasticidade preço da oferta do país fornecedor de interesse; elasticidade substituição, que mede a relação entre os preços de importação do produto do país de interesse e os preços da importação total; elasticidade preço direta do país fornecedor de interesse, que é calculada a partir de elasticidade preço da demanda total e da participação de mercado do país de interesse nas importações totais.

No tocante ao modelo econômico proposto, por razões que são explicitadas na metodologia, este trabalho faz uso de um modelo de substituição perfeita, baseado nos trabalhos de Gardner (1987) e de Laird e Yeats (1990), sugerindo, entretanto, algumas modificações, decorrentes da necessidade de adequá-lo aos dados coletados. A opção pelo uso de dados mensais é a principal razão das alterações sugeridas aos modelos citados.

Os modelos de equilíbrio parcial necessitam, do lado do país importador, de uma estimativa da elasticidade preço da demanda do produto e, do lado do país exportador, da elasticidade preço da oferta do mesmo produto. Tais estimativas precisam elaboradas a partir de dados anuais, porque incluem os dados de consumo total, no país importador, e de produção, no caso do país fornecedor. A necessidade de dados anuais exige que sejam coletados dados

de muitos anos para se garantir um número de graus de liberdade que confira confiabilidade aos resultados do modelo.

Essa abordagem permite que se avaliem com precisão os efeitos de uma redução tarifária sobre as importações do país comprador, cruzando os efeitos da demanda por importações com a oferta de exportação, e também os impactos do crescimento das importações na oferta doméstica. No entanto, essa abordagem pode apresentar problemas de estimação em função do uso de dados anuais, especialmente no caso de produtos que apresentam elevadas proteções de fronteira.

Por esta razão, este trabalho optou por desenvolver uma metodologia que permitisse o tratamento de dados mensais de importação como instrumento de previsão dos impactos de uma redução tarifária nas importações de um determinado país. O fator mais importante associado aos dados mensais de importação é que estes são uma informação muito representativa do comportamento importador de um determinado país.

Considerando a importância de se buscar desenvolver um modelo que levasse em conta os dados mensais de importação, esta pesquisa sugere uma modificação no modelo de equilíbrio parcial para substitutos perfeitos. As limitações de tal modificação são analisadas na metodologia.

Essa modificação permitiu a possibilidade de associar os volumes importados ao comportamento do preço doméstico, baseando-se no pressuposto de que preços domésticos e volumes importados são positivamente relacionados. Ou seja, se o preço doméstico sobe, mantida a mesma proteção tarifária, espera-se que as importações também subam. Considerando que o modelo trata das importações totais dos EUA ou da UE, pode-se supor, como forma de simplificação, elasticidade preço da oferta infinitamente elástica. Uma análise mais detalhada deste pressuposto encontra-se na seção de metodologia.

A escolha pelo uso de dados mensais de importação decorre das seguintes razões:

- (i) Dados mensais são mais precisos quando se busca analisar as relações entre variações de preço e variações de quantidade.
- (ii) Dados mensais eliminam o problema de produtos cujas quantidades importadas são controladas anualmente por meio de quotas, tendo em vista que as variações mensais de quantidade, dentro do período de 12 meses, respondem a condições de oferta e demanda.

- (iii) O uso de dados mensais elimina o problema da coleta de dados anuais para um período longo de tempo. A Rodada Uruguai do GATT é um exemplo desse tipo de problema. Na estimação da elasticidade preço da demanda por importação, cruzando-se volumes importados e preços, o comportamento da demanda é fortemente influenciado pelas proteções de fronteira. No caso dos produtos agrícolas, onde as proteções de fronteira são elevadas, esse problema tem grande relevância. Variações nas proteções de fronteira, portanto, podem influenciar a demanda por importações. As proteções tarifárias nos países desenvolvidos, por sua vez, variaram a cada ano no período de implementação dos resultados da RU e, dessa forma, não se pode garantir que não tenham produzido efeitos sobre as quantidades importadas desses países.

2.6. Pressupostos Conceituais

Esta seção apresenta os pressupostos conceituais em relação aos seguintes temas: acesso a mercados, protecionismo, desempenho internacional do agronegócio e oferta internacional de produtos agrícolas.

2.6.1. Acesso a Mercados como Variável Central

À luz dos conceitos estabelecidos no AARU, os mercados agrícolas internacionais sofrem distorções de três tipos (WTO, 2001):

- (i) Aquelas associadas a acesso a mercados, que englobam todas as restrições tarifárias e não tarifárias, exclusive as sanitárias e fitossanitárias;
- (ii) As distorções decorrentes de subsídios domésticos com efeito distorcivo no mercado internacional;
- (iii) Aquelas associadas ao tema de competição nas exportações, que incluem subsídios às exportações e outras formas de apoio às exportações tais como créditos.

Acesso a mercados e subsídios às exportações são temas relacionados. Subsídios às exportações são restituições financiadas pelos governos aos exportadores para cobrir a diferença entre preços domésticos e preços de exportação. Conceitualmente, um produto

que possui preços domésticos superiores aos preços internacionais só poderia ser exportado na presença de subsídios às exportações.

No entanto, se um país tem excedente de um determinado produto, ou seja, a oferta é superior à demanda doméstica, como é possível que o preço doméstico seja mais alto do que o preço internacional? O que explica essa discrepância é a presença de restrições de fronteira. A presença de barreiras, impedindo importações ou mantendo os volumes sob controle (quotas, por exemplo), aliadas a mecanismos de controle da oferta doméstica (quotas de produção, estocagem, etc.) permitem a sustentação dos preços domésticos em patamares superiores aos preços internacionais. Havendo excedente, há a necessidade de subsídios às exportações para escoar esse excedente no mercado internacional.

Ao compreender a lógica da existência dos subsídios às exportações, observa-se que estes seriam eliminados com a queda das proteções de fronteira. Eliminando barreiras tarifárias e permitindo uma livre circulação dos produtos, os preços domésticos, antes sustentados pelas barreiras, seriam reduzidos a patamares comparáveis aos dos preços internacionais. Os subsídios às exportações, nesse caso, não seriam mais necessários.

Abrir mercados fechados, além de garantir maior acesso aos exportadores competitivos, promoveria uma eliminação “natural” dos subsídios às exportações. No caso dos subsídios domésticos, é preciso qualificar seus diferentes tipos. Conforme é discutido na fundamentação teórica, medidas de apoio doméstico podem ser divididas em dois grupos:

- (i) As baseadas em preços garantidos e financiadas pelos consumidores, também chamados de suporte de preços de mercado, ou MPS (*market price support*), que é o jargão da OMC e da OECD;
- (ii) As baseadas em pagamentos diretos (PD) e financiadas pelos contribuintes.

Os produtores recebem transferências de recursos dos consumidores, quando estes pagam pelos produtos agrícolas ou agroindustriais preços superiores aos que pagariam se comprassem os mesmos produtos a preços internacionais ou de livre mercado. Proteções de fronteira são o instrumento principal para sustentar preços domésticos. Portanto, a liberalização comercial promoveria não só uma eliminação dos subsídios às exportações, como também os subsídios do tipo MPS.

Os subsídios na forma de pagamentos diretos são transferências dos governos para os produtores e, portanto, são financiados pelos contribuintes. Esse tipo de subsídio não guarda relação direta com abertura de mercado. Ou seja, a liberalização comercial dos

mercados agrícolas pode não gerar nenhum efeito sobre o nível de subsídios na forma de PDs oferecidos aos agricultores.

Analisando as notificações referentes a subsídios domésticos na OMC, observa-se que PD é um tipo de instrumento de suporte concentrado nos países desenvolvidos, uma vez que os governos precisam ter os recursos para transferir para o setor agrícola. A forma mais comum de subsídios domésticos, e largamente encontrada em países desenvolvidos e em desenvolvimentos, é o MPS.

Por essas razões, diversos documentos que analisam os níveis de distorções dos mercados agrícolas insistem que a abertura comercial, ou o pilar de acesso a mercados, é o tema mais importante quando se busca a liberalização dos mercados agrícolas (Castilho, 2002).

Dada a importância do tema de acesso a mercados para a liberalização dos mercados agrícolas, optou-se por definir as proteções tarifárias de fronteira como variável central desta pesquisa. Embora os demais temas sejam analisados na fundamentação teórica, a análise empírica se restringe aos impactos no comércio, decorrente da flexibilização das barreiras tarifárias.

2.6.2. Protecionismo definido como barreiras ao comércio

Países desenvolvidos como os EUA e a UE possuem políticas intervencionistas de apoio ao setor agrícola caracterizadas por barreiras comerciais, subsídios às exportações e subsídios domésticos à produção. Em alguns produtos, ainda existem quotas de produção doméstica. As barreiras comerciais ou proteções de fronteira são, portanto, um dos instrumentos utilizados para proteger os setores agroindustriais.

Este estudo analisa as seguintes proteções de fronteira: tarifas de importação (picos e tarifas proibitivas), escaladas tarifárias, quotas tarifárias e salvaguardas especiais. Este trabalho define que a queda das barreiras comerciais vai gerar abertura dos mercados. Diante da abertura, no entanto, os EUA e a UE podem fazer uso de muitos outros mecanismos para impedir crescimento das importações. Esses mecanismos poderiam ser dirigidos para barrar a entrada de produtos estrangeiros, ou para dar competitividade à produção doméstica para concorrer com o produto importado. Embora ambas as possibilidades possam existir, este estudo pressupõe que nenhuma delas impedirá o crescimento das importações.

Mesmo que os EUA e a UE passem a ofertar maior volume de subsídios domésticos para os setores que foram abertos, esse volume não impedirá crescimento das importações e deslocamento de parte da produção doméstica. Para os países que abrirem seus mercados, o resultado final será diminuição de custo dos produtos para os consumidores, mas com redução da produção doméstica e aumento das importações.

Este pressuposto está de acordo com estudos (Abare, 2001; Stoeckel, 2002) que mostram que maior acesso a mercados traz benefícios não só para o crescimento dos fluxos de comércio, como também provoca nos países protecionistas a diminuição dos subsídios às exportações e a racionalização dos subsídios domésticos.

2.6.3. O Desempenho do Agronegócio Brasileiro e as Importações Agroindustriais dos EUA e da UE

A análise empírica desta pesquisa foi realizada para um conjunto de produtos aqui denominados de interesse do agronegócio brasileiro. A seleção desses produtos foi baseada em uma análise do desempenho das exportações agroindustriais brasileiras para o mundo.

Os produtos selecionados foram objeto de análise nos mercados dos EUA e da UE. Para cada produto, foram analisadas as políticas de apoio impostas por pelos EUA e pela UE, ou seja, as formas de proteção, incluindo proteções tarifárias e não tarifárias, subsídios domésticos e, em menor detalhe, subsídios às exportações.

Uma vez analisadas as formas de proteção, partiu-se para a modelagem das proteções tarifárias. Os resultados, que mensuram o crescimento do volume importado, a partir de uma hipótese de redução tarifária, não é específico para as exportações brasileiras, embora se refira a produtos de interesse do Brasil.

A opção por se estimar os efeitos da redução tarifária sobre as importações mundiais dos EUA e da UE, em vez de buscar resultados específicos para o Brasil, baseia-se na pressuposição de que o Brasil será um dos maiores ganhadores no caso da liberalização dos mercados agrícolas.

Essa pressuposição não permite nenhuma extrapolação em relação aos resultados do modelo de mensuração sobre as exportações brasileiras. No entanto, significa dizer que, nos produtos de interesse do Brasil, diante de um aumento das importações dos EUA e da UE, a participação do Brasil no total importado será, no mínimo, mantida constante.

2.6.4. O Pressuposto da Oferta Infinitamente Elástica

Modelos de equilíbrio parcial calculam a nova condição de equilíbrio de quantidade e preço cruzando as curvas de demanda do país importador e a de oferta dos países exportadores. O modelo de mensuração proposto nesta pesquisa parte de um pressuposto de que a oferta é infinitamente elástica. Embora esse pressuposto seja discutido na seção de metodologia, optou-se por apresentá-lo conceitualmente nesta seção. A pressuposição da oferta internacional infinitamente elástica se baseia em duas constatações descritas a seguir.

O procedimento de considerar que a oferta de exportação é infinita, em relação aos preços internacionais, é sugerido por Sciences Po (2004), no caso da aplicação empírica dos modelos de Laird e Yeats (1990) e de Claime (1978) às trocas comerciais entre Mercosul e UE, e nos modelos teóricos dos dois últimos autores citados.

EUA e UE são importadores de produtos agroindustriais de grande relevância no comércio mundial. Os EUA importaram em 2003 em torno de US\$ 47,3 milhões e a UE, aproximadamente US\$ 58,4 milhões (9,7% e 12,5% do total importado mundial, respectivamente). Isso, porém, não significa que ambos sejam mercados abertos. EUA e UE impõem elevadas proteções em determinados produtos, os quais são também produtos de interesse do Brasil.

Embora grandes compradores, na análise por produto, EUA e UE detêm parcelas do mercado mundial que podem ser consideradas. Nesse sentido, sugere-se que, mesmo diante de um crescimento da demanda por importações em ambos os países, sem resposta imediata na oferta, esses mercados não deixarão de ser atendidos, porque outros mercados poderão ser deslocados.

Além disso, tendo em vista que as estimativas de importações referem-se às importações totais e não às importações por país, pode-se afirmar que o mercado mundial será capaz de ofertar com rapidez uma demanda crescente nos EUA e na UE. Sendo assim, o problema de escassez de oferta estaria descartado.

Quando se afirma que a oferta foi considerada infinitamente elástica, isso não significa que há super oferta de cada produto. O pressuposto sinaliza que haverá oferta suficiente para atender a nova demanda dos EUA e da UE, sem nenhum excesso de oferta. Assim, o pressuposto da oferta infinitamente elástica está baseado em um segundo, que precisa ser explicitado: o mercado internacional vai fornecer para os EUA e para a UE apenas a

quantidade demandada sem que ocorra alteração no patamar de preços domésticos.. Ou seja, pressupõe-se que os fornecedores não vão ofertar além do demandado a ponto de alterar o patamar de preços domésticos e, por consequência, os preços de exportação. Os fornecedores, nesse caso, estarão procurando maximizar receita, incorporando os ganhos da redução tarifária, mas não buscarão maximizar quantidade comercializada.

2.7. Definição de Termos

Esta seção apresenta alguns conceitos que são utilizados de forma particular neste estudo.

2.7.1. Produtos Sensíveis e Produtos de Interesse

Produtos sensíveis são definidos como aqueles produtos que são protegidos por elevadas barreiras tarifárias e que o país protecionista tem interesse em dar suporte de renda e de mercado à produção doméstica. O país protecionista, nesse caso, tende a adotar uma postura defensiva em relação à liberalização dos mercados desses produtos.

Produtos de interesse são aqueles que um determinado país é grande exportador e tem interesses ofensivos e liberalizantes em relação aos mercados desses produtos. O país ofensivo possui elevada exposição ao mercado internacional e o comércio deste produto pode estar sujeito a elevadas proteções tarifárias.

2.7.2. Dinamismo Internacional

Este trabalho faz duas afirmações baseadas no conceito de dinamismo do comércio: (i) que o Brasil é um país dinâmico no comércio mundial; (ii) que existem mercados agroindustriais dinâmicos em termos de comércio. O conceito de dinamismo é definido de forma relativa neste trabalho.

O indicador utilizado para medir o dinamismo é a taxa de crescimento anual. Foram calculadas taxas de crescimento da produção e da exportação mundial e brasileira para um conjunto de produtos de interesse do Brasil. Diante de taxas de crescimento das exportações superiores às taxas da produção, observa-se dinamismo do mercado internacional. O Brasil foi considerado um fornecedor dinâmico quando foram observadas taxas de crescimento das exportações brasileiras superiores às mundiais.

As taxas de crescimento foram calculadas com dados anuais de 1990 a 2003 por meio de uma regressão linear executada pelo método dos mínimos quadrados ordinários. Os dados foram convertidos em logaritmos, sendo a variável dependente os dados de produção ou de exportação, e a variável independente o tempo. A taxa de crescimento anual é o coeficiente da variável tempo.

2.7.3. Políticas de Proteção, Protecionismo e Liberalização Comercial

O termo protecionismo tem uso corrente nos meios de comunicação e nos discursos de lideranças privadas e representantes dos governos. É usual lembrar que os países desenvolvidos são protecionistas em relação à agricultura. O termo é utilizado sempre que se busca mencionar que os países protegem seus mercados agrícolas. Do lado oposto está a idéia de liberalização comercial, que seria um resultado da imposição de restrições ao uso de políticas protecionistas.

Para fins desta pesquisa, quando se refere aos mecanismos de apoio e sustentação dos mercados agrícolas, utiliza-se o termo políticas de proteção em vez de protecionismo. Existem diversas formas de políticas de proteção. Adotando a nomenclatura da OMC, essas políticas podem ser divididas em três tipos: proteções de fronteira que inibem acesso a mercados, medidas de apoio doméstico ao produtor, ou subsídios domésticos, e subsídios às exportações.

Políticas domésticas tais como a Política Agrícola Comum (PAC) da UE e as leis agrícolas dos EUA podem conter políticas e programas relacionados aos três tipos classificados pela OMC. O programa do açúcar dos EUA, por exemplo, está baseado em elevadas proteções de fronteira e subsídios domésticos. Já o e o regime açucareiro da UE está baseado nesses dois tipos e em subsídios às exportações.

Já no caso de carne de frango, a proteção se restringe às barreiras de fronteira e a programas de incentivos às exportações, sendo restituições às exportações na UE e créditos às exportações nos EUA.

As políticas de proteção, por sua vez, podem ter efeitos distorcivos no mercado internacional. A manutenção de elevadas barreiras tarifárias é um exemplo claro dessa situação na medida em que estas podem impedir o comércio. Barreiras tarifárias impõem restrições na demanda e um dos seus resultados é a depreciação dos preços internacionais.

Os subsídios às exportações também têm efeitos distorcivos porque, se não houvesse a restituição ao exportador, o produto não teria sido absorvido no mercado internacional. Esse tipo de subsídio não só deprecia preços como também desloca mercado de exportadores que não possuem recursos para uso desse tipo de mecanismo.

Os efeitos distorcivos das políticas de apoio doméstico são ainda uma questão em discussão. Existem autores que dividem as políticas domésticas em dois tipos (OECD, 2000): conectadas à produção e a preço (*coupled*), e desconectadas de produção e de preço (*decoupled*). Nessa classificação, o primeiro tipo seria distorcivo e o segundo tipo não seria distorcivo ao comércio. Uma discussão relevante em relação a essa classificação é que as políticas que estão desconectadas dos níveis de produção também teriam efeito distorcivo quando acumuladas com políticas conectadas à produção.

As proteções de fronteira são parte integrante das políticas de apoio ao setor agrícola. Dessa forma, este trabalho define como políticas de proteção todo o aparato de instrumentos de suporte ao setor agrícola, incluindo as proteções de fronteira.

Proteções de fronteira são aqui definidas como barreiras tarifárias e não tarifárias. Em outras palavras, são todos os tipos de proteções relacionados ao tema de acesso a mercados.

2.7.4. Barreiras ao Comércio ou Proteções de Fronteira

Existem diversos tipos de barreiras às importações que vão desde simples tarifas até mecanismos mais complexos de salvaguardas ambientais e trabalhistas. Para fins deste trabalho, são definidos dois tipos de barreiras: tarifárias e não tarifárias. Nas barreiras tarifárias estão incluídas todas as formas de proteção que fazem uso de tarifas como principal instrumento.

As principais barreiras tarifárias são as seguintes: picos tarifários ou tarifas proibitivas, escaladas tarifárias, quotas tarifárias (TRQs) e salvaguardas especiais (SSG). Vale lembrar que as tarifas podem ser denominadas em formato *ad valorem*, específico ou misto. Em geral, picos tarifários são tarifas expressas na forma mista ou específica.

Em relação às barreiras não tarifárias, nos caso específicos dos produtos agroindustriais, são as barreiras sanitárias. As demais não possuem, por enquanto, relevância como formas de proteção dos mercados agroindustriais. Estas poderão, no futuro, transformar-se em importantes formas de proteção, caso as barreiras tarifárias e sanitárias sejam eliminadas.

2.8. Justificativa

Este trabalho direciona a análise para os produtos agroindustriais. Dentre as várias razões que justificam esta escolha, uma das mais importantes é a manutenção das elevadas barreiras tarifárias e não tarifárias praticadas no comércio agrícola internacional. Além do fato de as tarifas para os produtos agroindustriais ainda serem mais altas que as dos produtos industriais e manufaturados, em vários mercados os patamares tarifários também são elevados o suficiente para impedir exportações de diversos produtos agrícolas. Algumas tarifas agroindustriais são tão elevadas que a elas se aplica o conceito de tarifas proibitivas ou picos tarifários. Embora não exista uma definição formal para o conceito de tarifa proibitiva, a literatura (Michalopoulos, 1999; UNCTAD e WTO, 2000; Gibson, 2001) indica que de tão elevadas, as tarifas impedem qualquer fluxo comércio, até mesmo nas exportações dos países que são mais competitivos ou que possuem vantagens comparativas.

Às tarifas proibitivas, somam-se ainda as quotas tarifárias, que definem o tamanho do mercado importador, as escaladas tarifárias, que discriminam em favor dos produtos básicos, em relação aos de maior agregado, e as salvaguardas especiais, que permitem aos países aplicar direitos tarifários sobre as tarifas no caso de preços de importação inferiores aos preços de entrada ou no caso de picos de quantidade importada.

Fonte: BACEN; Ministério da Agricultura e Sistema Alice

Outra razão que justifica a escolha dos produtos agroindustriais é sua importância nas exportações brasileiras. As exportações agroindustriais somaram cerca de U\$ 24,8 bilhões em 2003 e representam em torno de 41% das exportações totais brasileiras. Analisando os saldos comerciais (gráfico 1), observa-se que o setor agroindustrial tem grande importância no superávit comercial brasileiro. Embora se verifique que, a partir de 2002, os demais setores vêm apresentando forte recuperação, o setor agroindustrial apresenta superávit comercial crescente.

Além de foco voltado aos produtos agroindustriais, este trabalho define dois mercados para análise: Estados Unidos e União Européia. Esses mercados foram escolhidos com base em quatro critérios. O primeiro deles é a importância dos mercados nas exportações agroindustriais brasileiras (gráfico 2). A UE é o principal mercado comprador dos produtos agroindustriais brasileiros, com cerca de 39% do total das exportações.

Os EUA foram, até 2000, junto com a Rússia, o segundo maior mercado comprador dos produtos brasileiros. A retração observada em 2001 alterou a posição dos EUA para o quarto lugar; entretanto, em 2003 observa-se um processo de recuperação. Apesar do fato de os EUA serem hoje apenas o quarto maior importador de produtos agroindustriais do Brasil, existe uma justificativa particular para a inclusão do bloco nesta análise. Brasil e EUA são grandes produtores e exportadores mundiais de produtos agroindustriais. Os países são fortes concorrentes no mercado internacional e possuem grande complementaridade entre suas pautas de exportação agroindustrial. Em setores como grãos e oleaginosas, algodão e carnes (bovina, suína e de frango) os dois países são grandes exportadores e concorrem por terceiros mercados.

Os EUA são seletivos na sua estratégia de proteção dos mercados agroindustriais. Além dos diversos programas de subsídios domésticos, voltados para a produção agropecuária, o país impõe barreiras tarifárias e não tarifárias para um conjunto específico de produtos, que coincide com os principais produtos exportados pelo Brasil. Esta proteção “cirúrgica” (Jank, 2002) dos EUA prejudica os países que são exportadores de *commodities* agrícolas que concorrem diretamente com os produtos norte-americanos.

O gráfico 2 traz ainda mais algumas informações de interesse. Com exceção dos EUA, a partir de 2001 observa-se recuperação das exportações para todos os demais destinos. A recuperação das exportações para os EUA passa a acontecer somente em 2003.

No caso dos EUA, a retração das exportações brasileiras está diretamente associada à formação do NAFTA. Na formação do bloco, as exportações agroindustriais intrabloco

representavam cerca de 30% das exportações agroindustriais totais. Nos anos recentes esse número subiu para mais de 40%. Os novos mercados que se formaram nos EUA, Canadá e México foram, em grande parte, apropriados pelos próprios membros do bloco. O desvio de comércio agrícola, provocado pela formação do NAFTA, gerou impactos negativos para as exportações brasileiras.

Observa-se a crescente importância dos países em desenvolvimento (Rússia, China, Índia e África do Sul e no item outros mercados). Os dados mostram que o Brasil vem buscando diversificar ainda mais seus mercados compradores.

GRÁFICO 2. EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS POR DESTINO (U\$ BILHÕES)

Fonte: Sistema Alice e DataIntal (BID)

O segundo critério, que guarda relações com o anterior, refere-se às políticas agrícolas da UE e dos EUA. Ambos os blocos possuem um conjunto complexo de instrumentos de apoio ao setor agroindustrial contidos na Política Agrícola Comum da UE e na Lei Agrícola norte-americana (*Farm Security Act 2002*). Um pilar fundamental sobre o qual as políticas agrícolas se sustentam é a proteção do mercado doméstico contra importações. Esse tema será detalhado no decorrer deste trabalho, mas um dos objetivos das políticas dos EUA e UE é sustentar preços domésticos remuneradores para os produtos agrícolas. Para isso, é fundamental o controle da oferta doméstica. Esse controle é exercido por um balanço entre a produção doméstica e restrição às importações. A abertura irrestrita para o mercado internacional levaria a uma completa reforma nas políticas agrícolas desses blocos.

É preciso levar em conta que os EUA e a UE fazem uso de um amplo arsenal de instrumentos de proteção interconectado: picos tarifários, quotas tarifárias, preços de intervenção, preços mínimos, barreiras sanitárias, entre outros, e cada um desses mecanismos tem interface com a estrutura de subsídios domésticos e de competição nas exportações. As proteções impostas pelos EUA e pela UE, portanto, estão alinhadas com os objetivos mais amplos das suas políticas agrícolas.

O terceiro critério é o fato de que o Brasil está em processo de negociação de acordos regionais com os EUA, no contexto da ALCA, e com a UE no Acordo UE - Mercosul, criando um cenário possível de maior abertura comercial. Além disso, dado o elevado nível de proteção desses mercados em produtos de interesse do Brasil, novos mercados poderão ser abertos, a partir dos resultados da rodada de negociações da OMC.

O quarto critério refere-se especificamente à estrutura de proteção dos mercados agroindustriais desses blocos. Esses blocos ainda mantêm elevadas barreiras para produtos que são do interesse do Brasil. Por esse motivo, negociações que levem a maior abertura nos mercados dos EUA e da UE tendem a gerar maior incremento de comércio do que naqueles mercados que apresentam menor grau de proteção aos produtos brasileiros.

A próxima apresenta as análises teóricas sobre os temas de comércio agrícola, políticas de proteção aos mercados agrícolas e negociações internacionais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção encontra-se dividida nas seguintes sub-seções: desempenho exportador da agroindústria brasileira, políticas de proteção dos mercados agroindustriais nos EUA e da UE, negociações internacionais e liberalização comercial e questões institucionais relacionadas à liberalização comercial.

3.1. Desempenho Exportador da Agroindústria Brasileira

3.1.1. A Inserção da Agroindústria Brasileira de Exportação nos Mercados Mundiais

O objetivo desta seção é caracterizar a inserção do Brasil no comércio mundial de produtos agroindustriais. Nas análises dos efeitos das barreiras comerciais sobre o comércio mundial, a literatura de comércio internacional faz uma importante distinção conceitual entre países

grandes e pequenos. Tarifas impostas por países pequenos geram efeitos relevantes no mercado doméstico e poucos significativos no mercado internacional. Já tarifas impostas contra produtos de países grandes tendem a produzir efeitos significativos no mercado internacional. Um desses efeitos é a queda do preço internacional, uma vez que os exportadores precisam realocar suas exportações para outros mercados.

Segundo dados da FAO, o Brasil detém apenas 6,4% do comércio mundial de produtos agrícolas e ocupa o terceiro lugar nas exportações mundiais, ficando atrás dos EUA e da UE15 (gráfico 3). Levando em conta os anos de 1990 a 2003, observa-se que o Brasil é um dos países com a maior taxa de crescimento nas exportações, 6,3% ao ano.

GRÁFICO 3. PRINCIPAIS EXPORTADORES DO AGRONEGÓCIO MUNDIAL (2003)

Fonte: FAO/FAOSTAT

Segundo dados da OMC para o ano de 2002, excluindo o comércio intra-UE, o mundo transaciona ao redor de US\$ 412 bilhões em produtos agrícolas (tabela 1). Em termos de saldo do comércio agroindustrial, o Brasil apresentou em 2002 superávit de US\$ 15,3 bilhões, ficando atrás apenas do Canadá. Nota-se que o país apresentou o maior crescimento percentual no saldo entre 1990 e 2002. Chamam atenção dados dos EUA, que em 1990 tinham US\$ 19,4 bilhões de saldo e em 2002 o déficit foi de US\$ 2,8 bilhões. O crescimento do saldo do Canadá mostra que o NAFTA foi o grande responsável pelo crescimento das exportações agrícolas deste país e pelo crescimento das importações dos EUA.

A tabela 1 mostra por que Canadá, Brasil, Austrália, Argentina e Tailândia integram o Grupo de Cairns: estes são os países com elevado superávit agrícola e que possuem interesses diretos na liberalização dos mercados agroindustriais.

Caracterizando os setores exportadores, observa-se que há grande concentração na pauta exportadora brasileira. As exportações de soja (grão, farelo e óleo), açúcar (bruto e refinado), café (em grão e solúvel), suco de laranja concentrado, papel e celulose, fumo e carnes (bovina, suína e de frango) respondem por cerca de 85% do total exportado em produtos agroindustriais (gráfico 4). Complexo soja, açúcar e álcool, carne de frango, carne bovina e carne suína são setores que apresentam forte crescimento exportador nos últimos 14 anos (gráfico 5).

**TABELA 1. COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL: PRINCIPAIS PAÍSES
1990 E 2002 (U\$S BILHÕES)**

	Exportações		Importações		Saldo	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002
EUA	59,4	68,8	40,0	71,5	19,4	(2,8)
UE (extra-bloco)	45,3	63,5	77,6	83,4	(32,3)	(19,9)
Canadá	22,3	32,6	9,0	16,3	13,3	16,3
Brasil	9,8	19,4	2,7	4,2	7,1	15,3
China	10,1	18,8	7,9	21,8	2,2	(3,1)
Austrália	11,6	17,1	2,7	4,1	8,9	13,0
Argentina ¹	7,5	12,2	0,3	1,5	7,2	10,7
Tailândia	7,8	11,6	3,2	5,0	4,6	6,6
México	3,5	8,9	5,4	11,2	(1,9)	(2,2)
Mundo ²	284,1	412,3	n.d.	n.d.		

Notas:

¹. Dados de 2001.

². Exclui o comércio intra-UE

n.d.: não disponível

Fonte: OMC (*International Trade Statistics*)

Analisando os últimos 10 anos, observa-se que as exportações seguem em crescimento nos três grupos de produtos: básicos, intermediários e orientados para o consumo (gráfico 6). Esse período mostra que os produtos intermediários, embora cresçam em termos absolutos, vêm perdendo participação no total. Os produtos orientados para o consumidor são os que mais crescem, seguidos pelos produtos básicos. Os dados mais recentes mostram que 39% da pauta é de produtos básicos, 33,5% de intermediários e 27,5% de produtos para o consumidor. O gráfico 14 mostra que não há nenhum processo de mudança estrutural na composição da pauta agroindustrial brasileira. É importante notar que uma das explicações

para que 70% da pauta esteja concentrada em produtos básicos e intermediários são as escaladas tarifárias praticadas pelos países importadores de produtos agrícolas.

GRÁFICO 4. EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS (U\$S BILHÕES)

Fonte: Sistema Alice (SECEX)

GRÁFICO 5. PRINCIPAIS PRODUTOS PELO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO (U\$S BILHÕES)

Fonte: Sistema Alice (SECEX)

Nota: os valores apontados sobre as colunas são as taxas de crescimento dos volumes exportados calculadas para o período de 1990 a 2003.

Vale lembrar que o gráfico 6 segue a classificação de produtos agroindustriais definida pela OMC, ao passo que o gráfico anterior segue uma classificação mais ampla. Daí porque estes apresentam resultados totais diferentes. O gráfico, por exemplo, não inclui os itens de papel e celulose, contidos no gráfico 4.

GRÁFICO 6. EXPORTAÇÕES AGROINDUSTRIAIS BRASILEIRAS SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS POR VALOR AGREGADO

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Sistema Alice (SECEX)

Nota: grupo de produtos de acordo com a classificação proposta pelo *Foreign Agricultural Service* do Departamento de Agricultura dos EUA (FAS/USDA). O FAS classifica os produtos agrícolas em básicos (*bulk*), intermediários (*intermediate*) e orientados para o consumidor (*consumer oriented*). Essa classificação foi criada para a pauta exportadora dos EUA e adaptada para a pauta brasileira.

A importância do Brasil segmentada por produtos foi mensurada de duas formas: fatia das exportações detida pelo Brasil e comparação entre taxas de crescimento das exportações brasileiras e mundiais. Os produtos apresentados nas tabelas 2 e 3 foram selecionados de acordo com a importância de cada um na pauta agroindustrial brasileira. Observa-se que o Brasil detém elevadas participações de mercado nos produtos selecionados ocupando posições de destaque em relação aos seus concorrentes. Observa-se também que para todos os produtos selecionados, com exceção da laranja de mesa e café solúvel, o Brasil apresenta taxas de crescimento da produção e da exportação maiores do que as mundiais. Nesses mercados o Brasil vem ganhando participação ao longo do tempo. No farelo de soja o Brasil vem crescendo na mesma taxa do mundo. Esses dados mostram que, apesar de os mercados agroindustriais dos países desenvolvidos não terem sido abertos, nem mesmo com o término da Rodada Uruguai, o Brasil vem crescendo no mercado internacional, ocupando aqueles países que não impõem barreiras relevantes aos produtos agrícolas.

TABELA 2. PRODUTOS AGROINDUSTRIAIS SELECIONADOS: IMPORTÂNCIA DO BRASIL NA PRODUÇÃO E NO COMÉRCIO MUNDIAL (2003)

	Produção		Exportações	
	Part. no Total Mundial	Posição	Part. no Total Mundial	Posição
Açúcar	16,0%	1	29,0%	1
Algodão	5,0%	5	5,0%	4
Café em Grão	31,0%	1	29,0%	1
Café Solúvel	n.d.	n.d.	44,0%	1
Carne Bovina	16,0%	2	20,0%	1
Carne de Aves	14,0%	3	29,0%	2
Carne Suína	2,9%	4	14,2%	4
Fumo	9,0%	3	23,0%	1
Milho	6,0%	4	4,0%	4
Soja (farelo)	18,0%	2	34,0%	2
Soja (grão)	30,0%	2	38,0%	1
Soja (óleo)	19,0%	2	28,0%	2
Suco de laranja	47,0%	1	82,0%	1

Fonte: ERS/USDA; FAOSTAT/FAO
n.d.: dados não disponíveis.

A elevada participação do Brasil no comércio mundial em algumas *commodities* e a menor participação nas exportações agroindustriais totais sinalizam que há diversos mercados nos quais o Brasil ainda não tem presença efetiva. Mercados como frutas frescas, hortícolas *in natura* e preparados, alimentos prontos para consumo, o Brasil ainda tem pequena importância nas transações internacionais.

A concentração da pauta de exportação agroindustrial brasileira em poucos produtos, sendo a maioria deles matérias-primas, coloca em discussão o problema da necessidade de agregação de valor. Dos produtos enumerados, café, suco de laranja, açúcar, soja (grão, farelo e óleo) e algodão têm formação de preços em bolsas internacionais (Chicago ou Nova Iorque). Os exportadores brasileiros fecham suas transações pelo preço da bolsa internacional, ficando sujeitos às oscilações decorrentes do balanço de oferta e demanda mundial e de outras forças que afetam as bolsas internacionais. Embora estes produtos apresentem os maiores riscos de preços, dada a volatilidade das cotações, são *commodities* com muita liquidez internacional, já que o ajuste das oscilações da oferta é feito via preço.

Além disso, a *precificação* em bolsa oferece ao vendedor e comprador a possibilidade de minimizar os riscos de preço operando nos mercados futuros.

TABELA 3. PRODUTOS AGROINDUSTRIAIS SELECIONADOS: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA PRODUÇÃO E EXPORTAÇÃO DO MUNDO E DO BRASIL (1990 A 2002)

	Mundo		Brasil	
	Prod.	Export.	Prod.	Export.
Café em Grão	1,8%	1,4%	3,6%	3,1%
Café Solúvel	n.d.	5,0%	n.d.	0,9%
Suco de laranja	1,7%	0,7%	0,9%	1,3%
Açúcar	1,9%	3,0%	8,7%	19,0%
Soja em Grão	5,2%	7,4%	8,3%	16,4%
Farelo de Soja	5,3%	4,9%	4,8%	3,1%
Óleo de Soja	5,5%	8,2%	4,9%	8,2%
Carne de Frango	5,5%	7,1%	9,2%	12,5%
Carne Bovina	-0,1%	0,7%	2,4%	6,9%
Carne Suína	2,2%	6,0%	6,9%	26,4%
Fumo	-1,4%	2,4%	2,7%	6,7%
Algodão ¹	1,7%	5,3%	10,2%	105,5%
Laranja de Mesa	2,2%	-0,1%	2,0%	-1,0%
Maçã ²	4,4%	2,2%	7,2%	22,3%

¹ Dados de 1998 a 2002

² Dados de 1993 a 2002

n.d. - não disponível

Fonte: ERS/USDA (PSD Official Statistics)

Nesses mercados predominam as estratégias de liderança em custos. Quanto mais eficiente a logística (transporte interno e custos portuários), maior é o preço recebido pelo vendedor. Além disso, até mesmo nesses produtos existe margem para estratégias de diferenciação de produto. A primeira forma de diferenciação é a agregação de serviços ao comprador, executando vendas diretas e arcando com parte do risco da transação. Empresas que possuem terminais portuários e grande experiência internacional vêm praticando esse tipo de estratégia.

A segunda estratégia é a diferenciação de produto por meio de padrões de qualidade. O Brasil, por exemplo, foi responsável pelo desenvolvimento do mercado de açúcar bruto com alta polarização (*very high polarization*) diferenciando seu produto dos concorrentes (Austrália, Tailândia, Guatemala, Índia, África do Sul, etc.). Ao desenvolver esse tipo de produto, algumas empresas brasileiras passaram a fazer seus próprios contratos de exportação, envolvendo não só a transação dos produtos como também a prestação de serviços ao cliente.

Os demais produtos, carnes e frutas de mesa, possuem estruturas de mercado diferentes das *commodities* cotadas em bolsa. Nesses produtos, naturalmente não há participação de *tradings companies* e as transações e tarefas de desenvolvimento de mercado são executadas pelas próprias agroindústrias. O crescimento das exportações desses produtos mostra que o processo de agregação de valor está em curso. As carnes foram as grandes responsáveis pelo crescimento observado nos produtos orientados para o consumidor. Nesses produtos as possibilidades de diferenciação são maiores, através de diferentes cortes. Além disso, são produtos que envolvem a cadeia do frio e estão sujeitos a diversas normas sanitárias, exigindo dos exportadores rígido controle do processo de exportação.

Os setores que possuem maior grau de internacionalização são carne de frango e suíno e suco de laranja (IEDI, 2002; Iglesias e Veiga, 2002). Os investimentos no estrangeiro, realizados pelas empresas de frango e suínos, nasceram em condições diferentes dos investimentos dos exportadores de suco de laranja. As empresas de frango focaram sua atuação nos grandes mercados compradores e, portanto, com maior grau de abertura, e exportam para suas filiais no exterior. Esses investimentos, portanto, visam à ampliação dos mercados consumidores.

Já os investimentos do setor de suco de laranja são mais tradicionais porque representaram estratégias de defesa contra barreiras tarifárias impostas pelos EUA na importação do suco concentrado brasileiro. A abertura do mercado dos EUA trará impactos positivos e negativos para estas empresas. O impacto positivo é que permitirá a aquisição de matéria-prima a preços mais competitivos no mercado internacional. O impacto negativo refere-se aos preços domésticos do suco de laranja, que cairão com a abertura do mercado, levando a uma possível diminuição de margem das empresas localizadas nos EUA.

No setor da soja, diferentemente dos demais, já predominam empresas multinacionais no Brasil. Embora esse processo esteja ocorrendo no café, açúcar e frango, a participação das empresas brasileiras ainda é relevante, sobretudo nas exportações. A atual estrutura da indústria de soja e derivados é um exemplo do que pode acontecer nos demais setores se os mercados protegidos forem abertos. A hipótese 3 discutida no capítulo 1 procura analisar se este processo ocorrerá nos setores ainda não internacionalizados.

A discussão sobre agregação de valor à pauta exportadora brasileira está na ordem do dia, especialmente nos autores adeptos da Política Industrial. Um importante estudo nessa linha de argumentação foi desenvolvido pelo IEDI (2003). O estudo faz uma divisão da pauta exportadora do Brasil segundo o dinamismo das exportações, comparando os produtos exportados com o comportamento da demanda do mercado internacional. Uma das

constatações do estudo é que os produtos agroindustriais exportados pelo Brasil estão em mercados não dinâmicos ou em decadência.

Além do fato de o estudo trabalhar com setores em níveis muito agregados, especialmente no caso dos produtos agroindustriais, o estudo não coloca em discussão dois problemas da metodologia. O primeiro é que para criar os agregados, os pesquisadores foram obrigados a trabalhar com os dados em valor. Dados em valor geram um viés negativo para os produtos *commoditizados* porque estes tendem a apresentar grande sensibilidade de preços a aumentos na oferta. O segundo problema, que é mais grave do que o anterior, foi não considerar que os mercados agrícolas não apresentam dinamismo na demanda porque são protegidos em vários países, fazendo com que o crescimento observado na demanda seja subestimado.

Este estudo reconhece a necessidade de agregação de valor na pauta de exportação brasileira, mas é preciso levar em conta que produtos agroindustriais tornam-se produtos não comercializáveis à medida que são industrializados. Esta é mais uma razão para a internacionalização das empresas brasileiras, uma vez que a agregação de valor, se limitada no comércio, perde suas restrições quando parte do processamento ocorre nos países que consumirão o produto.

3.1.2. Efeitos Esperados da Abertura de Mercado na Agroindústria Brasileira de Exportação

Esta seção tem como objetivo analisar os efeitos esperados de uma abertura dos mercados internacionais na estrutura da indústria e nas estratégias da agroindústria brasileira de exportação. Embora este trabalho aborde principalmente as relações entre proteções de fronteira e fluxos de comércio, é esperado que o aumento da inserção internacional de um setor promova transformações na estrutura da indústria e nas estratégias internacionais das empresas. Esta seção busca integrar os conceitos teóricos de economia internacional e estratégias internacionais para análise da agroindústria de exportação brasileira diante de maior acesso a mercados internacionais.

Quais são os efeitos esperados da abertura comercial nas exportações agroindustriais brasileiras? E nas estratégias das empresas exportadoras? Para a primeira pergunta pode-se afirmar que a abertura comercial vai promover crescimento das exportações agroindustriais brasileiras. Esta resposta está baseada nos seguintes fatores:

- (i) Os produtos agrícolas são item de maior peso no custo de processamento da agroindústria. A competitividade da agroindústria, portanto, depende diretamente da competitividade na produção agropecuária. Além disso, considerando que este trabalho analisa o mercado de produtos agroindustriais intermediários, onde as transações ocorrem entre indústrias, é esperado que as tecnologias de processamento estejam disponíveis em diversos países. A vantagem competitiva da agroindústria de exportação, portanto, está associada à produção de matérias-primas agropecuárias;
- (ii) O Brasil possui vantagens comparativas e competitivas de localização que são individuais. As vantagens comparativas são: oferta abundante de terras para expansão da produção e condições climáticas favoráveis para a agricultura. As mais importantes vantagens competitivas são: tecnologia de produção agropecuária de clima tropical; centros de excelência em P&D para agropecuária e agroindústria; elevada produtividade agropecuária e sistemas de produção adequados às diferentes condições edafo-climáticas do país;
- (iii) O Brasil tem condições de logística favoráveis para fornecimento para a UE e para os EUA, tendo em vista que estes são os mercados analisados neste trabalho. O mesmo já não poderia ser afirmado se os mercados e análise fossem a Rússia, a China e o Oriente Médio.
- (iv) Diversos produtos da pauta agrícola de exportação brasileira ainda sofrem elevadas barreiras às exportações na UE e nos EUA. Os mais importantes são: carnes de frango, bovina e de suínos; açúcar e álcool; frutas tropicais; derivados de soja; café (torrado e solúvel); algodão; suco de laranja; derivados lácteos; fumo e milho.

Nesses setores, nos quais o Brasil é competitivo, a abertura de mercado trará ganhos de comércio e de receita porque levará ao crescimento das exportações. As exportações crescerão, seja deslocando a produção doméstica dos antigos setores protegidos nos EUA e na UE, seja deslocando concorrentes que gozavam de tratamento diferencial nesses países, seja incorporando novos consumidores nesses mesmos países.

As perspectivas de crescimento das exportações e abertura de mercados antes fechados resultarão em transformações na agroindústria exportadora brasileira. As transformações serão orientadas para promover o crescimento das empresas no mercado internacional. Por crescimento, entende-se aumentar a importância das operações internacionais nas atividades da empresa.

São esperados resultados de duas ordens: (i) no ambiente doméstico, com transformações na estrutura de produção da agroindústria brasileira e (ii) no ambiente externo, com transformações nas estratégias de inserção internacional dos exportadores. Os resultados não são excludentes entre si e podem ocorrer simultaneamente. Na estrutura de produção da agroindústria pode-se esperar:

- a) Nos setores pouco concentrados, consolidação visando ganhos de escala (formação de grupos empresariais e reestruturação industrial);
- b) Novos investimentos em produção para atender os novos mercados que se abrem, visando gerar excedente exportável em volumes crescentes. Nos setores nos quais o Brasil é reconhecidamente competitivo, nos quais o país tem participação de mercado crescente nas transações internacionais, esse processo já está em curso. O aumento da produção e incorporação de novos mercados já é um processo simultâneo. Esses setores, portanto, não sofrerão problemas de restrição de oferta para atender os mercados dos EUA e da UE;
- c) Influxo de IED e novos processos de alianças estratégicas e fusões & aquisições com a entrada ou aumento da importância do capital internacional na propriedade das empresas brasileiras. Empresas estrangeiras que estavam em mercados fechados ou em terceiros mercados passam a produzir no Brasil para manter sua competitividade. Esses processo ocorrerá com maior ou menor intensidade em função do nível de abertura de mercado, da estrutura da indústria e do nível de internacionalização dessas empresas. Já existem processos dessa natureza em curso no Brasil. Esse efeito na estrutura de produção pode ocorrer de forma antecipatória (Freund e McLaren, 1999) enquanto o processo de abertura está em negociação.

Em relação às estratégias de inserção internacional, podem ser apontados os seguintes grupos:

- a) Estratégias de exportações, que são aquelas relacionadas às operações de comercialização do produto no exterior até sua entrega ao importador. A entrega do produto pode ser FOB ou CIF mas o vendedor executa suas operações até a fronteira do país de destino. Ao entregador cabe, a depender do contrato estabelecido com o comprador, entregar o produto no porto de origem ou de destino;
- b) Estratégias de distribuição, que são aquelas nas quais a empresa fornecedora assume parte da tarefa de distribuir seu produto no exterior, seja cumprindo funções de

logística no país comprador, seja definindo sistemas de licenciamento de produção ou distribuição. Neste caso, a empresa já pode estar adquirindo ativos no exterior, porém estes estarão voltados apenas à tarefa de distribuir e não de produzir.

- c) Estratégias de manufatura no exterior com a instalação de plantas produtivas. A empresa, nesse caso, poderia se fornecer no mercado internacional comprando de sua matriz.

Associando as transformações na estrutura produtiva e nas estratégias internacionais, podem ser observados os seguintes exemplos:

- a) Empresas estrangeiras que produzem no Brasil para exportar para seus países de origem ou para terceiros mercados;
- b) Empresas brasileiras ou empresas que já têm sua base produtiva no Brasil que façam investimentos em terceiros mercados voltados à distribuição dos seus produtos. É o caso de um exportador FOB que passa a exportar CIF ou a atender diretamente seu cliente final, internalizando o produto no país estrangeiro;
- c) Empresas que já são verticalizadas no Brasil que busquem a mesma estratégia no exterior. Nesse caso são investimentos em base de produção no país estrangeiro com fornecimento de matéria- prima do Brasil.
- d) Estas mesmas empresas podem desenvolver novos canais de distribuição aproximando-se do cliente final. Por exemplo, um produtor que exporta via *trading company* que passa a exportar por conta própria.

A próxima seção discute as políticas utilizadas pelos EUA e pela UE com objetivo de dar suporte ao setor agrícola.

3.2. Políticas de Proteção dos Mercados Agroindustriais nos EUA e na UE

Esta seção tem como objetivo analisar as estruturas de proteção do setor agrícola e agroindustrial observadas nos países desenvolvidos, com especial atenção para os casos dos EUA e da UE.

3.2.1. O Funcionamento das Estruturas de Proteção nos Países Desenvolvidos

Dados os objetivos deste trabalho, esta seção tem sua análise dirigida para as estruturas de proteção dos mercados agrícolas dos EUA e da UE. Além do fato desses países oferecerem suporte à produção aos mesmos produtos de interesse do Brasil (ver seção 1.8), são também os países com o mais sofisticado aparato governamental de suporte ao setor agrícola. Guardadas as diferenças entre os modelos de política agrícola de ambos, existem diversas interfaces conceituais nos instrumentos de proteção utilizados. Para fins de comparação, são feitos também comentários sobre as estruturas de proteção no México, no Canadá e no Japão.

Para se compreender as políticas de proteção nos países desenvolvidos é importante analisar que efeitos as políticas acarretam para os diferentes *stakeholders* da sociedade doméstica. O *stakeholder* produtor, maior beneficiado pelas políticas de proteção, será analisado na próxima seção. O segundo *stakeholder* mais importante é o consumidor doméstico. As políticas de proteção baseiam-se em dois princípios de financiamento: via consumidor ou contribuinte, além das formas mistas. Não importando a forma de financiamento, grande parte do custo da política é transferido para o consumidor/contribuinte doméstico e outra parte para o produtor estrangeiro quando este se vê diante da competição com produtos subsidiados.

Em que condições a sociedade está disposta a arcar com os custos da proteção ao produtor rural? Apenas nas condições dos países desenvolvidos nos quais o setor agroindustrial tem baixa participação na riqueza do país e, por esse motivo, embora os benefícios dos subsídios sejam altos para os produtores, estes tornam-se pequenos na perspectiva da renda total do país (tabela 4).

Retomando a discussão sobre as formas de financiamento, as políticas que são financiadas pelos contribuintes tendem a gerar menores perdas de bem-estar e por isto são preferidas pelos *policy makers* dos países desenvolvidos. Embora tais despesas promovam gastos do orçamento governamental, elas ainda são inferiores à perda do consumidor provocada por políticas financiadas pelos últimos.

Os dois motivos principais que acarretam maiores perdas de bem-estar nas políticas financiadas pelos consumidores são os seguintes: (i) ao financiar as políticas com recursos dos tesouros nacionais, os governos podem distribuir mais eqüitativamente os custos entre os contribuintes, sem necessariamente onerar com maior intensidade os consumidores que gastam a maior fatia de sua renda com produtos protegidos; (ii) os governos não precisam necessariamente proteger os mercados domésticos contra importações, porque os preços

domésticos podem estar nivelados aos preços internacionais, não incentivando agentes internos a importar. No caso das políticas financiadas pelos consumidores, os governos, necessariamente, precisam barrar importações, porque os preços domésticos são sempre mais elevados do que os internacionais (Orden et al., 1999).

TABELA 4. INDICADORES DO AGRIBUSINESS EM PAÍSES DA OCDE E NO BRASIL

	% do PIB		% agribusiness/ comércio total	
	Agricultura	Alimentos	Exportações	Importações
EUA	1.4%	1.2%	6.8%	3.7%
Canadá	2.2%	2.2%	6.3%	5.2%
México	5.5%	5.5%	4.6%	5.8%
União Européia	2.1%	2.6%	7.0%	7.0%
Japão	1.1%	2.5%	0.5%	8.4%
Nova Zelândia	7.2%	3.8%	44.2%	7.8%
Austrália	3.3%	2.0%	14.8%	3.9%
OCDE	2.1%	1.7%	6.0%	5.7%
Brasil	9.0%	9.0%	30.0%	9.7%

Fonte: OCDE/ABIA

O produtor, por sua vez, está indiferente em relação ao mecanismo de financiamento, desde que as devidas compensações para garantir sua renda sejam oferecidas pelos governos. Políticas predominantemente financiadas pelos consumidores baseiam-se em preços garantidos elevados (sempre acima dos preços internacionais) e controle de oferta por meio de barreiras comerciais para fazer com que os preços domésticos permaneçam sempre acima dos preços garantidos. Geralmente esse tipo de mecanismo prevê que, em caso de preços domésticos inferiores aos preços garantidos, os governos devem retirar o produto do mercado por meio de estoques. Por esse motivo, os governos empenham-se para manter os preços domésticos acima dos preços de garantia.

Nas políticas financiadas pelos contribuintes, há três mecanismos básicos:

- (i) Políticas de preços garantidos que, em caso de preços domésticos inferiores, os governos cobrem a diferença por meio de pagamentos diretos. Nesse tipo de política, em geral não há necessidade de formação de estoques;
- (ii) Pagamentos baseados em área plantada, quantidade produzida ou número de animais. Quanto maior área ou o volume, maior o subsídio que o produtor recebe.

Esse mecanismo e o anterior são chamados de pagamento conectados ao mercado ou *coupled*, na terminologia em inglês.

- (iii) Pagamentos desconectados do mercado (*decoupled*) oferecidos por produtor e não associados às variações anuais na escala de produção ou de área plantada.

Os pagamentos (i) e (ii) são considerados “caixa amarela” na OMC, portanto sujeitos a limites e regras de redução, e o (iii) “caixa verde”. Os pagamentos desconectados podem exercer o mesmo efeito de distorção dos mercados e estímulo artificial da produção, quando são calculados para substituir integralmente as outras formas de pagamentos. Assim, embora possam ser baseados em critérios menos distorcivos, também transferem para o produtor estrangeiro uma parte relevante do custo da política. Uma discussão entre diferentes metodologias de mensuração da proteção encontra-se na próxima seção.

A primeira grande diferença entre as políticas dos EUA e da UE refere-se a esses mecanismos. Os EUA são fortes utilizadores dos mecanismos financiados pelos contribuintes e só fazem uso do financiamento via consumidor em açúcar, lácteos e fumo. Isso dá aos EUA, com exceção destes três produtos, maior flexibilidade para negociar acesso a mercados. A UE, por sua vez, utiliza sistemas mistos, obrigando o bloco a impor barreiras comerciais mais elevadas do que às dos EUA.

Essas diferenças entre os blocos encontram-se na tabela 5. A OECD (2001) publica anualmente um relatório que mensura o nível de suporte oferecido ao setor agrícola dos países desenvolvidos por meio de dois indicadores: *producer support equivalent* – PSE (equivalente suporte ao produtor) e *consumer support equivalent* – CSE (equivalente suporte ao consumidor). Este relatório mostra que a agricultura norte-americana é mais competitiva do que a européia.

O indicador “NAC do produtor” quando maior do que 1, indica que o produtor recebe por seu produto um valor superior ao que receberia se não houvesse o subsídio. Sendo maior do que 1, é sinal de que há transferências dos contribuintes para os produtores. O indicado “NAC do consumidor” mede se há transferências do consumidor ao produtor. Sendo maior do que 1, as transferências ocorrem. A UE apresenta a grande maioria dos “NAC do produtor” superiores aos dos EUA. A UE apresenta 6 produtos com “NAC do consumidor” maior do que 1 (açúcar, lácteos, carne bovina, carne suína, carne de frango e ovos), enquanto que os EUA apresentam apenas 2 (açúcar e lácteos).

Esses indicadores mostram que EUA e UE transferem recursos dos contribuintes para os produtores em quase todos os produtos analisados pela OCDE. Somente em carnes e ovos, no caso dos EUA, é que essa transferência não é verificada.

Por outro lado, o indicador “NAC do consumidor” mostra que os consumidores europeus estão comprando arroz, açúcar, lácteos, carne bovina, carne suína, carne de frango e ovos a preços bem superiores aos preços internacionais. Já os consumidores norte-americanos enfrentam essa situação apenas em açúcar e lácteos. Esse indicador já sinaliza quais são os setores que dependem de proteções de fronteira para sustentação dos preços domésticos em patamares superiores aos internacionais.

TABELA 5. COEFICIENTE DE ASSISTÊNCIA NOMINAL (NAC) PARA PRODUTOS AGROINDUSTRIAIS SELECIONADOS (2002)

	União Européia		Japão		EUA		Canadá		México	
	Prod.	Cons.	Prod.	Cons.	Prod.	Cons.	Prod.	Cons.	Prod.	Cons.
Trigo	1,85	1,01	7,12	4,59	1,43	0,85	1,22	1,00	1,51	1,01
Milho	1,39	1,00	n.c.	n.c.	1,21	0,83	1,10	1,00	1,44	1,03
Arroz	1,58	1,29	6,21	5,69	2,09	0,77	n.c.	n.c.	1,46	1,07
Oleaginosas	1,46	1,00	1,86	1,00	1,14	0,96	1,21	1,00	1,44	1,02
Açúcar	1,96	2,29	1,69	1,64	2,20	2,41	n.c.	n.c.	2,27	3,20
Lácteos	1,93	1,79	4,43	4,07	1,84	1,46	2,22	2,18	1,81	1,62
Carne Bovina	4,87	2,94	1,48	1,39	1,05	0,90	1,13	1,00	1,07	1,01
Carne Suína	1,35	1,31	2,19	2,17	1,05	0,77	1,07	1,00	1,32	1,21
Carne de Frango	1,61	1,55	1,13	1,12	1,05	0,90	1,03	1,01	1,44	1,36
Ovos	1,06	1,03	1,19	1,17	1,05	0,91	1,39	1,37	1,02	1,00

Fonte: OECD, 2001

Nota: o coeficiente nominal de assistência (*nominal assistance coefficient* - NAC) para o produtor mede a razão entre a renda do produtor, somados os subsídios governamentais, e o valor da produção mensurado a preços internacionais, excluídos os subsídios. O NAC para o consumidor mede a razão entre o gasto total do consumidor, incluindo os subsídios ao produtor, e o valor do produto consumido a preços internacionais, excluídos os subsídios aos produtores.

n.c. - não calculado

No caso japonês, com exceção das oleaginosas, existem transferências dos contribuintes e dos consumidores em todos os produtos. No caso do Canadá, chamam atenção os lácteos e os ovos e no caso do México, açúcar, lácteos e carne de frango.

Uma outra forma de analisar as diferenças entre as estratégias de política agrícola dos EUA e da UE é verificar a proporção entre as transferências dos consumidores e as transferência dos governos nas ajuda total conferida aos produtores. Pelo gráfico 7 observa-se que, além

do apoio direto ser muito superior na UE, a parcela financiada pelos consumidores é maior neste mercado, quando comparado com o caso norte-americano. A apoio total apresentado no gráfico é uma estimativa da OECD. A metodologia de cálculo do PSE é analisada na próxima seção.

**GRÁFICO 7. ESTIMATIVA DE APOIO AOS PRODUTORES (PSE) EM PAÍSES SELECIONADOS
(MÉDIA 1986-88 E 2002)**

Fonte: OECD.

EUA e UE são grandes produtores agrícolas e agroindustriais e são os dois maiores exportadores e importadores mundiais de produtos agrícolas. A segunda diferença que se observa entre ambos é o saldo do comércio agroindustrial. Enquanto os EUA são levemente superavitários, a UE é fortemente deficitária no seu comércio extrabloco. As exportações extrabloco da UE representam cerca de 27% das exportações totais, sendo 73% transacionado intrabloco. Esses dados mostram que o bloco teve muita importância na criação e desvio de comércio.

Uma terceira importante sinalização das diferenças entre os setores agrícolas da UE e dos EUA aparece nas propostas para a negociação agrícola da Rodada de Doha na OMC. Os dados acima mostraram que EUA e UE são mercados que oferecem subsídios via pagamentos diretos aos seus produtores e por isso são demandantes desse tema na OMC. Por outro lado, a UE é muito mais demandante do que os EUA em proteção de mercado. A amostra de produtos da OCDE mostra que, enquanto os EUA necessitam proteger apenas os mercados de açúcar e lácteos, a UE necessita de proteção de fronteira para todos os produtos.

3.2.2. Mensurando a Proteção nos Países Desenvolvidos: Metodologias da OMC e da OCDE

Bilhões de dólares são transferidos anualmente sob a forma de apoio doméstico aos setores agrícolas de países desenvolvidos. Grande parte das transferências causa distorções de comércio e prejudica os agricultores de países em desenvolvimento.

Dentre as diversas formas para se subsidiar a agricultura, aquelas que visam garantir renda ao produtor rural e eliminar os riscos de mercado são as mais prejudiciais ao comércio mundial e à agricultura dos países em desenvolvimento. Esses tipos de subsídios são comumente chamados de subsídios diretos aos produtores. As demais formas de ajuda ao setor agrícola, via programas de apoio à pesquisa, ajuda alimentar doméstica, conservação ambiental, etc., por não serem apropriados diretamente na renda do produtor, não são relevantes na análise dos impactos dos subsídios no comércio internacional.

Praticados basicamente pelos países desenvolvidos, que possuem contribuintes e consumidores aptos a transferir enormes montantes de recursos para poucos produtores rurais, os modelos de garantia de renda e de mercado são baseados em três princípios (figuras 1 e 2):

- (i) sustentação de preços aos produtores em patamares acima dos preços internacionais (MPS)
- (ii) pagamentos diretos oferecidos aos agricultores
- (iii) pagamentos desconectados (*decoupled payments*)

No primeiro caso, os preços recebidos pelos produtores são definidos pelos governos. O subsídio está expresso no preço de venda e o produtor fica isento dos riscos de mercado na medida em que os governos comprem a produção pelos preços de garantia, caso os preços de mercado sejam inferiores a estes. Nesse modelo, o produtor tem a percepção de que o mercado está remunerando sua atividade. Por esse motivo, é também chamado de garantia de mercado. Conceitualmente, este modelo é denominado de Medida de Sustentação de Preços de Mercado (*Market Price Support - MPS*).

Embora os governos atuem, fixando os preços de garantia e se comprometendo a comprar a produção, caso os preços recebidos pelos produtores sejam inferiores aos de garantia, o custo do subsídio, ou seja, a diferença entre o preço garantido e um preço internacional ou

de referência, é arcado pelo consumidor. Um governo, para sustentar os preços garantidos e evitar a formação de estoques, precisa controlar a oferta dos produtos beneficiados pela política. As formas mais comuns de controle são quotas de produção e proteções contra importações.

No segundo caso, o Governo também fixa os níveis de preços mas os pagamentos são feitos na forma de compensação, ou seja, o produtor vende sua produção a preços de mercado e recebe, ao final do ano safra, uma compensação que pode ser fixa ou variável. Na compensação variável, esta equivale a diferença entre os preços de venda e os preços garantidos. Na compensação fixa, o produtor recebe um valor que equivale a sua produção, vezes uma taxa expressa em moeda por unidade de produto. A compensação variável é muito utilizada pelos EUA e a compensação fixa pela UE.

Nesse modelo, os governos não eliminam os riscos de preços, mas continuam garantindo renda via pagamento de compensação. O financiador desse modelo é o contribuinte, na medida em que a compensação é feita via desembolso dos cofres dos governos.

No terceiro caso, os pagamentos são baseados na produção e nos preços passados e, por isso, não variam ano a ano. São pagamentos orientados para garantir renda porque, a despeito de variar pouco entre os anos, o produtor abate parte de seu custo fixo ou garante parte de seu lucro com esse recurso. São considerados pagamentos desconectados do mercado, desde que seus valores de referência (preços, produção e área) não possam ser atualizados.

Existem formas híbridas de pagamentos de compensação baseados em diferença de preços, mas desconectados da produção corrente. O exemplo mais importante desse tipo de pagamento são os pagamentos contra-cíclicos instituídos pelos EUA em sua mais recente lei agrícola (Westcott et al., 2002).

A União Européia utiliza com maior frequência o modelo MPS e pagamentos diretos compensatórios associados a limites de produção e área, ao passo que os EUA incluem a maioria dos subsídios nos modelos pagamentos direto e desconectados, além de combinações entre estes. Um cidadão europeu ou americano, portanto, transfere parte de seus recursos para os agricultores de duas formas: ao comprar produtos que têm preços garantidos e ao pagar impostos que formarão os fundos para os desembolsos dos pagamentos diretos.

Não importando o modelo, se os produtos beneficiados por esses subsídios são exportados, parte da conta é também paga pelos produtores de terceiros países sempre que os preços

internacionais são levados para baixo, em decorrência da oferta de produtos subsidiados no mercado internacional.

FIGURA 1. ENTENDENDO OS SUBSÍDIOS DIRETOS AOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

Fonte: autor

FIGURA 2. MECANISMOS DE GARANTIA DE RENDA E MERCADO AOS PRODUTORES AGRÍCOLAS

Fonte: autor

Os níveis de apoio doméstico à agricultura podem ser mensurados de diversas formas. As duas metodologias de maior destaque são a aplicada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2003) e a da Organização Mundial do Comércio

(OMC). Uma vez que estas metodologias foram desenvolvidas com propósitos diferentes, não é de se surpreender que seus resultados sejam igualmente distintos. Ambas as metodologias mensuram os gastos do governos com subsídios, a partir dos três modelos mencionados: quando há desembolso dos governos, mensuram os pagamentos diretos e pagamentos desconectados; quando o subsídio é dado por meio de preços garantidos, estimam a diferença entre esse preço e um preço internacional (OCDE) ou referencial (OMC).

Conceitualmente, ambas as metodologias mensuram os mesmos subsídios. As diferenças de resultado entre elas referem-se ao *modus operandi* de cada uma em estimar os valores dos subsídios. A grande diferença, no entanto, está na finalidade de cada metodologia. A metodologia da OMC tem caráter normativo, porque busca segmentar os subsídios em distorcivos e não distorcivos. Em tese, os distorcivos devem ser objeto de redução e os não distorcivos podem ser usados livremente pelos Governos.

A metodologia da OCDE também segmenta os subsídios, mas pelo critério dos financiadores – contribuintes e consumidores – e beneficiários – produtores e consumidores. A OCDE procura estimar quanto cada produto recebe de subsídios e a parcela de cada beneficiário nesse total.

Essas metodologias mensuram também políticas gerais que beneficiam o setor agrícola, mas que não são dirigidas à garantia de renda. A diferença é que a OMC inclui nesse grupo pagamentos desconectados que a OCDE considera no cálculo do apoio direto ao produtor.

As duas figuras a seguir apresentam as equivalências entre ambas as metodologias. Na figura 3 está a representação esquemática dos programas de apoio divididos nas três caixas da OMC e nos três tipos de apoio mensurados pela OCDE. Na figura 4, são apresentados os valores notificados na OMC e os valores calculados pela OCDE e a correspondência entre eles.

Desde 1987, a OCDE calcula o nível e a composição do apoio interno à agricultura com o intuito de monitorar e avaliar as políticas agrícolas de seus países membros e de alguns não-membros (OECD, 2003). A metodologia da OCDE desagrega a Estimativa de Apoio Total (*Total Support Estimate* ou TSE) em três elementos: a Estimativa de Apoio ao Produtor (*Producer Support Estimate* ou PSE), a Estimativa de Apoio ao Consumidor (*Consumer Support Estimate* ou CSE) e a Estimativa de Apoio aos Serviços Gerais (*General Services Support Estimate* ou GSSE).

FIGURA 3. COMPARANDO AS METODOLOGIAS: OMC X OCDE

Fonte: autor

FIGURA 4. OBSERVANDO AS DIFERENÇAS ENTRE AS METODOLOGIAS DA OMC E DA OCDE: SUBSÍDIOS DOMÉSTICOS NOS PAÍSES DA OCDE

Fonte: OMC e OCDE

* Parcela do CSE que mensura os subsídios aos consumidores pagos pelos contribuintes (preponderantemente programas de ajuda alimentar doméstica e isenções fiscais).

O CSE é composto por duas contas: a estimativa do MPS, quando os consumidores transferem recursos aos produtores, e a estimativa dos benefícios aos consumidores custeados pelos contribuintes. A parcela do CSE transferida aos produtores é também contabilizada no PSE.

A estimativa de apoio total (TSE) considera o apoio total concedido ao setor agrícola, sendo parte apropriado pelo produtor (total do PSE) e parte transferido ao consumidor quando os Governos abrem mão de arrecadação ou distribuem alimentos (parte do CSE). Somam-se a isso os montantes gastos com serviços gerais (GSSE).

A metodologia aplicada no âmbito da OMC foi desenvolvida para a implementação dos compromissos de limite e redução de apoio doméstico estabelecidos no Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU). A metodologia da OMC divide as políticas de apoio em três caixas: verde, azul e amarela. Embora os países-membros sejam obrigados a notificar suas despesas em cada uma das caixas, apenas os pagamentos do tipo caixa amarela estão sujeitos a compromissos de redução. A Medida Agregada de Apoio (*Aggregate Measurement of Support* ou AMS) mensura os subsídios do tipo caixa amarela que se encontram acima do nível *de minimis* de apoio.

Enquanto a metodologia da OMC é um resultado de negociação multilateral, e portanto não necessariamente fiel à realidade do apoio concedido, a metodologia da OCDE fornece um retrato mais minucioso dos níveis de apoio doméstico à agricultura, de maneira mais isenta. Os pontos abaixo ajudam, em parte, a explicar as diferenças entre as duas metodologias:

- Cálculo do MPS

A principal diferença entre as metodologias da OMC e da OCDE reside na forma em que a Medida de Sustentação de Preço de Mercado (*Market Price Support* ou MPS) é calculada.

OCDE: O MPS tem como base a diferença entre os preços vigentes nos mercados externo e interno. Indica, portanto, o montante gasto com a sustentação de preços internos, o que indica a existência de um “imposto implícito” sobre o consumidor. Embora nem todos os produtos subsidiados sejam monitorados pela OCDE, a metodologia utilizada pela organização extrapola os resultados dos produtos monitorados à totalidade dos produtos. O MPS calculada pela OCDE varia em função de flutuações nos preços mundiais.

OMC: O MPS baseia-se na diferença absoluta entre o preço externo de referência (relativo ao período 1986-88) e o preço administrado aplicado domesticamente. Esta diferença de preço é multiplicada pela quantidade do produto que recebe a sustentação de preço. A MPS calculada pela OMC independe de mudanças nos preços mundiais.

- Abrangência

OCDE: A metodologia compreende todas as medidas de proteção associadas a políticas agrícolas, inclusive subsídios que são classificados no âmbito da OMC como caixa verde e

caixa azul, níveis *de minimis* de subsídios do tipo caixa amarela, subsídios à exportação e restrições à importação. Apenas países membros da OCDE e um grupo restrito de países não-membros são monitorados.

OMC: O AMS compreende apenas algumas medidas de apoio doméstico à agricultura, mais especificamente os subsídios do tipo caixa amarela que se encontram acima do nível *de minimis*. Por conseguinte, é uma medida substancialmente mais restritiva do que o TSE calculado pela OCDE. Todos países membros da OMC têm a obrigação de notificar seus níveis de AMS. Uma exceção é feita aos países de menor nível de desenvolvimento relativo (LDCs).

3.2.3. Barreiras Comerciais Impostas aos Produtos Brasileiros

O objetivo desta seção é discutir os principais instrumentos de proteção comercial utilizados pelos países desenvolvidos, sobretudo EUA e UE. A terminologia empregada está coerente com a utilizada pela Organização Mundial do Comércio. As barreiras comerciais podem ser divididas em dois grupos gerais: barreiras tarifárias (picos tarifários, escaladas tarifárias, quotas tarifárias e salvaguardas especiais) e não tarifárias (barreiras técnicas e barreiras sanitárias).

Esta seção não apresenta a análise detalhada das barreiras comerciais para os produtos de interesse do Brasil. Esta análise será realizada na etapa de resultados da pesquisa.

a) Picos Tarifários ou Tarifas Proibitivas

O surgimento dos picos tarifários está associado a dois efeitos decorrentes do AARU: (i) o processo de tarifificação, quando barreiras não tarifárias foram transformadas em tarifas; (ii) criação das quotas tarifárias que criaram tarifas extra-quotas elevadas. Na grande maioria dos casos, os picos tarifários são expressos na forma mista ou específica (unidades monetárias por unidade de peso).

Em termos teóricos, uma tarifa poderia ser considerada um pico tarifário sempre que for capaz de impedir, por si só, as exportações do mais competitivo país exportador para um determinado mercado importador. Em termos práticos, entretanto, essa definição é incompleta porque: (i) muitos produtos são protegidos por sistemas que envolvem não só tarifas mas também quotas; (ii) alguns picos tarifários não conseguem impedir por completo as importações porque, embora tenham sido criados para proteger (e mesmo isolar) a

indústria doméstica, o mercado interno por si só não é capaz de atender a demanda e, por isso, as importações são necessárias, ainda que a preços elevados.

Não há um critério único para se definir picos tarifários quanto a um valor de corte ou patamar tarifário a partir do qual a tarifa se transforma em pico. Foram encontrados três critérios na literatura: tarifas acima de 15% (Hoeckman, 2001; UNCTAD/WTO, 2000), três vezes a média (Laird, 1998; OCDE, 1997; Michalopoulos, 1999) e 1% das maiores tarifas (Devlin et al., 1999). Além destes, Jank et al. (2001 e 2002) sugerem outros critérios: tarifas acima da soma da média e um desvio padrão, mediana mais um desvio-padrão e análise do histograma das tarifas. Para todos os critérios, as tarifas específicas e mistas devem ser convertidas em equivalente *ad valorem*).

A análise dos picos tarifários deve ser feita com cautela quando se pretende comparar estruturas tarifárias de países por meio de indicadores como média, mediana, desvio padrão, etc, ou mesmo índices de intensidade de comércio, RTR (Sandrey, 2001), BEST (Jank et al., 2001), entre outros. Nesse caso, o pico deve ser analisado na posição tarifária para evitar a subestimação dos valores das tarifas que geralmente ocorre quando são calculadas as médias tarifárias para agregados de produtos .

Quando se pretende analisar produto a produto, como no caso deste trabalho, este problema é eliminado naturalmente porque a comparação se dá entre linhas tarifárias a 8 dígitos do Sistema Harmonizado Internacional (SH).

A dificuldade em analisar os produtos a 8 dígitos do SH está na equivalência entre as posições tarifárias dos países. Em um universo grande de países, como por exemplo os 34 integrantes da ALCA, se os dados de cada país não estiverem classificados em 8 dígitos do SH, não se pode comparar, por exemplo, exportações da ALCA para os EUA em uma dada posição tarifária e sua alíquota correspondente. Além disso, o SH harmoniza apenas os códigos a 6 dígitos, fazendo com que os dados tenham que ser equivalidos entre os países.

b) Escaladas Tarifárias

Entende-se por escalada tarifária a sistemática de proteger, via alíquotas mais elevadas, os produtos de maior valor agregado industrial em relação aos produtos básicos ou insumos de produção (Gibson, 2001; UNCTAD/WTO, 2000; Lindlan, 1997). A prática da escalada tarifária tem sido largamente usada por diversos os países e, nos produtos agroindustriais, ganhou maior importância após o processo de tarifificação promovido pela Rodada Uruguai . A escalada tarifária pode assumir diversas formas, mas seu princípio básico é manter tarifas mais baixas para as matérias primas e mais altas para os produtos processados.

As escaladas tarifárias são usadas pelos países para proteger seus setores industriais de três formas:

- (i) Impedindo ou dificultando a importação dos produtos de maior valor agregado, que concorrem diretamente com as indústrias domésticas;
- (ii) Permitindo a importação de matérias-primas a preços de mercado internacional ou, pelo menos, sujeitas a custos tarifários inferiores;
- (iii) Inibindo o desenvolvimento dos setores industriais nos países exportadores de matérias primas.

A identificação de uma escalada tarifária deve levar em conta a interdependência dos mercados entre matérias-primas e processados. Caso esses mercados sejam independentes, ou seja, variações de oferta e demanda de cada um não relacionadas e preços relativos não determinantes dos movimentos de mercado, eles não devem ser incluídos na análise de escaladas tarifárias.

Gibson et al (2001) analisam as tarifas agroindustriais dos EUA levando em conta os níveis de processamento sem considerar a interdependência dos mercados. Ao analisar frutas frescas, processados de frutas e sucos de frutas, por exemplo, os autores estão comparando mercados que são independentes e, por isso, não podem ser analisados na abordagem de escalada.

À semelhança da análise de picos tarifários, a escalada tarifária não deve ser estimada em agregados de produtos porque aumenta-se o viés decorrente dos mercados independentes. A análise, portanto, deve: (i) centralizar-se em produtos que possuem relações efetivas na cadeia de processamento e (ii) todos os produtos devem ser comercializáveis e seus mercados, interdependentes.

Em termos metodológicos, a análise das escaladas tarifárias é feita de duas formas (UNCTAD & WTO, 2000; Lindland, 1997):

- (i) Comparando as tarifas nominais dos produtos que compõem uma cadeia de agregação de valor;
- (ii) Estimando as taxas de proteção efetivas (TPE) para cada setor econômico a partir dos coeficientes industriais de processamento.

O primeiro critério é utilizado para verificar a presença das escaladas tarifárias e o segundo permite a mensuração de seu nível de proteção. O segundo critério leva em conta como as tarifas afetam o valor adicionado de um produto processado. Uma possível conceituação de

escalada tarifária que decorre dos critérios acima seria: observa-se uma escala tarifária quando a tarifa nominal da matéria-prima é inferior à tarifa nominal do produto processado e a tarifa de proteção efetiva é superior à tarifa nominal do produto processado.

Em termos conceituais, a TPE é a diferença relativa entre o valor adicionado de um produto na presença da tarifa e o valor adicionado na ausência da tarifa. Para estimá-lo, é necessário possuir os preços dos produtos e os coeficientes técnicos/industriais. O valor obtido para a TPE, quando positivo, apresenta quanto o comércio do produto poderia crescer caso a tarifa fosse retirada.

Via de regra a escalada tarifária está associada a quotas tarifárias, da mesma forma que os picos tarifários.

c) Quotas Tarifárias (TRQ)

As TRQ foram definidas por exigência do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai. Os países que faziam uso de quotas de importação de produtos agrícolas deveriam converter essas quotas em TRQs promovendo acesso mínimo aos seus mercados e, no caso de acesso já preexistente, garantindo ao menos o acesso corrente. Cada país utilizou metodologias próprias para estipular suas TRQ. A UE é um dos blocos que mais faz uso de TRQ. Bureau (1999), citando dados da Organização Mundial do Comércio, mostra que a UE possui 87 TRQ que estão divididas em vários grupos de produtos (cereais, açúcar, lácteos, carnes, ovos e outros produtos). Em meados de 2001, a UE criou mais uma TRQ específica para o café solúvel, como resultado de um contencioso organizado pelo Brasil (OJEC, 2001). Os EUA possuem 54 e o Canadá 21. Na OMC como um todo são 1.370 TRQ.

As quotas tarifárias funcionam por meio de uma tarifa intra-quota, geralmente baixa, e uma tarifa extra-quota, geralmente um pico tarifário. Até o limite do volume da quota, incide a tarifa intra-quota. A partir do preenchimento da quota, passa a valer a tarifa extra-quota. As tarifas extra-quota praticadas nos dias atuais, mesmo diante da redução gradual prevista pelo Acordo Agrícola, são elevadas o suficiente para impedir importações extra-quota.

TRQs são geralmente utilizadas pelos países nos produtos menos competitivos porque, por meio desse mecanismo, os governos conseguem garantir preços domésticos em níveis que remuneram a produção local. Embora o mesmo poderia ser obtido por meio de tarifas, a fixação de tarifas elevadas não garante, necessariamente, controle da oferta de importação. Por meio de TRQs, os governos conseguem controlar a oferta doméstica porque já

conhecem os volumes máximos que podem ser importados. A UE faz uso mais intenso desse mecanismo do que os EUA. Essa observação está coerente com a argumentação do NAC do consumidor apresentado na seção anterior.

O mecanismo mais perverso das quotas é sua forma de administração. Muitas quotas possuem alocação fixa por país, impedindo que países mais competitivos elevem suas exportações para o mercado que faz uso desse mecanismo. Um dos pontos em debate na negociação da OMC são os métodos de administração das TRQs. Os três métodos mais comuns observados pela WTO (2000) são:

- (i) FC (*first-come, first-served*): não há participações específicas aos importadores. As importações são permitidas pela tarifa intra-quota até que o volume da quota seja completado. As importações físicas do produto determinam a ordem e a tarifa aplicável.
- (ii) LD (*licenses on demand*): fatias para os importadores são geralmente adotadas, ou licenças são emitidas, em relação à quantidade demandada e freqüentemente tendo como prioridade o início do período durante o qual a importação física ocorre.
- (iii) HI (*historical importers*): fatias são alocadas inteiramente ou parcialmente em relação às importações passadas do produto em questão.

AS TRQs geram grande distorções nos mercados internacionais não só porque fixam os volumes de importação, mas também porque tem sido objeto de concessão de preferências entre países, especialmente no caso da administração baseada em critérios históricos e na alocação por país. Os países que possuem preferências via quota não têm interesse em abrir mão de sua fatia porque, como já observado, os preços de importação dentro da quota são mais elevados do que os preços internacionais. O caso clássico é a dependência histórica de alguns países ACP das importações de açúcar da UE.

d) Salvaguardas Especiais

Conforme Thorstensen (1999): “medidas de salvaguardas especiais podem ser tomadas para produtos de qualquer membro que tenha estabelecido tarifas equivalentes para substituir restrições não tarifárias à importação de produtos agrícolas. As condições para a imposição de salvaguardas especiais são as seguintes: (i) caso o volume de importações do produto que entra no território aduaneiro do membro que fez a concessão, em qualquer ano, exceder um volume de gatilho (*trigger level*) determinado, estabelecido em função das oportunidades existentes no mercado; (ii) caso o preço de importação do produto, com base

no preço CIF em moeda doméstica for inferior ao preço de gatilho (*trigger price*) estabelecido pela média dos preços de referência do produto de 1986 a 1988; ...”

O Acordo Agrícola permitiu aos países fazerem uso de salvaguardas especiais as quais se transformaram em mais uma forma adicional de proteção ao mercado interno. No caso da UE, se todas as barreiras tarifárias do açúcar fossem retiradas, ainda assim o Brasil não poderia exportar para a UE porque a salvaguarda especial impediria a importação. O mecanismo principal de funcionamento de uma salvaguarda especial é impor ao produto importado um preço mínimo de entrada na fronteira (preço CIF). Se o produto importado for internalizado a preços inferiores ao preço de entrada (já somados os impostos de importação), os governos podem acessar o mecanismo de salvaguarda para fazer com que o preço internalizado atinja o preço de entrada. A forma mais comum é impor um direito tarifário móvel ou variável.

O mecanismo de salvaguarda é disparado por meio de um gatilho de preço ou de volume (Jank et al., 2002). O gatilho de preço está baseado no preço de entrada. O de volume está associado aos produtos que possuem tarifação sazonal (caso das frutas na UE que possuem tarifas que variam de acordo com os meses do ano).

Esses quatro mecanismos, que são interligados, formam a base dos regimes de proteção dos países desenvolvidos. O uso mais ou menos intenso de cada está associado aos mecanismos de apoio doméstico analisados na seção anterior. Quanto mais dependentes de preços domésticos elevados, mais intenso é o uso das barreiras tarifárias. Quanto mais próximos os preços domésticos dos internacionais, mais restrito é o uso das barreiras e mais intenso o uso dos mecanismos de preços mínimos, pagamentos por produção, área ou unidade animal e pagamentos desconectados.

A tabela 6 apresenta as diferentes proteções de fronteira observadas em produtos de interesse do Brasil e para mercados selecionados. A tabela mostra que existe grande sobreposição de instrumentos em alguns produtos e mercados.

O açúcar, por exemplo, está sujeito a picos tarifários, tarifas específicas, TRQs e salvaguardas especiais na UE, nos EUA e no México. A UE é o mercado que utiliza em maior número de vezes a sobreposições de mecanismos de proteção. Com exceção do etanol e do tabaco, nos demais produtos há pelo menos uma sobreposição de mecanismos. Excluindo ainda o suco de laranja, observa-se completa sobreposição de mecanismos nos demais produtos.

TABELA 6. PROTEÇÕES DE FRONTEIRA IMPOSTAS AOS PRODUTOS DE INTERESSE DO BRASIL

	UE-15				EUA				JAPÃO				CHINA				MÉXICO			
Produto	TEAV (%)	TRQ	SSG	TE	TEAV (%)	TRQ	SSG	TE	TEAV (%)	TRQ	SSG	TE	TEAV (%)	TRQ	SSG	TE	TEAV (%)	TRQ	SSG	TE
Açúcar Bruto	160,8	✓	✓	✓	167	✓	✓	✓	154,3				58	✓			196,2	✓	✓	✓
Álcool Carburante	46,7			✓	47,4			✓	83,3				40				125		✓	✓
Leite em Pó	68,4	✓	✓	✓	49,1	✓	✓	✓	196,7	✓	✓	✓	12,5				128	✓	✓	
Cortes de Frango	94,5	✓	✓	✓	16,9			✓	11,9				12				240	✓	✓	
Carne Suína <i>In Natura</i>	50,6	✓	✓	✓	0				309,5		✓	✓	13,6				20		✓	
Carne Bovina <i>In Natura</i>	176,7	✓	✓	✓	26,4	✓	✓		50				18,6				25			
Milho	84,9	✓	✓	✓	2,3			✓	95,4			✓	68	✓			198	✓	✓	
Tabaco	24,9			✓	350	✓			0				16				45		✓	
Suco de Laranja	15,2	✓			44,5			✓	21,4				7,5				23			

NOTAS:

1. Tarifas aplicadas e, quando específicas, expressas em equivalentes ad valorem.
 2. TRQ: quota tarifária.
 3. TE: tarifa específica.
 4. SSG: direto ao uso de salvaguarda especial.
- Fonte: OMC, USITC (2003), ALADI (2003), APECTariff (2003) e TARIC (2003).

3.2.4. Comparando as Estruturas Tarifárias dos EUA e da UE

As tarifas agrícolas dos EUA e da União Européia apresentam uma característica não observada na estrutura tarifária do Brasil: há grande dispersão ao redor da média em decorrência da presença dos picos tarifários (tabela 7). Enquanto o Brasil apresenta apenas cinco tarifas acima de 30%, os demais países apresentam mais de uma centena de tarifas. Estas tarifas elevadas barram as exportações de diversos produtos agroindustriais brasileiros para estes países (gráficos 8 e 9).

TABELA 7. ESTRUTURAS TARIFÁRIAS COMPARADAS DA AGRICULTURA (2003)

	Brasil	EU-15	USA
Média (%)	12,7	29,3	12,3
Mediana (%)	12,5	14,4	4,4
Máximo (%)	55	277,2	350
Desvio Padrão (%)	6,7	40,3	29,6
No Linhas Tarifárias	960	2,091	1,829
Tarifas > 30%	5	636	167
Tarifas = zero	82	403	388

Fonte: MDIC; USITC; Comissão Européia; COMTRADE/ONU.

Notas

1. Indicadores calculados a partir dos dados tarifários a 8 dígitos do Sistema Harmonizado Internacional
2. As tarifas específicas foram convertidas em equivalentes ad valorem pelos valores médios de exportações calculados a partir da base de dados COMTRADE/ONU.
3. Brasil: tarifas incluem as exceções à TEC do Mercosul.
4. EUA: estatísticas consideram as tarifas intra e extra-quota.
5. UE: estatísticas não incluem as tarifas intra-quota.

Os gráficos de dispersão trazem as tarifas no eixo vertical e os valores exportados no eixo horizontal. O losango em azul aponta o total exportado pelo Brasil para cada produto projetado na estrutura tarifária da UE (gráfico 11) e dos EUA (gráfico 12). A circunferência em vermelho traz o valor efetivamente exportado para o bloco específico. Embora não se possa analisar a UE e os EUA de forma homogênea, ambos os gráficos mostram que naqueles produtos com elevadas tarifas nos dois blocos (produtos sinalizados nas caixas de texto), a importância de cada bloco nas exportações brasileiras para cada bloco é pequena quando comparada com as exportações para o mundo.

Esta análise será detalhada no decorrer do trabalho porque existem diferenças entre os diversos produtos. Estes gráficos, por exemplo, não mostram as barreiras não tarifárias. No caso das aves para os EUA, as tarifas são relativamente baixas porque o mecanismo principal de proteção é não tarifário. No entanto, vale observar que as exportações para UE e EUA são sensivelmente menores do que as exportações totais, principalmente naqueles produtos com tarifas relevantes. Além disso, os incrementos nas exportações totais

brasileiras não estão ocorrendo devido ao crescimento da importância dos EUA e da UE. Pelo contrário, são os outros mercados que vem ganhando importância.

GRÁFICO 8. COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA O MUNDO E PARA A UE COM AS TARIFAS RECEBIDAS PELO BRASIL NA UE (A 6 DÍGITOS DO SH)

Fonte: TRAINS; DataIntal (BID)

Nota: tarifas extra quota no caso das TRQ

GRÁFICO 9. COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA O MUNDO E PARA OS EUA COM AS TARIFAS RECEBIDAS PELO BRASIL NOS EUA (A 6 DÍGITOS DO SH)

Fonte: USITC; Banco de Dados Hemisférico v. 1 (FTAA)

Nota: tarifas extra quota no caso das TRQ

A seção 3.3. apresenta diferentes abordagens utilizadas para se analisar os impactos da liberalização comercial em negócios internacionais.

3.3. Abordagens para Analisar Impactos da Abertura Comercial no Ambiente dos Negócios

A crescente importância das integrações regionais e das negociações multilaterais nos fluxos de comércio e investimentos tem sido um campo fértil para as pesquisas acadêmicas. Os anos 90 foram marcados pela publicação de muitos estudos acadêmicos analisando os efeitos das integrações regionais no comércio internacional e nas estratégias empresariais. Tais estudos analisaram as integrações com ênfase em vários processos que nasceram ou se intensificaram na década de 90. Alguns deles são:

- (i) A consolidação da União Européia que, a despeito de ser um processo de integração que data dos anos 60, foi consolidado nos anos 90 com a adoção do sistema monetário comum;
- (ii) A formação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA);
- (iii) A formação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul);
- (iv) O lançamento do compromisso de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA);
- (v) Diversas outras zonas de livre comércio negociadas em nível bilateral tais como acordo EUA e Chile, etc.

Especial atenção passou a ser dada a esses processos após o término da Rodada Uruguai do GATT (atual Organização Mundial do Comércio) em 1994 que, embora tenha trazido importantes ganhos no aspecto multilateral, os problemas de acesso a mercados não foram resolvidos. A manutenção de relevantes barreiras tarifárias e não tarifárias em diversos setores fez com que os acordos regionais do tipo “zona de livre comércio” (ZLC) passassem a ser vistos como alternativa mais factível para abertura comercial.

O fortalecimento dos processos de integração regional nos anos 90 e a intensificação dos fluxos de investimentos de longo prazo entre os países, sobretudo naqueles em processo de

integração, motivou a realização de muitos estudos acadêmicos ao longo da segunda metade dos anos 90 (Bhagwati et. al., 1999; Frankel, 1997).

A primeira onda de estudos tinha foco mais voltado para uma análise descritiva dos impactos gerados pelos processos de integração regional. Uma segunda onda pode ser observada no início dos anos 2000 com a publicação de vários estudos de caráter preditivo. Estes estudos utilizam modelos quantitativos mais complexos.

Em linhas gerais, avaliando os dois momentos citados acima, os estudos relacionados à formação das zonas de livre comércio se baseiam nas seguintes abordagens (Castilho, 2002):

- (i) Estudos econômicos de previsão baseados em modelos econométricos de equilíbrio geral (CGE e GTAP) (Watanuki e Monteagudo, 2001; Decreux e Guérin, 2001; Roland-Holst e Van der Mensbrugghe, 2001; Tourinho e Kume, 2002, citados por Castilho, 2002) ou parcial (Carvalho *et al.*, 1999; Carvalho e Parente, 1999, citados por Castilho op. cit.) que procuram estimar os efeitos sobre o comércio intra e extra zona a partir da abertura comercial intra zona. São estimados efeitos da abertura comercial nos fluxos entre os países e entre setores. Embora os modelos de equilíbrio parcial e geral sejam de natureza diferentes, os estudos procuram avaliar no curto e longo prazos a nova configuração do fluxo de produtos a partir de alterações na estrutura de proteção dos países. Podem ser aplicados tanto para casos de comércio bilateral, como para zonas de livre comércio entre muitos países, ou até mesmo nos casos de abertura multilateral. Nos estudos setoriais ou voltados aos impactos da liberalização em um conjunto específicos de produtos (CIE, 2002), são utilizados com mais frequência modelos de equilíbrio parcial. Quando se procura avaliar os impactos em grandes agregados econômicos, os modelos de equilíbrio geral são mais utilizados (Castilho, 2002).
- (ii) Estudos que procuram inferir sobre os efeitos nos fluxos de comércio decorrentes da formação de uma ZLC (ou da abertura comercial entre países, mesmo que no escopo multilateral), com base do perfil de comércio e na estrutura de proteção de cada país. Esses estudos utilizam indicadores tais como: índice de tarifa relativa (relative tariff ratio) (Sandrey, 2000) e índice de sensibilidade de tarifa nas exportações regionais (regional export sensitive tariff index) (Jank *et al.*, 2002). Esses índices fazem uso dos conceitos de tarifa recebida, que é aquela que um país A está sujeito quando exporta para o país B, e tarifa oferecida que é aquela que o país A oferece ao B quando este exporta para A. Esses índices estimam tarifas ponderadas pelos fluxos de exportações e importações e observam uma dada tarifa média a um dado nível de agregação por produto. Esses

Índices permitem inferir para um determinado setor ou para a pauta de comércio de um país, quais setores poderão crescer em importação ou em exportação a partir de uma abertura comercial. São índices que aprimoram a análise das estruturas tarifárias dos países e permitem que cada estrutura tarifária seja comparada na mesma base. Não permitem inferir sobre alterações no volume de comércio. Essa abordagem tem sido preferida em relação aos modelos de equilíbrio porque traz resultados empíricos mais interessantes quando se pretende definir estratégias de política pública e comercial.

(iii) Estudos que analisam o comportamento dos fluxos de comércio antes e depois da implantação da ZLC. Estes estudos baseiam suas conclusões em indicadores tais como: intensidade de comércio, intensidade de comércio intra e extra zona, propensão ao comércio, etc. Estes estudos mostram que o comércio intra zona se intensifica fortemente após a implantação da ZLC mas o processo de implantação é anterior e pode ser verificado anos antes da implantação (Vaillant e Nin, 2002; dell'Aquila *et al.*, 1999; Blomström e Kokko, 1997). Alguns estudos mensuram o número de anos que esse processo de antecipação pode ser verificado (Freund e McLaren, 1999). Uma das vertentes analisa os efeitos antecipatórios da formação de uma ZLC mostrando que o fato do comércio se intensificar decorre de um processo de antecipação determinado pelas empresas que passam a transacionar cada vez mais intra zona antes mesmo de sua implantação. Esses estudos, no entanto, não analisam fluxo de investimento pois baseiam-se apenas nos fluxos de comércio. São estudos com poder reduzido de inferência sobre os possíveis impactos da formação de blocos regionais ainda não estruturados tendo em vista que os resultados não estão em consenso e dependem de particularidades de cada região. Por outro lado, os indicadores utilizados permitem que se analise a complementaridade de comércio entre os países para se avaliar se há sinergias ou competição entre os setores dos diferentes países. Embora ainda não presente na literatura, o casamento entre os índices de intensidade, que não consideram barreiras de proteção, e os índices de tarifa relativa (descritos no item (ii)) pode oferecer resultados interessantes em termos de previsão.

(iv) Estudos com os mesmos objetivos são desenvolvidos com outras metodologias que não índices de intensidade, sendo comumente usados os chamados “modelos gravitacionais” (Piani e Kume, 2000; Frankel, 1997). Esses modelos incorporam na análise não só os fluxos entre e intra bloco por país, como também as distâncias geográficas e a renda de cada país medida pelo produto interno bruto. Tais modelos permitem avaliar no tempo o comportamento do comércio entre países. Embora sejam modelos que tiveram suas

primeiras aplicações em comércio internacional nos anos 60 (Frankel, 1997), voltaram a ser utilizados recentemente em decorrência da formação de novos blocos de comércio.

- (v) Estudos que procuram relacionar a liberalização comercial com as estratégias das empresas, sobretudo as multinacionais. Tais estudos, que não são exclusivos para zonas de livre comércio, procuram testar as relações entre abertura de comércio e fluxos de investimentos (Worth, 1998; Blomström e Kokko, 1997; Machant *et al.*, 2002; Dunning, 1995). As estratégias das empresas são analisadas por meio de fluxos de investimentos direto (IED). Esses estudos corroboram ou criticam a hipótese de que investimento estrangeiro direto e abertura comercial estão inversamente relacionados, especialmente quando o IED é voltado para acesso ao mercado estrangeiro (Mundell, 1968). Não há consenso entre os trabalhos. O mais comum tem sido analisar o caso das multinacionais tendo em vista sua predominância no fluxo de IED. Na maior parte dos casos estes estudos não analisam os efeitos dinâmicos do IED na economia do país receptor, nem tampouco que impactos positivos ou negativos o IED tem sobre a balança comercial.

Para esta pesquisa, não interessam apenas os estudos relacionados aos aspectos institucionais do comércio internacional. São igualmente importantes os estudos relacionados às estratégias empresariais internacionais e ao desempenho exportador de setores econômicos. As duas abordagens são detalhadas abaixo:

- (i) No nível setorial, estão os estudos que avaliam o desempenho exportador ou internacional de setores e empresas. Estes estudos procuram avaliar a inserção de um país, setor ou grupo de produtos nos fluxos internacionais. Estes estudos fazem uso de indicadores tais como (Baker *et al.*, 2002; Canuto e Xavier, 2000): índice de performance de comércio e perfil exportador e inserção nos fluxos internacionais. Por meio desses indicadores pode-se avaliar se o setor ou produto de um país está bem posicionado nos fluxos internacionais, sem alterar a estrutura de proteção dos países importadores. Já existem estudos que procuram integrar os índices de desempenho de comércio com os modelos gravitacionais para avaliar a inserção de um país e um novo quadro institucional desenhado a partir da formação de uma zona de livre comércio (Baker *et al.*, 2002).
- (ii) Estudos focados nas estratégias internacionais que procuram analisar as alianças estratégicas internacionais, as formas de entrada no mercado internacional, as estratégias das empresas exportadoras e os processos de internacionalização das firmas. Esses estudos cobrem desde o processo de exportação até aquisições e fusões

(Dunning, 1995; Buckley e Casson, 1998; Aulakh *et al.*, 2000; Iglesias e Veiga, 2002; Quinlan, 2001). Alguns deles baseiam-se na teoria de custos de transação para analisar as formas contratuais entre as empresas no ambiente internacional. Ao contrário das demais abordagens, estes estudos utilizam dados secundários e não possuem modelos ou indicadores padronizados. Esses estudos não relacionam as estratégias mencionadas com a estrutura de proteção dos países. Também não foram encontrados estudos que avaliam os impactos da liberalização nessas estratégias.

A inserção internacional das empresas brasileiras ganhou novo impulso após a flexibilização cambial ocorrida no início de 1999. O desempenho das exportações brasileiras é crescente desde então, a despeito da estagnação da economia mundial no ano de 2002. Não só as exportações brasileiras são crescentes como também é crescente o grau de internacionalização das empresas brasileiras. Mesmo aquelas que ainda operam com exportações FOB, o perfil das relações com os compradores vem se alterando e muitas empresas já têm parte de suas operações internacionais sem a participação de intermediários.

Ao mesmo tempo, o Brasil encontra-se em momento ímpar na história das suas relações internacionais em decorrência do andamento de duas negociações bilaterais (ALCA e Acordo UE-MS) e da negociação multilateral da OMC.

A despeito do crescimento da inserção internacional brasileira, muitos setores nos quais o Brasil é grande exportador estão sujeitos a elevadas restrições nos países desenvolvidos. Este é o caso particular dos produtos da agroindústria, incluindo commodities alimentícias, alimentos processados e manufaturados agrícolas (têxteis, álcool combustível, etc.).

Em decorrência da reconhecida competitividade internacional do Brasil nos produtos agroindustriais e da constatação de que este grupo de produtos é aquele que apresenta os maiores níveis de proteção nos países desenvolvidos, esta pesquisa os tomará como objeto de análise.

Para o conjunto de produtos no qual o Brasil é um dos maiores exportadores e produtores mundiais, as estratégias dos exportadores brasileiros é determinante da dinâmica internacional desses mercados. Nesses produtos, o posicionamento do setor privado brasileiro no mercado e da diplomacia brasileira nas rodadas de negociações internacionais, são fatos de grande importância no cenário internacional. Dito de outra forma, as estratégias de política comercial do Brasil podem fazer a diferença no comércio internacional de produtos agroindustriais.

A seção 3.4. discute abordagens teóricas para se modelar o efeito de proteções de fronteira no comércio de bens agroindustriais.

3.4. Modelagem do Efeito das Proteções de Fronteira no Comércio de Bens

Esta seção analisa, sob o enfoque dos modelos de equilíbrio parcial, o impacto de três mecanismos de proteção no comércio de bens: tarifas, quotas e preços de entrada. A figura 5 apresenta o efeito de uma tarifa na quantidade e no preço de importação (Laird, 1997). S_d e D_d representam as curvas de oferta e demanda domésticas. Este modelo considera a oferta mundial (S_m) infinitamente elástica. Em condições de mercado aberto, o preço doméstico é dado por P_0 . A produção doméstica é dada por Oq_0 e q_0Q_0 representa o volume importado.

Diante da imposição de uma tarifa, a oferta mundial desloca-se para S_{M1} e o novo patamar de preço doméstico é representado por P_1 . O volume importado é reduzido para q_1Q_1 e a produção doméstica aumenta para Oq_1 . A renda da tarifa apropriada pelo governo é dada pela multiplicação da diferença de preços pela quantidade importada ($ABCD$). A figura $ABCD$ quantifica também a transferência dos consumidores para os produtores. A figura EAD representa o custo adicional de se produzir domesticamente e a figura BFC mensura a perda de peso morto excedente do consumidor.

A demanda total é reduzida de OQ_0 para OQ_1 em decorrência da elevação do preço doméstico para P_1 .

Além da tarifa, o produto ainda pode estar sujeito a uma salvaguarda especial de preço. Nesse caso, o governo estabelece um preço representativo de entrada. Um dos objetivos dos preços de entrada utilizados pelos países por ocasião da RU era criar um mecanismo que impedisse importações extraquota. Por este motivo, é muito comum encontrar a sobreposição de quotas e de salvaguardas especiais no mesmo produto.

Admitindo que P_0 representa o preço internacional, o preço representativo (P_{ent}) define o valor mínimo pelo qual o produto importado deverá ser internalizado. Se o produto colocado na fronteira do país importador estiver abaixo do preço de entrada, além da tarifa, o país importador ainda impõe um direito tarifário adicional que representa, em valores por unidade de produto ou em equivalente *ad valorem*, a diferença entre o preço representativo e o preço CIF internacional.

Pela figura 6 observa-se que se não houvesse o preço de entrada, a produção doméstica seria inferior a $0q_1$ e o volume importado seria superior a q_1Q_1 .

FIGURA 5. EFEITO DE UMA TARIFA NO COMÉRCIO

Fonte: Laird (1997)

FIGURA 6. EFEITO DE UMA TARIFA ASSOCIADA A UM PREÇO DE ENTRADA NO COMÉRCIO

Fonte: autor

A seguir discute-se a abordagem teórica para se mensurar o efeito de uma tarifa no comércio. A metodologia sugerida é um modelo de equilíbrio parcial de um mercado e duas regiões, uma delas sendo a fornecedora e a outra a compradora. Graficamente, o modelo proposto pode ser apresentado de acordo com o proposto por Roningen (1997).

Em uma situação de mercado aberto, a região 1 (importadora) estaria importando $d1 - s1$, o que equivale ao intervalo $s2 - d2$ da figura que representa a região exportadora. A condição de equilíbrio implícita nesse modelo é que as importações da região 1 sempre serão iguais às exportações da região 2. A região 1 importa pelo preço internacional $p1$ e a região 2 exporta pelo preço $p2$ que, desde que definidos na mesma moeda, em condições de mercado aberto pode ser equivalente a $p1$.

Observe-se que esse modelo admite que a região fornecedora tem capacidades ilimitadas de fornecimento, ou seja, esta é capaz de fornecer para a região 1 e para todas as demais regiões compradoras. A região fornecedora também seria capaz de fornecer novas demandas criadas com a abertura de novos mercados.

Essa é uma pressuposição razoável quando se define o mundo como região fornecedora porque o crescimento da demanda pode ser atendido por diversos fornecedores diferentes. Porque este trabalho optou por analisar o crescimento das importações originárias de todos os países e não apenas do Brasil? Porque a preocupação deste trabalho não é avaliar os ganhos de bem estar para os setores brasileiros diante de maior abertura comercial. O foco do trabalho são as estratégias de exportação e investimento das firmas com o objetivo de ocupar os novos mercados abertos. O quanto o Brasil ocupará deste novo mercado dependerá destas estratégias e não pode ser modelado apenas com base na participação de mercado do Brasil nas importações antes da abertura como sugerem modelos tipo Armington (Armington, 1969 e Francois e Hall, 1997). O crescimento das exportações do Brasil para EUA e UE a partir da abertura será função das estratégias das empresas brasileiras que poderão ou não acarretar em ganhos de participação de mercado em relação à condição anterior de mercados parcialmente fechados ou fechados.

A região 1, por sua vez, impõe uma barreira comercial (tarifa, quota ou barreira sanitária, a depender do setor) que mantém os preços domésticos em patamares superiores aos internacionais $p1' - p1$ e altera o equilíbrio de quantidades produzida e importada. O volume importado, nesse caso, passa para $d1' - s1'$. As exportações da região 2 declinam para $s2' - d2'$. Neste novo equilíbrio, não só os preços domésticos na região importadora como os

preços de exportação da região 2 $p2'$ são reduzidos em decorrência da tarifa imposta pela região 1.

FIGURA 7. MODELO PARA DUAS REGIÕES

O modelo proposto assume que o produto comercializado no mercado internacional é um substituto perfeito do produto produzido domesticamente nas regiões 1 e 2. Em outras palavras, os produtos transacionados devem ser homogêneos para que o modelo possa ser aplicado. A pressuposição de substituição perfeita leva à modelagem do comércio com base no fluxo líquido. Para este trabalho, no entanto, esta pressuposição não representa uma limitação porque o fluxo de produtos será analisado na forma mais desagregada possível. As limitações ocorrem nos casos nos quais um setor é analisado de forma agregada e os produtos que o integram são substitutos entre si, mesmo que não perfeitos.

Para respeitar essa pressuposição, em alguns setores os produtos deverão ser convertidos para uma mesma base. No caso do setor sucroalcooleiro, por exemplo, há três tipos de açúcar transacionados no mundo: demerara, demerara com alta polarização e branco. O que diferencia estas classificações é o processo de refino. Os impactos nos fluxos de açúcar deverão ser medidos em uma base única convertendo as diferentes classificações para esta base. Neste caso, a base poderia ser açúcar demerara (bruto).

Este modelo é composto pelas seguintes equações (Francois e Hall, 1997):

- Demanda doméstica: $Q^D = Q^D(P) = K^D(P)^{\eta^D}$
- Oferta doméstica: $Q^S = Q^S(P) = K^S(P)^{\epsilon^S}$
- Demanda de importação: $M^D = Q^D(P) - Q^S(P)$
- Oferta de importação: $M^S = M^S(P^*) = K^{MS}(P^*)^{\epsilon^{MS}}$
- Preço: $P^*(1+t) = P$

sendo

- η^D : elasticidade preço da demanda; ε^S : elasticidade preço da oferta; ε^{MS} : elasticidade preço da oferta de importação; t : tarifa de importação ou barreira à importação; termos K : constantes.

O terceiro mecanismo de proteção de fronteira é a quota tarifária. A figura 8 apresenta o funcionamento de uma quota em três situações: importações abaixo do volume da quota (quando a quota não é preenchida em 100% de seu volume), importações preenchendo 100% do volume da quota e importações extraquota. Segundo Skully (2001), as quotas tarifárias criadas por ocasião da RU diferem das quotas tradicionais porque não são consideradas restrições quantitativas, uma vez que existe a possibilidade, mesmo que teórica, de ocorrer comércio extraquota. Como já mencionado anteriormente, a possibilidade de uso de SSG e produtos sujeitos a quotas é a mais importante forma de tornar impeditivas as importações extraquota. A ocorrência de importações extraquota em produtos que possuem SSG depende fundamentalmente do patamar do preço e do volume da salvaguarda. Os EUA conseguem evitar importações extraquota no setor de carne bovina por meio de salvaguardas. Já a UE, mesmo fazendo uso de preços de entrada, não consegue evitar importações extraquota no caso do setor de carne de frango.

A primeira situação admite que a quota não é preenchida. Existem várias razões que explicam o não preenchimento das quotas. A grande maioria delas está associada a duas razões: métodos de administração definidos pelos países importadores e presença de elevadas tarifas intraquota (Abbott, 2001). Embora o excesso de produção doméstica possa ser considerado uma razão para o não preenchimento do volume da quota, é uma razão de ordem teórica. O excesso de produção doméstica pode até ocorrer mas está sempre condicionado a outras razões que impedem que as importações ocorram no volume estipulado pela quota.

A segunda situação apresenta o preenchimento do volume da quota. A curva de demanda por importação foi ajustada para se adaptar ao volume da TRQ. Os modelos teóricos admitem que a curva de demanda por importação cruza a curva de oferta em um patamar de preço que inclui o preço de importação, a tarifa intraquota e o valor unitário da renda do importador. A renda total do importador é o resultado da multiplicação da diferença entre o valor unitário da renda e o preço acrescido da tarifa pelo volume da quota.

A situação três apresenta o caso de importações extraquota uma vez que o volume da quota foi preenchido em 100%. A renda da quota aumenta em relação à segunda situação porque o importador pode não estar repassando para o exportador os ganhos econômicos da importação intraquota. Esse é o caso que ocorre com as exportações de carne de frango do Brasil para a UE. O Brasil quota de 7,5 mil t. mas exportou ao redor de 150 mil t. extraquota de cortes de frango. Considerando que a administração dessa quota é feita pelo importador europeu, está consegue segregar os volumes intra e extraquota. No entanto, o exportador brasileiro não tem acesso ao comércio intraquota. O importador europeu se apropria, no comércio intraquota, de uma renda unitária equivalente à diferença entre a tarifa extraquota e o preço de importação, multiplicada pelo volume intraquota.

A renda da quota apropriada pelo importador é um conceito teórico que decorre de imperfeições nos métodos de administração. As rendas existem na medida em que o país importador distribui direitos para importar dentro da quota. Nesse caso a renda é apropriada pelo importador. Também podem ocorrerem em situações nas quais as quotas são distribuídas para fornecedores menos eficientes.

Em alguns casos, a renda da quota pode ser mensurada. É o caso, por exemplo, da quota GATT para importação carne bovina congelada na UE. O comércio de licenças entre importadores, que decorre do método de distribuição licenças sobre demanda (WTO, 2000), pode ser definido como a renda da quota. Já no caso das importações europeias de carne bovina de alta qualidade, as quotas são administradas pelo exportador e, por isso, pode-se supor que a renda é minimizada.

A mensuração da renda da quota torna-se necessária quando se busca avaliar o efeito sobre o volume importado de um incremento no volume da quota ou de uma redução na tarifa extraquota. Havendo renda, o pressuposto de que o preço doméstico é igual ao preço internacional mais a tarifa de importação pode ser criticado, na medida em que este pressuposto não considera o valor da renda. No entanto, o fato de que é teoricamente correto definir que uma quota gera rendas que não são apropriadas nem pelo consumidor, nem pelo exportador, não significa que a renda possa ser mensurada empiricamente. Assim, o pressuposto de que o preço doméstico é equivalente ao preço CIF de importação mais a tarifa passa a ser válido em estudo aplicados. Essa é a abordagem utilizada neste estudo.

A próxima seção discute as relações entre acordos de comércio e liberalização comercial.

FIGURA 8. MODELO DO FUNCIONAMENTO DAS QUOTAS TARIFÁRIAS AGRÍCOLAS

Fonte: Skully (2001)

3.5. Negociações Internacionais e Liberalização Comercial

3.5.1. Trabalhos Empíricos sobre Negociações e Comércio Internacional

O Brasil está envolvido em três negociações internacionais de grandes proporções: Organização Mundial do Comércio, a ALCA e o Acordo UE-MS. Nesta seção, faz-se uma primeira análise dos impactos globais das negociações no comércio internacional. Em primeiro lugar, analisa-se o caso das negociações multilaterais. Em segundo lugar, os casos do Mercosul e do NAFTA serão discutidos como exemplo de integrações regionais.

A tabela 8 apresenta as taxas de crescimento do comércio, da produção e do PIB mundiais. A OMC avalia a evolução do comércio e da produção por meio de um índice, que tem como base 100 o ano de 1995. São calculados índices mundiais para o comércio e a produção totais, de produtos agrícolas e de produtos manufaturados. No comércio, o índice é calculado a partir dos valores e dos volumes transacionados.

Na tabela 8 as taxas de crescimento foram calculadas para 4 períodos específicos. O primeiro período, de 1950 a 2002, é o universo dos dados da OMC. Os demais períodos foram definidos de acordo com as negociações. O período de 1973 a 1985 compreende o começo da Rodada de Tóquio e o ano anterior ao início da Rodada Uruguai. O intervalo de 1986 a 1994 equivale ao período de negociações da Rodada Uruguai. O intervalo de 1995 a 2002 é o período de implementação dos resultados da Rodada Uruguai até o dado mais recente disponível.

Observa-se pela tabela que as taxas anuais são crescentes ao longo do tempo para o comércio global e para os produtos manufaturados, conforme as rodadas de negociação da OMC são implementadas. Apenas os dados em volume apresentam esse comportamento. Os dados em valor, como esperado, apresentam taxas decrescentes porque os preços internacionais tendem a cair a medida que a oferta aumenta.

Nos produtos agrícolas o comportamento difere dos bens manufaturados. Além das taxas de crescimento serem homogêneas entre os três períodos, observa-se que o período mais recente (1995 a 2002) teve o menor crescimento do comércio. Embora muitos fatores possam explicar esse crescimento no comércio global e nos produtos manufaturados, a abertura de mercado decorrente das negociações é um dos fatores de maior peso. Isto mostra que as negociações contribuem para o crescimento do comércio. Já nos produtos agrícolas, os benefícios das rodadas multilaterais de negociação não parecem ter gerado

importantes resultados no comércio mundial, até porque a agricultura foi colocada na negociação multilateral pela primeira vez na Rodada Uruguai.

**TABELA 8. TAXAS DE CRESCIMENTO DO COMÉRCIO, DA PRODUÇÃO E DO PIB MUNDIAIS
(PERÍODOS SELECIONADOS)**

Período	Comércio						Produção			PIB
	Global		Prod. Agríc.		Prod. Manuf.		Global	P. Agric.	P. Manuf.	
	Volume	Valor	Volume	Valor	Volume	Valor				
1950-2002	6,0%	10,4%	3,4%	7,2%	7,5%	11,7%	3,8%	2,4%	4,5%	3,9%
1995-2002	5,6%	3,3%	3,1%	-0,9%	6,1%	3,5%	2,9%	2,2%	3,1%	2,8%
1986-1994	5,5%	8,0%	3,4%	5,6%	6,2%	9,3%	1,7%	1,9%	1,6%	2,3%
1973-1985	2,2%	-1,0%	0,8%	-2,0%	4,5%	1,5%	1,9%	2,8%	2,6%	2,8%

Fonte: Elaborado a partir dos dados da OMC (2003)

A tabela 8 mostra também que as taxas de crescimento do comércio e da produção apresentam comportamento diferente em cada período. No caso dos produtos agrícolas, observa-se menor crescimento da produção no segundo período (1986-1994), em relação ao primeiro, e recuperação no terceiro (1995-2002), ainda que inferior ao primeiro. Nos produtos manufaturados, esse menor crescimento é também observado, porém a taxa observada no terceiro período é maior do que a do primeiro.

Apesar da não equivalência entre comércio e produção, há maior correlação nas taxas de crescimento dos produtos manufaturados do que nos agrícolas. A correlação entre comércio e produção nos produtos manufaturados é de 0,58 e nos produtos agrícolas -0,83. A relação entre produção e comércio é mais intensa nos produtos manufaturados do que nos agrícolas. Além disso, observa-se que a relação entre taxas de crescimento do comércio e da produção é maior nos manufaturados do que nos agrícolas.

A tabela traz ainda mais uma informação relevante. Para todos os períodos, as taxas calculadas para o comércio são sempre maiores do que as calculadas para a produção e para o PIB. Isto significa que o comércio mundial tem sido recorrentemente mais dinâmico do que a produção e o crescimento econômico mundial. O fato do comércio mundial estar crescendo a taxas superiores às taxas de crescimento da oferta (produção) e da demanda (PIB) mundiais, mostra que os mercados estão se abrindo com o passar do tempo e com a finalização das rodadas de negociação multilaterais.

Enquanto o PIB mundial cresceu 26% nos anos 90, o comércio mundial cresceu 86% em volume e 83% em valor para o mesmo período. No comércio mundial de produtos agrícolas,

os números tendem a ser menores. O crescimento acumulado na década de 90 foi de 32% em valor e 47% em volume.

Os gráficos 10 e 11 ajudam a reforçar este argumento. Os gráficos mostram a variação anual dos índices de comércio (em volume) e da produção mundiais calculados pela OMC. Observa-se em ambos que as variações no comércio são recorrentemente maiores do que na produção. No caso do comércio total de bens, nos anos com variações positivas, todas foram superiores às variações na produção. Nos produtos agrícolas, apenas em 1990 e 99 observam-se variações superiores na produção em relação ao comércio.

O que explica esse comportamento do comércio mundial? Por que a importância das exportações e importações na produção e na renda das nações vem aumentando? Que fatores levam os países a transacionar cada vez mais produtos entre si?

Dentre os diversos fatores que podem estar associados a esse comportamento, este trabalho argumenta que a abertura de mercado decorrente das negociações bilaterais, regionais e multilaterais é um dos fatores de maior relevância. Nesse sentido, a estrutura do comércio internacional de bens e serviços é determinada por dois fatores fundamentais: (i) a regulação multilateral do comércio definida prioritariamente na Organização Mundial do Comércio (OMC); e (ii) as regras preferenciais entre países e blocos negociadas nos processos de integração regional, formação de zonas de livre comércio e acordos preferenciais.

GRÁFICO 10. COMÉRCIO E PRODUÇÃO MUNDIAIS DE BENS – 1990 A 2001
(VARIAÇÃO ANUAL)

Fonte: OMC

GRÁFICO 11. COMÉRCIO E PRODUÇÃO MUNDIAIS DE BENS AGRÍCOLAS– 1990 A 2001
(VARIAÇÃO ANUAL)

Fonte: OMC

Abertura de mercado, portanto, é condição básica para que os países transacionem produtos entre si. A abertura de mercado não só permite que o fluxo de produtos entre países cresça, como também provoca um processo de movimentação de empresas que, por sua vez, também estimula o crescimento dos fluxos de comércio. Assim, os processos de negociação geram duas forças que estimulam o crescimento do comércio internacional: abertura dos mercados e realocação geográfica de empresas. Estimativas da OMC apontam para as multinacionais como importante fator dinamizador do comércio internacional. Estima-se que dois terços do comércio global seja feito entre empresas multinacionais, sendo um terço destes entre empresas de mesma propriedade.

Os casos do Mercosul e do NAFTA ilustram estes argumentos. O mandato para estabelecimento do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) foi lançado em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção. Por ser uma iniciativa de criação de um mercado comum, os objetivos do Mercosul iam além da formação de uma zona de livre comércio (ZLC). O Tratado definia que o Mercosul possuiria três características: (i) livre circulação de bens, serviços, trabalho e capital; (ii) Tarifa Externa Comum (TEC) para importações de terceiros mercados; e (iii) coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais. Em 1994, por meio da assinatura do Tratado de Outro Preto, estabeleceu-se, entre outras medidas, a TEC, o livre comércio intra-bloco e os produtos em exceção à zona de livre comércio. O Tratado de Outro Preto, portanto, foi uma etapa intermediária do processo de integração. Na

ocasião, com exceção de alguns produtos, a etapa de abertura de mercado já havia sido cumprida do Mercosul.

O NAFTA foi estabelecido em 1994 com pretensões menores do que as do Mercosul. O NAFTA foi um acordo entre EUA, Canadá e México para estabelecer uma ZLC, eliminando as barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio entre os países. Assim como o Mercosul, o NAFTA abria precedentes para exceções à integração, especialmente nos produtos agrícolas. O período de implementação do NAFTA foi finalizado em 1998, embora as exceções ainda estejam sendo negociadas. A grande maioria dos produtos, no entanto, já estava integrada ao bloco em 1999.

Os gráficos 12 e 13 mostram os efeitos da formação da ZLC no caso do Mercosul e do NAFTA no comércio intrabloco. Não só as exportações passaram a crescer mais intensamente, como a participação das exportações intrabloco no total exportado foi aumentando conforme a integração vinha ocorrendo. Antes da formação do Mercosul, os quatro países transacionavam entre si ao redor de 9,5% do total de suas exportações, atingindo pico de 25%, antes da crise cambial brasileira.

No caso do NAFTA, as exportações intra-bloco estavam ao redor de 46% total em 1993 e chegaram a 57% nos anos mais recentes. Observa-se nas duas curvas das exportações

intra-bloco que o crescimento que já vinha ocorrendo antes da formação do bloco ganhou ainda mais vigor após a abertura dos mercados.

GRÁFICO 13. NAFTA: EXPORTAÇÕES INTRA-BLOCO
(US\$ BILHÕES E PARTICIPAÇÃO SOBRE AS EXPORTAÇÕES TOTAIS)

Fonte: UNCTAD

Outro efeito decorrente da integração é a atração de capital para dentro do bloco e a movimentação do capital intrabloco. Os gráficos 14 a 17 procuram ilustrar esse efeito. Os gráficos trazem o volume em dólares de investimento estrangeiro direto (IED) recebido no país e executado em terceiros mercados e o volume de capital empreendido em fusões e aquisições (F&A) nos países do bloco.

Embora os dados não contabilizem em separado o capital de IED e de F&A intra-bloco, uma leitura mais detalhada dos gráficos reforça os argumentos deste trabalho. Todos os gráficos mostram que após a formação do Mercosul e do NAFTA o volume de IED e de F&A cresceu com intensidade. Ao contrário dos gráficos de comércio, nesses dados não se pode afirmar que a abertura de mercado, em maior medida, provocou a atração de capital. Outros fatores não apresentados neste trabalho foram mais determinantes do que a abertura. Portanto, esses dados devem ser analisados com maior cuidado.

O gráfico 14 traz uma informação relevante. Antes da formação do Mercosul, praticamente não havia investimentos de empresas dos países do bloco no estrangeiro. Após a formação do Mercosul e antes das crises vividas por Brasil e Argentina, estes investimentos atingiram a casa dos US\$ 5 bilhões anuais. Grande parte desse investimento foi intra-bloco e ocorreu

em decorrência da formação da ZLC. Há diversos casos de empresas brasileiras que fizeram investimentos na Argentina, por exemplo.

No caso do NAFTA, observa-se que a partir de 1996 o volume de investimentos recebidos passou a ser maior do que o volume dos investimentos feitos no estrangeiros. A formação do NAFTA não só provocou crescimento dos investimentos intra-bloco como também atraiu capital de outros países. O volume de capital em F&A passou também a ser maior entre empresas estrangeiras do que entre empresas de cada país.

GRÁFICO 14. MERCOSUL: FLUXO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO EM US\$ BILHÕES (RECEBIDO NO PAÍS DE ORIGEM E EXECUTADO EM TERCEIROS MERCADOS)

GRÁFICO 15. MERCOSUL: FUSÕES E AQUISIÇÕES EM US\$ BILHÕES (OPERAÇÕES EXECUTADAS POR EMPRESAS NO PAÍS DE ORIGEM E POR EMPRESAS ESTRANGEIRAS)

Nota: contabiliza as fusões e aquisições entre empresas do Mercosul

**GRÁFICO 16. NAFTA: FLUXO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO EM US\$ BILHÕES
(RECEBIDO NO PAÍS DE ORIGEM E EXECUTADO EM TERCEIROS MERCADOS)**

Fonte: UNCTAD

Nota: fluxo de investimento contabiliza o intra-NAFTA

**GRÁFICO 17. NAFTA: FUSÕES E AQUISIÇÕES EM US\$ BILHÕES
(OPERAÇÕES EXECUTADAS POR EMPRESAS NO PAÍS DE ORIGEM E POR EMPRESAS ESTRANGEIRAS)**

Fonte: UNCTAD

Nota: contabiliza as fusões e aquisições entre empresas do NAFTA

3.5.2. Considerações sobre as Interfaces entre Negociações Multilaterais e Regionais

Passados 8 anos de vigência do primeiro acordo multilateral sobre agricultura na história da OMC e do antigo GATT, o mundo volta a debater a liberalização dos mercados agroindustriais. Por que a liberalização desses mercados está novamente na ordem mundial? Porque o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai do GATT falhou em seus objetivos de liberalizar os mercados protegidos e diminuir as distorções aos mercados internacionais provocadas pelas políticas domésticas dos países desenvolvidos. Enquanto as outras negociações da OMC estão avançando nos chamados “novos temas”, a negociação agrícola ainda é considerada um “velho tema” porque retoma nos dias de hoje a mesma discussão de 1986, data de início da Rodada Uruguai. Os pleitos dos países ofensivos em agricultura, tais como Brasil, Argentina, Uruguai, Austrália e Nova Zelândia, por exemplo, são os mesmos: abertura dos mercados protegidos com substanciais cortes tarifários e eliminação dos subsídios às exportações e daqueles subsídios domésticos que distorcem o comércio.

Se os pleitos destes países são ainda muito semelhantes àqueles que antecederam a Rodada Uruguai, e se EUA, UE, Japão, entre outros países, ainda sustentam mercados fechados e elevados subsídios à produção doméstica, o comércio de produtos agroindustriais ainda encontra-se em patamar inferior ao seu potencial. Os países exportadores de produtos agroindustriais, sobretudo aqueles que são grandes jogadores no mercado internacional como o Brasil, têm grande interesse nos resultados da Rodada de Doha da OMC.

Como todo organismo multilateral com poder de definir regras do jogo para um grande número de países, as negociações na OMC são complexas e marcadas por multiplicidade de interesses. Os custos de negociação para se chegar ao consenso são elevados e os resultados, via de regra, desagradam a todos porque o processo negociador envolve relações de barganha (*trade-offs*) entre os países. As dificuldades inerentes do processo negociador multilateral, observadas principalmente no decorrer da Rodada Uruguai, estimularam o crescimento de acordos regionais cada vez mais sofisticados. Tendo a UE como grande referência, em decorrência dos efeitos de criação e desvio de comércio, muitos países buscaram as integrações regionais como forma de abertura de mercado com seus países limítrofes. Mercosul, NAFTA, Acordo EUA-Chile, Acordo EUA-Austrália, são alguns exemplos de integrações regionais negociadas ao longo dos anos 90.

Acordos regionais tornam ainda mais complexa a negociação multilateral porque reorganizam o mapa de interesses entre os países. Países que possuem acordos regionais

não estão dispostos a aceitar regras da OMC que se equivalham às definidas no nível regional, porque estes países pretendem sustentar suas margens de preferência criadas pelo acordo regional.

As negociações multilaterais, e até mesmo as regionais, tornam-se ainda mais complicadas quando estão em jogo acordos de preferência. Países desenvolvidos e com grandes mercados consumidores podem estabelecer acordos de preferência comercial com países de pequenas economias visando abrir parte dos seus mercados para estes países. A UE, por exemplo, possui acordos bilaterais com suas ex-colônias (países ACP) e os EUA mantêm acordos com diversos países do Caribe (CBI), além das preferências tarifárias para produtos determinados como no caso dos SGP's.

Acordos de preferência com países de pequenas economias tendem a ter baixos impactos na corrente de comércio dos países desenvolvidos mas geram impactos elevados no ambiente político internacional. Não só os pequenos países que gozam de preferência tornam-se importantes aliados políticos nas negociações multilaterais, como estes tornam-se contra-exemplos do protecionismo praticado pelos países desenvolvidos. A UE, por exemplo, tem como hábito argumentar nos fóruns internacionais que, embora possua mercados agrícolas ainda fechados para muitos países, a abertura que existe é oferecida aos países mais pobres, contribuindo para seu desenvolvimento. Com esse argumento, a UE tenta neutralizar o argumento dos países em desenvolvimento de que os países desenvolvidos são, em parte, responsáveis pelo sub-desenvolvimento porque não permitem que os países em desenvolvimento exportem seus produtos principais para os grandes mercados consumidores.

Os EUA, que possuem uma malha de acordos de preferência mais simples do que a da UE, seguem uma linha de argumentação diferente. Os EUA argumentam que protegem pouco seus mercados agrícolas quando se compara sua estrutura tarifária com a da UE e do Japão (Gibson *et al.*, 2001). Quando são analisadas as estruturas tarifárias por meio de indicadores agregados, tais como média, mediana, tarifas máxima e mínima e desvio padrão (Jank, 2003 e Jank *et al.*, 2002), observa-se que os EUA são um país aberto para o comércio agrícola quando comparado com outros países desenvolvidos. Por outro lado, embora em menor número, os EUA também possuem um conjunto de picos tarifários que afetam diretamente as exportações agroindustriais dos países em desenvolvimento, sobretudo do Brasil.

Outra importante consideração sobre as interfaces entre as negociações bilaterais e regionais refere-se aos temas colocados na mesa de negociação em cada fórum. Um

importante resultado do Acordo Agrícola foi a partição dos interesses em três grandes pilares: acesso a mercados, subsídios domésticos e subsídios às exportações (Thorstensen, 1999; Josling, 1998; WTO, 2000) . Se os três temas são tratados nas negociações multilaterais, o mesmo não pode ser dito nas negociações regionais. Acesso a mercados e subsídios às exportações são temas que fazem parte da agenda de qualquer negociação regional que envolva produtos agroindustriais. Já subsídios domésticos, dada sua característica sistêmica, sofrem grande resistência por parte dos EUA, da UE e de outros países que subsidiam sua agricultura na discussão bilateral. O argumento básico é que os efeitos dos subsídios domésticos não podem ser segmentados entre mercados e, dado seu caráter sistêmico, as regras de redução devem valer para todos os países que ofertam subsídios para seu setor agrícola. Há consenso, portanto, que subsídios domésticos devem ser discutidos no âmbito da OMC.

A mesma observação vale para os subsídios às exportações. Embora estes possam ser discriminados na formação de acordo regionais, seus impactos recaem sobre o comércio internacional global e não apenas sobre o comércio regional. Além disso, subsídios às exportações, no caso dos produtos agroindustriais, já estão em processo de eliminação, uma vez que o Mandato de Doha já previa em seus termos a eliminação destes quando o novo processo negociador fosse encerrado².

A discussão sobre acesso a mercados é mais complexa e ainda não existe consenso em relação a esse tema. Os modelos de equilíbrio geral que simulam os efeitos da redução dos subsídios e abertura dos mercados no comércio agrícola mostram que acesso a mercados é variável chave na liberalização do comércio agrícola mundial. Segundo esses modelos, a abertura completa dos mercados agrícolas eliminaria todas as demais distorções causadas pelos subsídios às exportações e domésticos. O mais importante resultado da abertura completa é fazer com que os preços domésticos nos países protecionistas se alinhem com os preços internacionais, condicionados apenas às variações nas taxas de câmbio e diferenciais de frete e impostos. Ao igualar preços domésticos com preços internacionais, os produtores domésticos de cada país estariam competindo em condições de igualdade.

² O Mandato do Doha foi o marco do lançamento da nova rodada de negociação em curso na OMC. O mandato definiu, em relação aos três pilares que: "building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade distorting domestic support" (WTO, 2002).

Os subsídios às exportações seriam eliminados por consequência porque não haveria mais a necessidade dos governos em cobrir a diferença entre os preços domésticos e os internacionais. Além disso, a produção doméstica se ajustaria segundo as condições de competitividade de cada país, fazendo com que os países mais competitivos fossem os fornecedores mundiais, e os menos competitivos compradores mundiais. Nessa situação, a UE não seria exportadora de açúcar e produtos lácteos, e os EUA importariam quantidades maiores de ambos os produtos. Esses modelos são muito positivos ao Brasil em relação às perspectivas de crescimento das exportações agroindustriais.

Considerando que a agropecuária sempre foi considerada um setor estratégico pelos países desenvolvidos, a abertura comercial completa não parece ser realidade nas negociações da OMC. O próprio Mandato do Doha refere-se a substanciais ampliações em acesso a mercados e não à abertura completa.

Além disso, se os países protecionistas abrissem seus mercados domésticos, os governos aumentariam os riscos da produção doméstica porque estariam abrindo mão de uma variável fundamental da política agrícola de proteção ao produtor rural e a agroindústria: o controle da oferta. Os governos nacionais não têm controle sobre os mercados internacionais e, sem um instrumento de proteção comercial, as demais políticas de proteção perderiam eficácia no atingimento de um dos mais importantes objetivos das políticas agrícolas: segurança alimentar e garantia de renda ao agricultor. Oferecer acesso ao mercado doméstico significa aumentar o risco de queda na produção e aumento da demanda por programas sociais e de reconversão de produtores, além de impactos negativos nos preços dos ativos agrícolas (terra, por exemplo) e nas indústrias de insumos e na agroindústria de processamento. Assim, embora os consumidores dos países protegidos sejam beneficiados pela abertura, os produtores não serão.

Não havendo uma perspectiva de abertura completa dos mercados nas negociações multilaterais, existem defensores de uma alternativa secundária: que acesso a mercados seja negociado no regional já que criação e desvio de comércio é um dos objetivos principais de zonas de livre comércio. Esse argumento estaria correto não fossem os problemas das listas de exceção que sempre estão presentes em negociações regionais. A UE, por exemplo, para poder integrar seus mercados agrícolas, optou por criar a Política Agrícola Comum com cerca de 50% do orçamento distribuído pela Comissão Européia. No caso dos produtos agroindustriais, portanto, integrações regionais nem sempre significam liberalização comercial.

Soma-se a esse argumento um fato que é particular ao Brasil: o Brasil é um país grande no comércio agrícola. Considerando que há grande sobreposição entre os principais produtos exportados pelo Brasil e os produtos protegidos no NAFTA e na UE, esses países não terão interesse em abrir seus mercados ao Brasil porque os efeitos se assemelharão a abrir para o mundo. Nas negociações regionais, portanto, estes países sempre tentarão colocar os produtos agroindustriais na lista de exceção e, se optarem por abrir seus mercados, o farão com controle de oferta e mediante compensações em outros setores.

Em suma, a conjunção de duas negociações regionais (ALCA e Acordo UE-Mercosul) e uma multilateral tenderá a ser favorável ao agronegócio brasileiro desde que estas sejam levadas em conjunto, tendo em vista as dificuldades em garantir acesso a mercados para os produtos de interesse do Brasil em ambos os processos negociadores.

3.5.3. Negociações Agrícolas na OMC, ALCA e UE-Mercosul

Uma das razões para a escolha do tema da liberalização agrícola é o fato do Brasil estar envolvido em diferentes frentes de negociações internacionais. No âmbito multilateral, destaca-se a Rodada do Desenvolvimento de Doha da Organização Mundial do Comércio. No âmbito plurilateral, as negociações mais importantes são a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o acordo entre a União Europeia e o Mercosul. No âmbito bilateral, o Brasil está negociando acordos de comércio com a Comunidade Andina, a Índia e a África do Sul. As negociações da OMC, da ALCA e da UE-Mercosul são as mais importantes porque possuem objetivos de liberalização mais ambiciosos do que as negociações bilaterais com a Comunidade Andina, a Índia e a África do Sul.

Este capítulo procura analisar a situação e o andamento das negociações da Rodada de Doha, da ALCA e da UE-Mercosul até o momento mais recente. Procura também desenhar um quadro das perspectivas de liberalização comercial agrícola.

No início da elaboração deste trabalho, havia uma expectativa de que seria possível desenhar cenários de liberalização agrícola baseados nos possíveis resultados das três negociações. Esta seção vai mostrar que, embora exista um processo em andamento, as três negociações não cumpriram os prazos estabelecidos e a finalização de delas está postergada, no mínimo, para o decorrer do ano de 2005. Assim, mesmo reconhecendo que esta seção poderá ficar obsoleta no decorrer do tempo, optou-se por analisar os processos de negociação até o momento de término deste trabalho.

Considerando cada um dos três casos, o mandato negociador estabelecia os seguintes prazos:

- (i) Programa de Trabalho da Rodada do Desenvolvimento da OMC. A declaração ministerial de Doha estabelecia como prazo para término da negociação de modalidades o mês de março de 2003 e para ratificação destas a reunião ministerial de Cancún em setembro de 2003. Pelo programa de trabalho, o ano de 2004 seria destinado para apresentação das ofertas dos países e, a partir de 2005, seria dado início ao período de implementação (WTO, 2001) ³.
- (ii) ALCA. As modalidades da ALCA definiram janeiro de 2005 para o início do período de implementação das metas do acordo.
- (iii) UE-Mercosul. A data de 2005 também foi estipulada para as negociações entre UE e Mercosul.

Esta seção está dividida em quatro subseções. Como forma de introduzir o tema da agricultura nas negociações internacionais, a primeira subseção apresenta os principais tópicos do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai do GATT (AARU). As seções subseqüentes analisam a Rodada de Doha, a ALCA e o Acordo UE-Mercosul.

3.5.3.1. Acordo Agrícola da Rodada Uruguai do GATT

Passados 10 anos de encerramento da Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) sabe-se que o Acordo Agrícola, embora importante na formatação das regras para acesso a mercados, subsídios domésticos e às exportações, gerou resultados aquém do esperado para países como o Brasil na abertura dos mercados e equacionamento do protecionismo dos países desenvolvidos.

Embora as negociações multilaterais de comércio datem do final dos anos 40, foi apenas na sétima rodada de negociação, Rodada de Tóquio, que foi cogitada a necessidade de incluir os produtos agrícolas em regras multilaterais de comércio (Thorstensen, 1999). O

³ Os termos modalidades, ofertas e período de implementação fazem parte do jargão dos processos de negociação. Na fase de modalidades são definidas as regras que nortearão as negociações. É nesta fase, por exemplo, que as fórmulas para redução das tarifas e as categorias de desgravação tarifária são definidas. A fase de ofertas é o momento no qual os países apresentam suas informações de acordo com as regras definidas nas modalidades. Na fase de implementação, é

movimento concreto de inclusão dos produtos agrícolas ocorreu apenas na Rodada Uruguai. O argumento de inclusão dos produtos agrícolas nas negociações multilaterais vinha dos países em desenvolvimento e desenvolvidos que eram fortes exportadores de produtos agrícolas. Esses países observaram que nos anos 80 o mercado internacional de commodities agrícolas havia se transformado mais em uma guerra comercial entre os tesouros dos países desenvolvidos do que em na competição salutar por mercados. A super oferta de produtos agropecuários no mercado internacional, e a conseqüente pressão para baixo nos preços, decorria do uso indiscriminado de três instrumentos pelos países desenvolvidos: elevadas barreiras às importações, elevados subsídios domésticos e, para dar escoamento aos estoques que se formavam, elevados subsídios às exportações. Coincidentemente ou não, mercados como os EUA, a UE e o Japão, por meio de suas políticas de suporte ao setor agrícola, desenvolveram mecanismos semelhantes de proteção e apoio governamental. Não é por acaso que produtos como açúcar, suco de laranja, carnes (bovina, suína e de aves), lácteos, cereais, derivados de soja, entre outros, são protegidos em muitas nações desenvolvidas.

Diante desse quadro, o Grupo de Cairns, grupo formado pelos países que pleiteavam a liberalização dos mercados agrícolas, passaram a pressionar pela inclusão desses produtos nas negociações multilaterais. Os produtos agrícolas, assim como outros setores específicos, foram tratados de forma diferenciada dos demais. Por este motivo, a Rodada Uruguai produziu um acordo específico chamado de Acordo Agrícola. Esse acordo foi definido em 4 partes: (i) o texto propriamente dito do acordo; (ii) os compromissos definidos para acesso a mercados, apoio doméstico e subsídios às exportações; (iii) o SPS (Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e (iv) uma decisão inter-ministerial específica para os países em desenvolvimento ou importadores líquidos de alimentos.

O ponto crucial do acordo refere-se aos compromissos dos países quanto ao acesso a mercados e disciplinamento dos programas de apoio doméstico e subsídios às exportações. Nos compromissos de acesso a mercados, que são aqueles que referem-se aos processos tarifários e não tarifários de proteção do mercado doméstico, foram definidos três pontos principais (Desta, 2002):

- (i) Transformação das barreiras não tarifárias em tarifas equivalentes. A esse processo deu-se o nome de tarifificação. Vale lembrar que as normas sanitárias passaram a ter regras específicas no SPS;

estabelecido um período de tempo para os países irem adequando suas ofertas ao resultado final da negociação.

- (ii) Garantia de acesso corrente para produtos que eram protegidos por quotas e acesso mínimo para aqueles que os países não concediam nenhum acesso. Às quotas que os países já ofereciam e às novas quotas que foram abertas em decorrência da necessidade de garantir acesso mínimo deu-se o nome de quotas tarifárias (TRQ);
- (iii) Consolidação e redução de tarifas com corte médio de 36% nas tarifas agrícolas condicionado a cortes mínimos de 15% por posição tarifária. A esse mecanismo de corte convencionou-se chamar de Fórmula Rodada Uruguai. Esta fórmula é uma das que está em discussão para utilização na Rodada de Doha. Esse tipo de fórmula permite que o país reduza as tarifas dos seus produtos sensíveis em 15%, compensando em outros produtos o valor necessário para se atingir um corte médio de 36%.

Em relação aos subsídios às exportações, o acordo definiu que estes deveriam ser paulatinamente transformados em créditos às exportações e, ainda, haveria uma redução de 36% no valor e 21% na quantidade ofertada pelos países. Dessa forma, cada país aferiu, com base na média de 1986 a 98, o montante total de subsídios ofertado e esse valor ficou sujeito à regra de redução.

Nos subsídios domésticos, foram criadas 3 classificações nas quais os programas domésticos de cada país foram incluídos: caixas azul, verde e amarela. As caixas verde e azul referem-se àqueles subsídios que não distorcem ou distorcem o mínimo possível, o comércio mundial. Na caixa amarela foram incluídos todos os programas que geram distorções no comércio mundial, excluindo os subsídios às exportações. O compromisso de redução definido no Acordo Agrícola vale apenas para a caixa amarela pelos seus efeitos sobre o comércio internacional. Para fins de cálculo do montante que deveria ser objeto de redução, criou-se uma medida denominada de Medida Global de Apoio (AMS). Os países desenvolvidos se comprometeram em cortar 20% no período completo de vigência do Acordo Agrícola a partir do teto definido a AMS com base na média de 1986-88.

Adicionalmente, o Acordo definiu uma cláusula chamada de Cláusula de Paz, pela qual os países signatários se comprometeram em não recorrer a OMC até 2003, momento de encerramento desta. Por este motivo, a contestação dos termos do acordo na OMC, após a observação de que este pouco valeu para liberalizar o comércio agrícola, ficou prejudicada até 2003.

Embora o Acordo Agrícola tenha tido como aspectos positivos o disciplinamento da agricultura na OMC e uma melhora relativa na transparência das regras tarifárias e não tarifárias de proteção, rapidamente os países em desenvolvimento perceberam que suas

expectativas foram frustradas. O processo de tarifificação deu origem aos picos e escaladas tarifárias, além de um sem número de tarifas específicas, que são aquelas expressas em um valor em moeda por unidade de quantidade e não em percentagem, tais como as *ad valorem*. As TRQ, embora tenham garantido acesso mínimo, são de tamanho irrisório para países como o Brasil além de terem sido definidas de forma não transparente em alguns países. As regras definidas para redução de tarifas, que se baseava em médias de estruturas tarifárias, não impediram a formação dos picos tarifários, que são hoje o maior problema tarifário enfrentado pelos produtos brasileiros nos mercados dos países desenvolvidos.

Por fim, fica a questão dos subsídios domésticos. O Acordo Agrícola não foi sequer capaz de impedir o processo de escala dos subsídios assistido nos anos 80. Observa-se que hoje os países desenvolvidos subsidiam seus setores agrícolas em níveis superiores aos de 1994. Grande parte desse problema deve-se ao fato da base utilizada para cálculo, ou seja a média de 1986 a 1988, ter sido propositadamente escolhida porque representava um momento de farta distribuição de subsídios domésticos e à exportação.

3.5.3.2. Rodada do Desenvolvimento da OMC

A Declaração Ministerial de Doha estabeleceu os seguintes objetivos para a negociação agrícola:

“Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support.” (WTO, 2001, pg. 3)

Do lançamento da Declaração Ministerial em 2001 para as decisões adotadas pelo Conselho Geral em 1º de agosto de 2004 (WTO, 2004), não só os prazos estabelecidos não foram cumpridos, como também o *modus operandi* da negociação passou por importantes transformações.

Desde o lançamento do mandato, a negociação agrícola da OMC pode ser analisada segundo os seguintes momentos:

- (i) Até março de 2003, antes do não cumprimento do prazo para encerramento das modalidades agrícolas, as negociações eram conduzidas no âmbito do Comitê de

Agricultura da OMC. Os diferentes grupos negociadores, por exemplo Grupo de Cairns, EUA, UE, entre outros, elaboravam suas propostas e as apresentavam na OMC. Tais propostas eram analisadas pelos membros do Comitê de Agricultura enquanto estes elaboravam uma proposta de documento para as modalidades agrícolas. Esse documento foi publicado no final de março de 2003 e deveria ter sido a base para um acordo de modalidades em setembro de 2003, na Conferência Ministerial de Cancun. A expectativa era que os grupos negociadores seriam capazes de chegar a um consenso a partir do documento do Comitê de Agricultura. O insucesso da reunião de Cancun mostrou que um acordo nos temas agrícolas deveria passar por um processo de elaboração das modalidades que contemplasse a participação dos diversos grupos negociadores.

- (ii) O segundo momento ocorreu entre março de 2003 e a Conferência Ministerial de Cancun em setembro de 2003. Esse momento foi marcado por dois fatos: o lançamento de uma proposta conjunta da UE e dos EUA para as modalidades agrícolas em 13 de agosto de 2003 e a formação do G-20, com o também lançamento de um documento em 20 de agosto de 2004. O G-20 é uma coalizão de países em desenvolvimento que foi criada, inicialmente, para impedir que o texto conjunto UE-EUA se transformasse no documento de modalidades da OMC. Na visão do G-20, a proposta UE-EUA colocava em risco os objetivos de liberalização contidos no mandato de Doha (Jank e Jales, 2004). A formação do G-20 demonstra um aprendizado dos países em desenvolvimento em relação ao funcionamento das negociações agrícolas na OMC. Um dos temores dos países integrantes do grupo era assistir uma versão atualizada do Acordo de *Blair House*, quando, em novembro de 1992, diante dos impasses da negociação agrícola da RU, UE e EUA chegaram a um consenso depois que a Reforma MacSharry da PAC havia sido aprovada (Josling, 1998).
- (iii) O terceiro momento corresponde à própria Conferência Ministerial de Cancun. A conferência teve início de maneira polarizada com a coalizão UE-EUA e o G-20, além de outros documentos que foram lançados nos momentos pré-Cancun. O Conselho Geral da OMC lançou duas versões de documento com as propostas de modalidades. No entanto, não houve consenso entre os países membros. O próprio G-20 se posicionou de forma crítica às propostas porque as considerava muito semelhantes ao texto conjunto UE-EUA.
- (iv) O quarto momento ocorreu entre o fracasso da conferência de Cancun e o documento do Programa de Trabalho de Doha adotado pelo Conselho Geral em 1º de agosto de 2004 (WTO, 2004). O insucesso da conferência de Cancun fez com que a OMC desse

início a um novo *modus operandi* de conduzir as negociações. Duas importantes decisões foram tomadas: (a) dada a complexidade e a dificuldade de se acordar um documento de modalidades, e considerando a necessidade de se dar continuidade ao programa de trabalho, os países passariam a negociar um documento intermediário que contivesse princípios em vez de números; a esse documento deu-se o nome de *framework*; documento de modalidades ficou para uma segunda etapa; (b) o fórum de negociação voltou a ser o Comitê de Agricultura, onde ocorreriam negociações técnicas, com a presença de funcionários de alto escalão; a essas reuniões atribuiu-se o nome de Semana Agrícola; foram marcadas seis semanas agrícolas ao longo do primeiro semestre de 2004 com a meta de finalização do programa de trabalho no final de julho. As semanas agrícolas foram marcadas por intensos momentos de negociação que foram conduzidas pelas principais coalizões de países. Entre estas, destacam-se: a UE, os EUA, G-20, G-10, G-33 e G-90⁴. Deve-se comentar também a formação do NG-5 (Non-Group of 5 ou, como se referiam os EUA, FIP, Five Interested Parts) no decorrer das semanas agrícolas. O NG-5 grupo informal composto pelos EUA, pela UE, pela Austrália, por Brasil e pela Índia, foi um dos responsáveis pela definição de um conjunto de princípios que constam do documento de *framework*. Embora o NG-5 não tenha lançado formalmente nenhum documento, os resultados de suas discussões internas foram acompanhados pelo Comitê de Agricultura da OMC, especialmente por meio de seu presidente, que os levou em conta na elaboração do anexo agrícola do documento de *framework*.

- (v) O quinto momento, ainda em curso, compreenderá o período entre o documento de *framework* publicado em 1º de agosto de 2004 e o lançamento do documento de modalidades. O prazo estabelecido é a Conferência Ministerial de Hong Kong marcada para dezembro de 2005.

Em relação ao tema de acesso aos mercados agrícolas, o documento do Programa de Trabalho de Doha contém os seguintes elementos:

- (i) A redução das tarifas será feita através de uma fórmula por bandas, o que significa que as tarifas serão agrupadas em intervalos tarifários e, dentro de cada intervalo, a

⁴ O G-10 é formado pelos países desenvolvidos mais protecionistas e é também denominado pelo grupos dos países a favor da multifuncionalidade (Japão, Noruega e Suíça, por exemplo). O G-33 é integrado por países em desenvolvimento com economias de médio e pequeno porte que, com exceção da Indonésia, não fazem parte do G-20 (Costa Rica, por exemplo). O G-90 é a coalizão dos países de menor desenvolvimento relativo que estão preocupados principalmente com a erosão de suas preferências comerciais, especialmente na UE.

mesma fórmula será aplicada para cada tarifa. A fórmula por bandas deverá respeitar as diferentes estruturas tarifárias dos países.

- (ii) Respeitando o princípio de que tarifas mais altas deverão receber cortes proporcionalmente maiores (progressividade), as bandas estarão sujeitas a patamares de redução diferenciados;
- (iii) Os membros poderão designar, segundo critérios que ainda serão negociados, um número de linhas tarifárias que serão tratadas como sensíveis. Essas linhas estarão isentas dos cortes definidos na fórmula em bandas mas também contribuirão para os incrementos substanciais em acesso a mercado. A contribuição dos produtos sensíveis se dará por meio da combinação entre reduções tarifárias e compromissos de quotas tarifárias;
- (iv) Nos outros elementos, prevê-se uma fórmula para tratamento das escaladas tarifárias e que os temas de simplificação de tarifas e de salvaguardas especiais ainda estão em negociação.
- (v) Em relação ao tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, estabeleceu-se: o princípio da proporcionalidade, pelo qual os países em desenvolvimento estarão sujeitos a patamares de redução tarifária inferiores aos dos países desenvolvidos; a flexibilidade de designação de Produtos Especiais, tendo como argumento objetivos de segurança alimentar e desenvolvimento rural, os quais não estarão sujeitos a reduções tarifárias; a possibilidade de uso de Salvaguardas Especiais.

As definições de modalidades quanto às fórmulas, período de implementação, produtos sensíveis, entre outras, serão negociadas ao longo do ano de 2005. Observa-se neste capítulo que o desenho de cenários de liberalização baseados na Rodada de Doha ainda contará com um elevado grau de arbitrariedade tendo em vista que as negociações avançaram apenas na definição de princípios.

3.5.3.3. Área de Livre Comércio das Américas

As negociações para a formação da ALCA tiveram início em dezembro de 1994 na primeira reunião da Cúpula das Américas realizada em Miami. Nessa reunião, todos os países das Américas, exceto Cuba, firmaram o compromisso de criar uma área de livre comércio na região a partir de 2005.

No decorrer do processo negociador, já foram realizadas 8 reuniões ministeriais. A última reunião ministerial, também em Miami, ocorrida em novembro de 2003, deixou claro que o prazo de 2005 para início do período de implementação do acordo não era mais factível, no entanto, viabilizou um acordo entre os países em relação ao formato da ALCA. A arquitetura da ALCA foi o ponto de maior discórdia nas negociações.

No lançamento das negociações, a ALCA possuía objetivos ambiciosos de integração comercial e de regras para serviços, investimentos e compras governamentais. A ALCA abrangente, como se convencionou denominar o formato inicial do bloco, pressupunha completo acesso a mercados em bens agrícolas e não agrícolas, e regras para os temas de investimentos, serviços e compras governamentais.

O formato abrangente da ALCA começou a perder sentido quando os EUA pleitearam que os temas de subsídios agrícolas e de regras de defesa comercial deveriam ser excluídos da negociação, argumentando que o fórum mais adequado para eles era a OMC. Reagindo a esta proposta, o Mercosul, sob forte influência do Brasil, apresentou a idéia de um formato de três trilhos de negociação, no qual os países poderiam optar por negociar os diversos temas nas esferas bilateral, plurilateral ou multilateral. Isso permitiria, por exemplo, que temas sistêmicos que são sensíveis para o Brasil, como regras para investimentos, serviços e propriedade intelectual, fossem remetidos para o trilho multilateral, deixando no trilho bilateral todas as negociações de acesso a mercados de bens e serviços. A esse formato de negociação convencionou-se chamar de ALCA flexível.

A flexibilização das negociações da ALCA contida na proposta brasileira não desagradou aos EUA desde que suas principais demandas sejam atendidas. Na sua essência, a proposta do Brasil já contemplava a possibilidade de se deslocar para a OMC temas como subsídios agrícolas e regras de defesa comercial. Além disso, a proposta da ALCA flexível estava perfeitamente alinhada aos interesses dos EUA, uma vez que não entrava em choque com a estratégia norte-americana de assinatura de acordos bilaterais, onde o país pode incluir temas ligados a regras. A proposta brasileira, dada sua maior flexibilidade e menor abrangência, prevaleceu na última reunião ministerial de Miami, até porque admite diferentes arranjos bilaterais e plurilaterais.

A reunião de Miami, portanto, pode ser considerada o momento de retomada das negociações da ALCA. As mais recentes ofertas de bens datam do início de 2003. No setor agrícola, onde o Mercosul tem interesses ofensivos, é considerado sensível por muitos países. Os EUA estão ofertando muitos produtos agrícolas por meio de quotas, o Canadá ainda mantém vários produtos agrícolas excluídos da negociação e o México concentrou

sua oferta na categoria de desgravação mais lenta (acima de dez anos). Já seguindo a arquitetura flexível, os EUA fizeram ofertas diferenciadas para os países do Caribe, da América Central, da América Andina e do Mercosul.

O formato flexível deverá viabilizar o andamento das negociações. No entanto, já pressupõe um menor grau de ambição em relação aos resultados. Se no formato abrangente havia a determinação de liberalização sem exceções de produtos e setores, no formato flexível, é possível que as exceções tenham que ser incluídas.

3.5.3.4. Acordo União Européia-Mercosul

Os primeiros entendimentos entre UE e Mercosul ocorreram em 1995 com um acordo marco de cooperação regional. Este acordo estabelecia um diálogo político entre os dois blocos com objetivo criar as bases para o acordo de livre comércio. A proximidade dessa data com o início das negociações da área de livre comércio das Américas sugere que a UE agia de forma reativa aos entendimentos para a criação da ALCA.

Em abril de 2000 ocorreu a primeira reunião do comitê birregional de negociações. Nessa reunião ficou estabelecida a meta de celebração do acordo que, em reuniões posteriores, foi definida como outubro de 2004 para finalização das negociações e 2005 como início do período de implementação.

Ao contrário da ALCA, as negociações entre UE e Mercosul não foram conduzidas com o objetivo de se criar um arcabouço de regras comuns dentro do bloco. Não havia pretensões dos blocos negociadores em definir regras que fossem mais aprofundadas do que as da OMC. As negociações UE-Mercosul, desde seu início, estavam focadas no tema de acesso a mercados em bens agrícolas e não agrícolas, em serviços, em investimentos e em compras governamentais. Além desses temas, a negociação ainda envolvia entendimentos em medidas sanitárias, indicações geográficas e regras de origem para o comércio de bens.

A menor ambição em termos de arquitetura de acordo pode ser observada no documento de modalidades. Este documento, que data de 2001, contém apenas delineações gerais sobre o *modus operandi* da negociação. As categorias de desgravação, por exemplo, que deveriam constar do documento de modalidades, foram estabelecidas no decorrer do processo e a medida que os blocos conheciam as ofertas.

Desde o início de trocas de ofertas que a UE sinalizava que o setor agrícola era sensível para o bloco. Da primeira oferta em 2001, para a última oferta formal de abril de 2004, a UE

ainda manteve produtos como derivados lácteos e açúcar excluídos no processo de negociação. Já produtos como carne bovina, carne de aves, carne suína, etanol, banana, arroz, milho, trigo, leite em pó e queijos foram oferecidos por meio de quotas. Os demais produtos agrícolas encontram-se nas categorias de desgravação.

Do lado do Mercosul, os bens industriais sempre foram considerados sensíveis. Até a última oferta formal, o Mercosul manteve excluído do processo negociador o equivalente a 13% do comércio. Além dos bens não agrícolas, os interesses da UE estão focados nas áreas de investimentos, serviços e compras governamentais.

O Mercosul tem grande interesse em estabelecer um acordo sanitário com a UE como forma de definir regras estáveis na questão sanitária de carnes, frutas, derivados lácteos, entre outros produtos. Já a UE demanda regras restritas em indicações geográficas, já que o bloco não tem interesse que produtores de outras regiões utilizem os nomes de suas denominações geográficas.

Até o momento de finalização deste trabalho não se sabia se o calendário de outubro de 2004 para finalização do acordo seria cumprido. De 2001 até abril de 2004 foram apresentadas três versões de ofertas de bens agrícolas e não agrícolas. Em setembro de 2004 os blocos haviam se comprometido em apresentar a quarta oferta melhorada nesses temas, além de melhorias nos temas de serviços, investimentos e compras governamentais.

Se no início do processo de negociação de ofertas o acordo UE-Mercosul era reativo à ALCA, o não cumprimento dos prazos e as constantes mudanças no formato da área de livre comércio das Américas fez com que as negociações entre UE e Mercosul caminhassem em ritmo próprio a partir de abril de 2004. Não só porque as ambições na área de regras nunca existiram nas negociações, já que os blocos optaram por negociar acesso, mas também por conta da estrutura da negociação. UE e Mercosul são dois blocos negociando e suas posições devem estar em consenso com seus estados membros. A definição de posições em um ambiente de blocos regionais, e não entre países, estimula a formatação de um acordo focado em temas que são comuns nas posições intrabloco.

3.6. Questões Institucionais Relacionadas à Liberalização dos Mercados Agrícolas Internacionais

3.6.1. A Dinâmica da Mudança Institucional no Ambiente Internacional

A seção anterior mostrou que as negociações multilaterais e regionais são capazes de promover crescimento do comércio internacional e estimulam o incremento dos fluxos de capitais entre os países envolvidos no processo de abertura de mercado. Estes países não só tendem a receber recursos de terceiros países não envolvidos no processo de integração regional, como também suas empresas passam a investir nos demais países membros do novo bloco.

Os efeitos das negociações regionais e multilaterais serão tratados neste trabalho como mudanças institucionais exógenas (Alston et al, 1996). Isto significa que o ambiente organizacional reage às transformações no ambiente institucional. Neste caso, as empresas são re-ativas à mudança institucional e procuram se adaptar, de forma antecipada ou não, à nova estrutura institucional conforme esta vai sendo implementada. Este é um pressuposto aceitável no caso dos acordos de comércio porque as negociações multilaterais, regionais ou bilaterais são amplas e não dirigidas a produtos ou setores específicos. Seus resultados, portanto, não discriminam entre produtos ou setores. As fórmulas de desgravação tarifária aplicadas na ALCA, ou as fórmulas de redução tarifária aplicadas na OMC, valem para todo o universo tarifário dos países. Embora os resultados possam ser diferentes, tendo em vista que o valor das tarifas varia entre produtos, o critério de desgravação ou redução vale para todos os produtos

Mudanças institucionais provocam profundas alterações no ambiente das transações. A estrutura institucional define o conjunto de restrições e oportunidades do mundo dos negócios. Em sua definição clássica, o arcabouço institucional refere-se às regras do jogo (North, 1990). As organizações são os jogadores. As instituições mudam, seja por forças exógenas às organizações, seja por ações das próprias organizações. Quando as instituições mudam, o ambiente competitivo também muda, forçando as empresas ao desenvolvimento de novas estratégias.

No passado, o governo brasileiro só autorizava importações de produtos que não possuíam similar nacional produzido no Brasil. Quando os preços ao consumidor eram regulamentados, os reajustes de preço tinham que ser negociados setor a setor na Comissão Interministerial de Preços. Na tentativa de estimular exportações de produtos com maior valor agregado, o governo brasileiro impunha impostos sobre a exportação de produtos básicos. Na época em que as exportações brasileiras estavam baseadas em

poucos produtos, tais como café e açúcar, o governo praticava o confisco cambial como forma de geração de receitas.

Hoje, a economia brasileira está em grande parte desregulamentada, não existem mais proibições para importações, a grande maioria dos produtos tem livre movimentação de preços e o governo não mais pratica política industrial onerando as exportações de produtos básicos.

A desoneração das exportações por meio da Lei Kandir (Lei 87/1986) é um exemplo que vale alguns comentários. Os impactos da Lei Kandir no negócio da soja no Brasil foram enormes. As exportações brasileiras de soja em grão mais do que duplicaram desde a desoneração, estimulando uma expansão semelhante na produção do grão. Além disso, a agroindústria da soja, que já vinha em processo de reestruturação, teve esse processo acelerado. Hoje, mais de 50% da capacidade de processamento e das exportações são realizados por empresas multinacionais.

Mudanças institucionais, no entanto, não produzem impactos homogêneos entre os diferentes negócios. Neste caso, os dois exemplos oportunos são os negócios de café e cana de açúcar. Ambos os setores foram regulamentados até início dos anos 90. No café, havia a ação do Instituto Brasileiro do Café (IBC) e na cana de açúcar, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). O Governo Collor extinguiu ambos os institutos em períodos muito próximos. Enquanto as exportações de açúcar cresceram mais de 400% de 1995 a 2002, as exportações de café cresceram 115% para o mesmo período.

Os exemplos acima falam apenas das mudanças institucionais domésticas brasileiras. E quanto às mudanças no ambiente internacional? Quais impactos estas causam nas empresas que operam internacionalmente? O que esperar das empresas quando o Protocolo de Kyoto, por exemplo, for referendado pelos países? Que alterações o término de uma rodada de negociação da OMC traz nos fluxos de produto e posicionamento das empresas?

Este trabalho tem por objetivo avaliar as alterações no ambiente competitivo internacional como resultado das negociações em curso. Estratégias internacionais estão sujeitas a restrições e incentivos institucionais definidos pelos estados nacionais e pelas regulações de ordem multilateral e regional. Não só o fluxo de mercadorias não é perfeitamente liberalizado no mundo, como também o fluxo de investimentos de longo prazo está sujeito a diversas restrições. Alterações no arcabouço institucional das nações, que no caso do comércio exterior é a estrutura de proteção dos mercados nacionais e dos blocos regionais,

altera as restrições e oferece novas oportunidades para as empresas nas suas operações internacionais.

Mudanças institucionais voltadas à maior liberalização dos mercados no ambiente internacional são lentas mas, quando ocorrem, implicam mudanças profundas no ambiente empresarial. Não só as estratégias das empresas exportadoras sofrem realocação nos seus produtos e mercados, como também novas estratégias internacionais emergem.

Em termos empíricos, este trabalho pretende explorar as interfaces de dois corpos teóricos distintos: (i) política comercial, que é uma área de estudo tanto da economia internacional como das relações internacionais; (ii) estratégias internacionais, que faz uso dos conceitos das áreas de negócios internacionais (Dunning, 1995) e marketing internacional.

Os conceitos de política comercial serão utilizados no desenho dos resultados esperados das negociações da ALCA, do Acordo UE-MS e da OMC em relação à abertura dos mercados agroindustriais. A partir de uma análise histórica dos acordos já implementados, das propostas em negociação nos três fóruns e do desenho de cenários dos resultados, se avaliará o potencial de abertura de novos mercados na América do Norte e na UE para os setores competitivos do agronegócio brasileiro. A partir de uma análise da competitividade dos grandes setores exportadores brasileiros e do regime de proteção desses mesmos setores nos EUA e na UE, se avaliará os potenciais ganhos para o Brasil em termos de fluxo de comércio.

Uma vez definido o novo quadro institucional e sinalizados os novos mercados, o setor produtivo e exportador brasileiro e internacional reagirá ao novo contexto de diversas formas. A expectativa de ganhos relevantes de escala diante da abertura comercial poderá alterar as estratégias dos exportadores, bem como modificar a estrutura do setor produtivo. Nesta segunda etapa do trabalho, os conceitos de estratégia e marketing serão a base da discussão das transformações nas estratégias das empresas exportadoras decorrentes da mudança institucional.

Vale lembrar que desde a mudança do regime cambial brasileiro as exportações do *agribusiness* estão em processo de transformação. O ganho de escala e o aumento da participação de mercado do Brasil no mercado mundial são visíveis. As estratégias das empresas, portanto, já estão em constante transformação. Este trabalho analisará o processo em curso e sinalizará novas transformações que ocorrerão em função da alteração na estrutura institucional internacional.

3.6.2. Economia Política da Proteção

A discussão sobre os benefícios e custos do protecionismo e da liberalização comercial não é nova na economia internacional. Esse debate tem origem em versões conflitantes sobre os ganhos de comércio e a natureza do desenvolvimento econômico (Gonçalves *et al.*, 1998). A vertente pró livre comércio entende que a liberalização dos mercados maximiza o bem estar das sociedades, sejam elas de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Por outro lado, se se acredita que os ganhos do livre comércio nem sempre são difundidos para os países por meio dos mecanismos de mercado, então é possível que políticas protecionistas sejam mais adequadas para alguns países. O argumento central é que o livre comércio seria o regime ideal em mundo sem assimetrias macroeconômicas, sem custos transacionais e com livre circulação, não só de produtos, mas de fatores produção. No chamado “mundo real”, por sua vez, as assimetrias justificariam políticas protecionistas porque os países obteriam ganhos de bem estar maiores do que se fossem completamente abertos ao comércio internacional.

Quando se admite que os mercados não são perfeitos, reconhece-se que os governos podem assumir o papel de agentes de correção das imperfeições, pelo menos no que diz respeito às sociedades nacionais. Os governos nacionais, por sua vez, são movidos por uma diversidade de interesses domésticos que estruturam uma malha não homogênea de interrelações entre os países. Nesse sentido, as tentativas de encontrar soluções coletivas para evitar que os governos - que agem para evitar falhas de mercados mas acabam gerando falhas de governo (Williamson, 1996) - criem distorções ainda maiores, geralmente chegam a resultados sub-ótimos. Esse é o dilema de organizações como a OMC que, por terem em sua base países com interesses não homogêneos, falham em encontrar soluções coletivas ótimas. A cooperação, nesse caso, é a solução com menor chance de ocorrência.

Se a literatura econômica já desenvolveu diversos modelos que provam que as perdas de bem estar para o consumidor, pela imposição de uma proteção, podem ser mais do que compensadas com ganhos de bem estar para os trabalhadores (Gonçalves *et al.*, 1998), tais modelos não podem transformar uma exceção em regra. A existência de situações nas quais nem sempre o livre comércio é a solução pareto-ótima não pode justificar todas as situações nas quais a proteção se faz presente, principalmente naquelas que geram resultados inversos.

Mercados protegidos, em relação a mercados abertos, geram três efeitos: (i) uma perda para os consumidores que pagam mais caro pelos produtos nacionais e importados, no caso de proteção tarifária; ou uma perda para os contribuintes que, como consumidores compram

os produtos pelos preços internacionais, mas arcam com o custos dos subsídios no caso de apoio doméstico; (ii) um ganho para o produtor que se apropria de parte das rendas da proteção ou de toda a renda do subsídio; (ii) um ganho de arrecadação para os governos no caso da proteção tarifária. Se a perda do consumidor for maior do que o ganho dos produtores e dos governos, o país teria uma perda social e a proteção estaria piorando a condição de bem estar. Se, por outro lado, a indústria protegida gerar empregos ou avançar tecnologicamente visando ganhos de competitividade no tempo, os ganhos desses dois efeitos superariam as perdas para os consumidores e contribuintes.

Diante dessa discussão decorre a seguinte pergunta: por que perduram situações nas quais a proteção se mantém sem necessariamente haver ganhos sociais? Por que a proteção se mantém em indústrias que não são geradoras de emprego e são ineficientes do seu padrão de produção? Por que algumas sociedades sustentam essa situação?

Este é o caso das políticas de proteção dos setores agrícolas dos países desenvolvidos. Apesar da proteção não estimular incrementos em tecnologia e nem gerar mais empregos, embora possa contribuir para frear o avanço do êxodo rural, os governos dos EUA, da UE e do Japão continuam a gerar perdas para os contribuintes e consumidores, que são em grande número, e transferir para os produtores, que são em pequeno número.

Olson (1971) argumentava que as ações coletivas estruturadas sobre interesses heterogêneos geram resultados coletivos sub-ótimos. Nassar (2001) aplicou a teoria das ações coletivas de Olson para as associações de interesses do agronegócio brasileiro e mostrou que as entidades mais eficazes em seu trabalho de representação são aquelas que possuem homogeneidade de interesses entre seus membros.

Esta é a raiz da economia política da proteção agrícola. Os grupos de representação nos EUA e na UE não enfrentam o problema da heterogeneidade de interesses. A função objetivo de cada um está claramente definida: atuar para que os mecanismos de proteção sejam sustentados ao longo do tempo e, em caso de necessidade de reforma, que estas sejam executadas segundo os interesses setoriais. A função das entidades está clara: negociar com o governo a preservação das rendas geradas pela proteção. Havendo homogeneidade de interesses, as ações coletivas passam a gerar benefícios positivos para os membros dos grupos e, assim, naturalmente passam a ter grande adesão e poder de representação política. Nesse sentido, os *lobbies* agrícolas norte-americanos e europeus são muito eficazes para seus membros porque agem de forma alinhada aos interesses dos seus membros. Os *lobbies*, portanto, passam a agir conjuntamente porque diferentes

setores passam a ter o interesse comum de sustentar as estruturas de proteção. Os incentivos para a participação voluntária dos produtores, nesse caso, estão garantidos.

Essa estrutura faz com que o processo de rigidez institucional, ou de manutenção do *status quo*, seja garantido pelas ações coletivas dos *lobbies*, inclusive em ações coletivas entre eles. O modelo de mudança institucional proposto por North (1990) ajuda a compreender a ação dos *lobbies* agrícolas (figura 9).

As políticas de proteção dos EUA e da UE para o setor agrícola nasceram das ações dos governos. Seus objetivos iniciais estavam mais relacionados à segurança alimentar e garantia de renda ao produtor do que estimular super produção e barrar importações de países competitivos. Nesse sentido, para os produtores, o arcabouço institucional era dado e, como mostra a figura, provinha uma estrutura de incentivos. Diante de uma estrutura institucional dada, os produtores responderam aos incentivos produzindo cada vez mais e, em alguns casos, ocupando áreas não apropriadas para a produção agropecuária.

As organizações econômicas da figura são os produtores. Dada a estrutura de incentivos oferecidos pelas instituições, os produtores procuraram maximizar seu desempenho econômico no tempo. A solução encontrada, ao invés da seqüência apresentada pela figura de provocar a mudança institucional, foi utilizar as organizações políticas (*lobbies*) para dar rigidez às instituições e evitar processos de mudanças estimulados por pressões externas dos setores consumidores e dos agentes prejudicados no estrangeiro.

FIGURA 9. A DINÂMICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Fonte: Adaptado de North (1990) e Eggertsson, p. 12 (in Alston *et al.*, 1996)

A interrupção do ciclo da mudança institucional, em parte causado por rigidez dos governos e, mais recentemente, provocada pelos próprios produtores, abriu ainda mais a distância

entre a agricultura desses países e a dos países mais competitivos como o Brasil. Os produtores dos EUA, Japão e UE, ao assistir a expansão de seus concorrentes, optaram por enrijecer suas instituições ao invés de flexibilizá-las. Já os países como o Brasil seguiram processo inverso, alterando as instituições e oferecendo uma nova estrutura de incentivos ao setor agroindustrial. O crescimento das exportações brasileiras nos últimos 12 anos, acompanhando o processo de desregulamentação dos mercados agrícolas, é uma das evidências de que nem sempre os *lobbies* setoriais são capazes de escolher as melhores opções para seus representados.

4. METODOLOGIA

O objetivo deste trabalho pressupõe que a abertura dos mercados dos EUA e da UE criará novas oportunidades para os fornecedores internacionais e os mais competitivos apropriar-se-ão de maior parcela dessas oportunidades. Os mercados, hoje fechados, ou parcialmente fechados, dos EUA e da UE, demandarão mais produtos dos fornecedores estrangeiros quando abertos porque (i) a demanda por importações crescerá por deslocamento da produção doméstica, (ii) o mercado consumidor nos países compradores crescerá, em decorrência de queda nos preços domésticos, (iii) os países mais competitivos ganharão maior parcela das importações totais, seja se apropriando dos novos volumes, seja deslocando fornecedores que hoje gozam preferências comerciais.

Esta pesquisa pode ser dividida nas seguintes etapas metodológicas:

- (i) Seleção dos setores competitivos da agroindústria de exportação brasileira que estão sujeitos a proteções de fronteira nos EUA e na UE ou a políticas amplas de suporte à produção nas quais as proteções de fronteira são um dos instrumentos utilizados. Este trabalho refere-se a esses setores como setores de interesse do Brasil nas negociações internacionais;
- (ii) Definição do modelo econômico de mensuração para avaliar o efeito da flexibilização das proteções de fronteira sobre as importações totais dos EUA e da UE. O modelo proposto neste trabalho é uma alteração dos modelos propostos por Gardner (1987), Laird e Yeats (1990) e Francois e Hall (1997). Tal alteração se fez necessária em decorrência da proposta desta pesquisa de analisar os impactos de uma redução tarifária no nível mais desagregado possível. Considerando que uma tarifa é denominada a oito dígitos do Sistema Harmonizado Internacional (SHI), e que a coleta de dados de fluxo de comércio foi feita com esse nível de desagregação, a

manipulação dessas informações requereu a alteração dos modelos propostos pelos autores citados.

- (iii) Preparação de uma base de dados de fluxo comercial em volume e valor. No caso dos EUA, os dados foram coletados na base de dados do *United States International Trade Commission* (USITC), e no caso da UE, na base de dados COMEXT, que é um módulo da base de dados EUROSTAT da Comissão Europeia. A preparação dos dados consistiu na definição de uma equivalência entre os setores competitivos de interesse do Brasil e as posições tarifárias a oito dígitos que constam das duas bases de dados. Foram criados grupos de posições tarifárias a oito dígitos, denominados nesta pesquisa de produtos, os quais fazem parte de setores. Os resultados são apresentados tanto no âmbito do produto, quanto no setorial. Para isso foram utilizados coeficientes de conversão de volume.
- (iv) Formulação de cenários de flexibilização tarifária condizentes com o andamento das negociações da ALCA, do Acordo UE-Mercosul e da Rodada de Doha da OMC. A partir desses cenários, foram estimados os impactos sobre as importações em volume e valor.

Embora o modelo de mensuração proposto neste trabalho não permita quantificar o impacto das importações provenientes do Brasil diante de um processo de flexibilização das proteções de fronteira dos EUA e da UE, os setores selecionados foram aqueles de interesse da agroindústria de exportação do Brasil. Assim, apesar de não se poder inferir que parcela de mercado o Brasil terá após a flexibilização das proteções, a elevada competitividade do Brasil garante que o país será um dos grandes beneficiários desta flexibilização. Ao final desta seção, são apresentadas as justificativas pela escolha do modelo de mensuração utilizado, bem como as limitações deste.

4.1. Seleção dos Setores Competitivos

4.1.1. Por que Selecionar apenas os Setores de Interesse do Brasil?

Uma das razões que justifica esta pesquisa é o fato de o Brasil estar envolvido em três negociações internacionais concomitantes: ALCA, UE-Mercosul e Rodada de Doha da OMC. Esta pesquisa aborda o tema das negociações do ponto de vista dos interesses dos setores exportadores brasileiros. A proposta de mensurar os impactos de reduções tarifárias

nos EUA e na UE, portanto, é uma forma de apresentar os potenciais resultados destas negociações para os setores exportadores brasileiros.

A abordagem desta pesquisa avalia as oportunidades que as negociações poderão trazer para os setores exportadores da agroindústria brasileira. Essa abordagem só tem sentido se o setor é competitivo e se seu comércio está sujeito a restrições comerciais que poderão ser eliminadas ou flexibilizadas por um acordo comercial. Desta abordagem deriva o conceito de produtos de interesse, aqueles em que o país é competitivo e que estão sujeitos a sistemas de proteção, seja no formato de proteções de fronteira, seja no formato de políticas domésticas com impacto no mercado internacional.

O modelo de mensuração proposto nesta pesquisapoderia ser também utilizado com a intenção de avaliar o impacto dos resultados de um acordo de comércio na produção interna. Nesse caso, a abordagem seria do lado defensivo e importador. Na visão do país que protege sua produção doméstica, os produtos seriam denominados como produtos sensíveis.

Esta pesquisa tem a pretensão de apresentar um modelo de mensuração que seja aplicável aos processos envolvidos na negociação de acordos comerciais. Esta é uma das razões que explicam a opção de se analisar os impactos no nível mais desagregado possível. Nesse sentido, os resultados apresentam-se como a forma de validação da aplicabilidade do modelo para situações de negociação comercial.

Um exemplo da barganha entre quotas e preferências tarifárias ilustra essa situação. O comércio agrícola para muitos produtos ainda é feito sob regimes de quotas. Acordos bilaterais ou regionais, a despeito de buscarem a liberalização do comércio intrabloco, via de regra, definem produtos que são tratados como exceção. Nesse caso, é comum que o acesso seja concedido via quotas em vez de preferências ou mesmo de uma eliminação tarifária. Uma das formas de se avaliar uma oferta de quotas, do lado do país exportador, ou de se definir uma oferta de quotas, do lado do país importador, é comparar a oferta de volume com o potencial importador diante de diferentes cenários de preferência tarifária. O modelo proposto nesta pesquisa oferece esse instrumental.

4.1.2. Procedimentos para Seleção dos Setores de Interesse do Brasil

Os setores competitivos foram selecionados com base em três critérios: (i) desempenho e importância do setor na pauta de exportações da agroindústria brasileira, independente dos

destinos das exportações; (ii) dinamismo do mercado internacional; e (iii) presença de barreiras tarifárias nos mercados dos EUA e da UE, elevadas o suficiente para impedir o livre acesso dos produtos brasileiros nestes mercados⁵.

O primeiro critério faz uso de dois indicadores: taxas de crescimento das exportações setoriais em relação à taxa de crescimento das exportações totais do agronegócio brasileiro e posição do Brasil nas exportações mundiais setoriais. Nesse critério, busca-se selecionar os setores cujas taxas de crescimento nas exportações são superiores à taxa média do agronegócio e que possuem grande relevância no comércio mundial.

O segundo critério permite a comparação entre a produção e as exportações de cada setor. Nesse caso, procura-se selecionar setores nos quais o mercado internacional tem importância crescente em relação à produção mundial. O indicador básico é a comparação entre taxas de crescimento.

O terceiro critério está baseado na análise das proteções de fronteira impostas pelos EUA e pela UE aos produtos agroindustriais de interesse do Brasil. Foram selecionados os setores que atendem os dois critérios anteriores e que estão sujeitos a barreiras tarifárias e não-tarifárias. Vale lembrar que, embora as proteções de fronteira possam ser de natureza tarifária e não-tarifária, foram modeladas apenas as barreiras tarifárias.

O cruzamento destes critérios define o conjunto de setores e seus produtos selecionados para cada mercado (quadro 1).

O suco de laranja não foi analisado no caso da UE porque as tarifas impostas pelo bloco não são proteções relevantes. Apesar de a UE impor tarifas que variam de 12,2% a 15,2% para os produtos do setor, mais de 60% das exportações brasileiras já são destinadas para a UE. O mesmo argumento vale para o café torrado e solúvel no caso dos EUA.

Vale lembrar que estes setores representam mais de 70% das exportações agroindustriais brasileiras. O único setor competitivo com grande relevância nas exportações que não será analisado neste trabalho é a agroindústria da soja. Embora a UE e os EUA pratiquem a chamada escalada tarifária, mantendo tarifas mais altas para os produtos processados (farelo e óleo de soja) e tarifas praticamente nulas para o grão de soja, as tarifas hoje existentes não são capazes de impedir os fluxos de comércio. O setor de soja, portanto, pode ser considerado um setor aberto em termos de comércio.

⁵ Ambos os critérios foram analisados em detalhe na seção 2.6 e na fundamentação teórica.

QUADRO 1. PRODUTOS SELECIONADOS PARA OS EUA E PARA A UE

Setor	Produtos	
	EUA	UE
Carne Bovina	<ul style="list-style-type: none"> - <i>In natura</i> refrigerada - <i>In natura</i> congelada - Curada ou defumada - Processada e cozida 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>In natura</i> refrigerada - <i>In natura</i> congelada - Curada ou defumada - Processada
Carne Suína	<ul style="list-style-type: none"> - <i>In natura</i> refrigerada - <i>In natura</i> congelada - Curada ou defumada - Processada e cozida 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>In natura</i> refrigerada - <i>In natura</i> congelada - Curada ou defumada - Processada e cozida
Carne de Frango	<ul style="list-style-type: none"> - Frango inteiro - Cortes desossadas e com osso - Processada 	<ul style="list-style-type: none"> - Frango inteiro - Cortes desossadas e com osso - Cortes salgados - Processada não cozida - Processada
Açúcar e Álcool	<ul style="list-style-type: none"> - Açúcar bruto - Açúcar refinado - Etanol 	<ul style="list-style-type: none"> - Açúcar bruto - Açúcar refinado - Etanol
Suco de laranja	<ul style="list-style-type: none"> - Concentrado e congelado - Não-concentrado 	- Não-selecionado
Café	- Não-selecionado	<ul style="list-style-type: none"> - Torrado - Solúvel
Fumo	- Em folhas	- Em folhas

4.2. Modelo de Mensuração Proposto

4.2.1. Adequação do Modelo aos Dados Disponíveis

A opção por um modelo de equilíbrio parcial se justifica pelo objetivo desta pesquisa de avaliar a importância das barreiras tarifárias em cada produto de interesse do Brasil. Para se avaliar corretamente o peso de uma barreira tarifária sobre o comércio de um determinado produto é preciso analisar os fluxos no mesmo nível de detalhamento das tarifas, no caso, a oito dígitos do sistema harmonizado tarifário de cada país.

Tarifas específicas e *ad valorem*, quotas tarifárias e salvaguardas especiais são denominadas no oitavo dígito dos sistemas harmonizados tarifários dos países. A agregação de produtos ou setores no momento da coleta de dados de fluxos precisa estar coerente com o nível de desagregação pelo qual as proteções são denominadas. Por esta razão, os

dados de fluxos precisam ser coletados também a oito dígitos e devem ser conciliados com os dados de tarifas. Esse procedimento é apresentado em detalhe na próxima seção.

Em alguns casos, quando o produto pode ser definido com apenas uma posição a oito dígitos, esse tipo de situação é solucionada naturalmente já que há correspondência perfeita entre o valor nominal da tarifa e os montantes transacionados. Os casos do açúcar bruto e café torrado são exemplos dessa natureza. Nos EUA, o açúcar bruto possui duas posições tarifárias: 1701.11.10 e 1701.11.50. A primeira refere-se à tarifa intraquota e a segunda à tarifa extraquota. No caso da UE, o café torrado está definido apenas na posição tarifária 0901.21.00. Os dados de fluxos, portanto, precisam ser coletados para estas posições.

Já em produtos como carnes (bovina, suína e de frangos), há diversas posições tarifárias associadas a diversos produtos. A UE possui sete posições tarifárias para produtos definidos como carne bovina *in natura* congelada em cortes. Em cortes de frango existem dezoito posições. O mais importante a constatar nesse caso não é o grande número de posições, mas o fato de que cada posição possui uma tarifa diferente, geralmente expressa na forma específica. Isto significa que a composição de grupos de produtos precisa ser feita com base em um critério que leve em conta as diferentes tarifas inseridas nos grupos.

Extrapolando essa constatação para estudos mais gerais que definem como unidade de análise setores econômicos, como, por exemplo, carne bovina, açúcar e álcool, café e derivados, entre outros, o problema do tratamento da tarifa torna-se ainda mais sério. Um procedimento comum tem sido calcular a média aritmética das tarifas que integram o grupo e cruzar essas médias com os fluxos. Esse tipo de procedimento tende a minimizar a importância da tarifa porque, se as tarifas não são homogêneas, a média elimina os picos e as tarifas proibitivas.

Outro problema intrínseco ao uso das tarifas impostas pela UE e pelos EUA são as tarifas específicas. Do ponto de vista do país protecionista, as tarifas específicas permitem o tratamento caso a caso dos produtos que se busca proteger. As tarifas específicas permitem a diferenciação completa das proteções de fronteira, dificultando ainda mais a definição de grupos de produtos.

A decisão de se trabalhar em âmbito desagregado, em decorrência da necessidade de captar o real efeito da barreira tarifária, impôs mais uma restrição na definição do modelo de mensuração. A necessidade de coleta de dados a oito dígitos eliminou a possibilidade de uso de dados anuais de comércio.

Existem diversas bases de dados que contêm dados de fluxo de comércio agrícola. As três mais comumente utilizadas são o Production and Supply Data Base (PSD) do Departamento de Agricultura dos EUA (USDA), a FAOSTAT, da Organização para Alimentação e Agricultura da ONU (FAO) e, no caso particular da UE, o EUROSTAT, que é o sistema de informações e dados da Comissão Europeia. Todas essas bases de dados, no entanto, disponibilizam dados anuais de comércio, mas não disponíveis no nível de desagregação de oito dígitos.

Existem ainda três outros problemas associados aos dados dessas fontes de informações. O primeiro é que para garantir confiabilidade nos resultados seria necessário coletar dados de um grande número de anos expondo o modelo a outros tipos de problemas. Por exemplo, em períodos longos de informação, diversas mudanças estruturais podem ter ocorrido nos regimes de proteções de fronteira e nas condições de oferta internacional de cada produto.

Um segundo problema refere-se à manipulação dos dados coletados nas bases de dados mencionadas acima. Não se pode garantir que os produtos apresentados nessas bases tenham equivalência perfeita com as posições tarifárias dos países importadores. Esse problema é ainda maior no caso dos produtos diferenciados. Essas bases não permitem afirmar, por exemplo, que o volume importado de carne de frango pela UE seja equivalente a todas as posições tarifárias protegidas pela UE. Não se pode também analisar os impactos nos diversos produtos de frango transacionados internacionalmente, como por exemplo frango inteiro e cortes de frango.

Um terceiro problema é particular para aqueles produtos objetos de quotas tarifárias. Quotas tarifárias são um mecanismo de proteção sujeitos a diversos problemas de análise. Modelos de quotas podem ser especificados por, pelo menos, quatro casos diferentes: quotas não preenchidas, quotas 100% preenchidas, quotas preenchidas e nas quais há importações extraquota e quotas que não são 100% preenchidas nas quais há importações extraquota. Cada caso pode receber uma especificação diferente.

Em qualquer um desses casos, quotas tarifárias são definidas para um horizonte de doze meses, em alguns países para o ano calendário, em outros para ano agrícola. Nas quotas 100% preenchidas, com ou sem importações extraquota, e que possuem tarifas extraquota muito elevadas a ponto de manter os preços domésticos descasados dos preços internacionais, não podem ser especificadas da forma tradicional. Em outras palavras, não se pode explicar as variações na quantidade importada em função das variações nos preços domésticos ou de importação nesse tipo de quota porque, no horizonte de doze meses, a

quantidade importada é definida pelos governos. Eventuais variações na quantidade importada seriam captadas apenas nos dados mensais, mesmo que em doze meses o volume total já fosse pré-definido. Ao selecionar os produtos de interesse do Brasil, observou-se que muitos deles estavam sujeitos a quotas e que se enquadravam na situação descrita acima.

A forma encontrada para solucionar todos esses problemas foi coletar os dados de importações mensais para os EUA e para a UE. Considerando que (i) esses dados estão disponíveis, (ii) são objeto de publicação periódica e atual pelo governo dos EUA e pela Comissão Europeia e (iii) não são comumente utilizados em modelos de equilíbrio parcial para comércio internacional. Esta pesquisa decidiu por adequar os modelos desenvolvidos por Gardner (1987) e por Francois e Hall (1997) aos dados coletados.

4.2.2. Estimando a Tarifa Equivalente *ad Valorem* (TEAV)

Embora a estimativa do impacto da redução tarifária nos volumes e valores importados pelos EUA e pela UE tenha sido feita a partir das tarifas expressas na sua forma original, ou seja, *ad valorem*, específicas ou mistas, as TEAVs foram calculadas para todas as tarifas específicas observadas nos produtos sensíveis dos EUA e da UE.

TEAV é o resultado da transformação algébrica de uma tarifa específica (expressa em valor monetário) em tarifa *ad valorem* (expressa em valor percentual), tendo-se por base um determinado parâmetro de preço. Por exemplo, uma tarifa específica de \$2 por Kg para um produto seria equivalente a 20% *ad valorem* se o preço médio deste produto fosse \$10 por Kg. A TEAV flutua conforme o patamar de preços: quando há aumento de preços, a TEAV declina; quando há baixa de preços, a TEAV sobe (Gibson *et al.*, 2001).

Tarifas específicas foram convertidas em equivalentes *ad valorem* utilizando-se preços externos de referência. Estes preços foram extraídos a partir da base de dados COMTRADE, da Organização das Nações Unidas (ONU), calculando-se a razão entre o valor e o volume das importações de todos os países do mundo, indistintamente de sua origem. Foram calculadas médias anuais de preços para o triênio 2000-2002. Esta medida assume a hipótese de que os preços mundiais são homogêneos, e que, portanto, a escolha de um valor médio de uma amostra representativa incorre em um menor viés.

Tarifas específicas expressas em euros foram convertidas para dólar norte-americano utilizando-se as médias anuais das taxas de câmbio, conforme publicadas pelo *European Central Bank*.

4.2.3. Pressupostos do Modelo de Mensuração

O modelo descrito a seguir está baseado no modelo de equilíbrio parcial proposto por Laird e Yeats (1990). Os modelos desenvolvidos por Gardner (1987) e por Francois e Hall (1997) são também pertinentes aos objetivos desta pesquisa e serão comparados como proposto por Laird e Yeats (1990).

Um dos critérios de seleção dos setores em análise é a presença de relevantes proteções de fronteira. Barreiras tarifárias só fazem sentido quando os governos têm o interesse em criar algum parâmetro de isolamento entre a produção doméstica e o mercado internacional. Conforme apresentado nas seções anteriores, os países têm motivações diferentes para proteger sua produção.

O interesse de um país protecionista é impor proteções de fronteira que minimizem, se não eliminem, as importações dos concorrentes internacionais. Nessa linha de argumentação, pode-se admitir que os setores protegidos sempre terão produção doméstica em níveis muito superiores ao volume de importações. Assim, nos casos dos produtos agrícolas selecionados nesta pesquisa, os fornecedores internacionais podem ser considerados pequenos em relação ao tamanho do mercado comprador, UE e EUA. Os dados da relação entre produção e importação apresentados nas seções anteriores corroboram este argumento.

Deste argumento deriva o primeiro pressuposto do modelo de mensuração. Pode-se admitir, dessa forma, que a flexibilização das proteções de fronteira não deverá alterar o equilíbrio de preços domésticos no mercado comprador e que, sendo os fornecedores pequenos em relação ao país importador, eventuais ajustes na oferta decorrentes de crescimento das importações serão feitos na produção doméstica. Esse pressuposto pode ser considerado correto quando se avalia a aplicação do modelo em um horizonte de curto prazo.

O segundo pressuposto decorre da relação conceitual entre proteções de fronteira e preços domésticos. Uma das razões para se impor barreiras tarifárias é estabilizar e sustentar patamares de preços domésticos que viabilizem a produção doméstica em grande escala. Nesse caso, a demanda por importação de determinado produto pode ser explicada pela

relação entre preços domésticos e preços internacionais, descontados os valores da proteção de fronteira. Assim, do lado importador, quanto maiores os preços domésticos, maior a quantidade importada.

Do lado do exportador, o preço recebido deixa de ser o preço internacional e passa a ser o preço doméstico no mercado importador descontada a tarifa. Se este preço for superior ao preço internacional, o exportador será um fornecedor em potencial. Levando a extremos, diante de um acordo comercial, um exportador pode ter maior interesse em negociar acesso a um determinado mercado por meio de quota do que por meio de desgravação tarifária porque, embora no caso de quotas as quantidades fiquem limitadas, a eliminação da tarifa intraquota pode gerar ganhos de receita superiores aos ganhos advindos de uma preferência tarifária.

Essa linha de argumentação tem grande aplicação no caso dos produtos agrícolas quando as preferências tarifárias são analisadas. Os fornecedores de açúcar para os EUA e para a UE que detêm alocação nas quotas de importação têm interesse em fornecer para esses mercados porque recebem preços muito superiores aos preços internacionais. Esses países não teriam interesse em liberalizar os mercados dos EUA e da UE porque não desejam que suas preferências de preço sejam erodidas.

O terceiro pressuposto do modelo refere-se às funções de oferta. A nova condição de equilíbrio decorrente da abertura ou da imposição de uma proteção depende da função de oferta internacional do produto. Neste caso, esta pesquisa optou por uma simplificação decorrente dos dados disponíveis.

O modelo proposto é um modelo de dois mercados, sendo UE ou EUA o mercado comprador, e a somatória do resto do mundo, o mercado fornecedor. O objetivo do trabalho é mensurar o crescimento nas importações da UE e dos EUA a partir de uma flexibilização nas proteções de fronteira, não importando o fornecedor da demanda adicional. A opção pela análise desagregada a oito dígitos pode ser executada apenas do lado importador. Já do lado do exportador, as funções de oferta necessariamente teriam de ser feitas a partir de dados anuais de exportações. A função demanda, calculada a partir dos dados mensais de importação, e a função oferta, calculada a partir dos dados anuais e mais agregados, seriam incompatíveis.

A estimação de funções de oferta mundiais apresenta muitos problemas de especificação. Um deles é o problema do preço doméstico. Quando se busca calcular a função de oferta de um determinado país para um determinado produto, o mais comum é definir o volume de

exportação como excesso de oferta (Barros *et al.*, 2002). Nesse caso, a comparação entre o preço doméstico e o preço internacional é uma variável fundamental na decisão de exportar. Esse tipo de análise não pode ser feito quando se busca estimar funções de oferta mundiais.

Além dos argumentos acima, pode-se supor também que sempre haverá a oferta necessária para suprir os mercados dos EUA e da UE à medida que estes sejam liberalizados. As seguintes razões explicam esse pressuposto: (i) os preços domésticos nos EUA e na UE remuneram melhor do que os preços internacionais; (ii) o modelo considera o resto do mundo como fornecedor deixando margem suficiente para que os países tradicionalmente exportadores e os novos entrantes supram a demanda crescente. Em relação às curvas de oferta, o pressuposto é que estas são infinitamente elásticas.

Este argumento está embasado nos estudos de Laird e Yeats (1990) e Flôres Junior e Calfat (2004). Os autores sugerem que, diante de condições de oferta e preço internacionais, a elasticidade da oferta pode ser considerada infinita.

O quarto pressuposto é que o modelo considera que o produto doméstico e o importado são substitutos perfeitos, não havendo diferenciação entre fornecedores e produtos. A escolha pela análise em âmbito desagregado a oito dígitos é uma das formas de minimizar o problema da pressuposição de substituição perfeita.

4.2.4. Revisão dos Modelos Econômicos

Antes de apresentar o modelo desta pesquisa, faz-se uma revisão dos modelos de Laird e Yeats (1990), Gardner (1987) e Francois e Hall (1997), utilizados como base para o modelo modificado proposto a seguir.

Laird e Yeats (1990) sugerem um modelo de criação e desvio de comércio aplicado a liberalização comercial em situações de zonas de livre comércio. Os autores definem que a criação de comércio, a demanda adicional por importação decorrente da redução tarifária, é função da elasticidade-preço da demanda por importação com respeito ao preço doméstico. A criação de comércio do produto i depende fundamentalmente da sensibilidade dos volumes importados em relação ao preço doméstico do produto i . Nesta pesquisa esse conceito de elasticidade foi denominado como elasticidade-preço cruzada da demanda por importações.

Admitindo que, na condição de equilíbrio, as importações do país i para o produto j são iguais às exportações, $M_{ij} = X_i$, e que o preço doméstico do produto i no país j é igual ao preço internacional mais a tarifa de importação imposta pelo país j , $P_{ij} = P_{iw} * (1 + t_{ij})$, a equação que resume a criação de comércio é a seguinte:

$$TC_{ij} = \frac{M_{ij} * Em * dt_{ij}}{((1 + t_{ij}) * (1 - \frac{Em}{Ex}))},$$

ou seja, a criação de comércio (TC_{ij}) é função da quantidade importada M_{ij} , da elasticidade-preço da demanda por importação (Em) e pela variação na proteção tarifária, dividido pela relação entre a elasticidade-preço da demanda por importação (Em) e a elasticidade-preço da oferta de exportação (Ex). Admitindo que a elasticidade-preço é infinita, o denominador da equação é igual a 1.

O modelo de Gardner (1987) chega a resultados muito semelhantes, porém com uma linha de raciocínio diferente. Costa (2004) faz uma aplicação do modelo de Gardner (1987) para o caso do açúcar nos EUA e na UE. Seguindo as notações desenvolvidas por Costa (2004) e considerando que o preço doméstico de um produto para um determinado país pode ser especificado como sendo o preço internacional acrescido da tarifa de importação, define-se:

$P^* = BQ_s^{\frac{1}{\theta}}$ a equação de oferta de exportação, sendo Q_s a quantidade ofertada pelo país exportador, θ a elasticidade-preço de oferta (positiva) do país exportador e comum para todos os países compradores e P^* o preço internacional;

$P^* + T = A Q_d^{\frac{1}{\eta_i}}$ a equação de demanda do país i , sendo Q_d a quantidade demandada total pelo país importador, η_i a elasticidade-preço da demanda (negativa) para o país i e também aplicável para o produto importado e $P^* + T$ o preço doméstico no país i .

Conforme sugere Costa (2004), aplicando o logaritmo e diferenciando os termos das equações acima, derivam-se duas equações: (i) a primeira define o efeito sobre o volume importado diante de uma alteração no nível tarifário do país i e a (ii) segunda mensura o impacto nos preços de oferta do país exportador.

$$(i) \frac{d \ln Q}{d \ln T} = \frac{-1}{(1/\theta - 1/\eta_i)}$$

$$(ii) \frac{d \ln P}{d \ln T} = \frac{-1}{1 - \theta/\eta_i}$$

Pelo modelo de Gardner (1987), as variações na quantidade demandada por importações em função de variações nas tarifas dependerão do efeito combinado da elasticidade-preço da oferta de exportação e da elasticidade-preço da demanda por importação. As variações no preço recebido pelo exportador em função de variações no nível das tarifas também dependerão de ambas as elasticidades.

O modelo de Francois e Hall (1997) apresenta uma solução algébrica um pouco diferente. No modelo de Gardner (1987), a função demanda por importação é definida com a mesma forma algébrica da função demanda doméstica. Pelo modelo de Gardner, portanto, é preciso calcular a elasticidade-preço da demanda a partir dos dados de importação. O modelo de Francois e Hall (1997) considera a demanda por importação como sendo a diferença entre a demanda doméstica e a oferta doméstica, já descontadas as quantidades exportadas.

Seguindo a notação dos autores, a função demanda por importações poderia ser definida como:

$$\ln(M^D) = \ln(K^{MD}) + \eta^{MD} \ln(P) \text{ onde } \eta^{MD} = \left[\frac{(\eta^D K^D - \varepsilon^S K^S)}{K^{MD}} \right]$$

Em outras palavras, a demanda por importação seria determinada pela elasticidade-preço da demanda doméstica (η^D) e elasticidade-preço da oferta doméstica (ε^S). As demais equações são as mesmas propostas por Gardner (1987). Assim, no modelo de Francois e Hall (1997), uma redução na tarifa de importação provoca aumento da oferta de exportação, em decorrência da elevação do preço recebido pelo exportador, aumento da demanda doméstica e diminuição da produção doméstica, ambos por conta da queda dos preços domésticos.

4.2.5. Apresentação do Modelo de Mensuração

O modelo proposto nesta pesquisa utiliza a equação de criação de comércio proposta por Laird e Yeats (1990), sendo:

$$TC_{ij} = M_{ij} * Em * dt_{ij}$$

No entanto, a mesma equação pode ser desenvolvida a partir do modelo de Gardner (1987), desde que sejam feitas algumas alterações. A primeira alteração é que $P^* = P - T$, onde P^* é o preço recebido pelo exportador, P é o preço doméstico e T a proteção de fronteira traduzida em um equivalente tarifário *ad valorem*. O preço recebido pelo exportador passa a ser função do preço doméstico no país importador, e não o contrário como apresentado nos modelos anteriores.

Seguindo a linha de raciocínio proposta por Costa (2004), a equação de oferta passa a ser:

$P^* + T = BQ_s^{\frac{1}{\theta}}$, que também pode ser escrita em função do preço doméstico no mercado importador $P = BQ_s^{\frac{1}{\theta}}$, sendo θ a elasticidade-preço de oferta do país exportador. Considerando oferta de exportação infinita em relação aos preços internacionais (Flôres Junior e Calfat, 2004), esta elasticidade é considerada de valor infinito.

Admitindo que o preço doméstico que define a demanda por importação, a equação de demanda pode ser assim especificada:

$P - T = AQ_d^{\frac{1}{\eta_i}}$, sendo η_i a elasticidade-preço cruzada da demanda por importação. Nesse caso, η_i é positiva uma vez que se o preço doméstico aumenta, as importações também aumentam.

Aplicando o logaritmo e diferenciando todos os termos das equações acima, tem-se:

$$d \ln P = \frac{1}{\theta} d \ln Q$$

$$d \ln P = \frac{1}{\eta_i} d \ln Q + d \ln T$$

$$\frac{1}{\theta} d \ln Q = \frac{1}{\eta_i} d \ln Q + d \ln T$$

$$\frac{1}{\theta} d \ln Q - \frac{1}{\eta_i} d \ln Q = d \ln T$$

$$\left(\frac{1}{\theta} - \frac{1}{\eta_i} \right) d \ln Q = d \ln T$$

$$\frac{d \ln Q}{d \ln T} = \frac{1}{(1/\theta - 1/\eta_i)}$$

considerando que $\theta \rightarrow \infty$, então:

$$\frac{d \ln Q}{d \ln T} = \frac{1}{(-1/\eta_i)} \text{ ou, segundo a notação de Laird e Yeats (1990), } TC_{ij} = M_{ij} * Em * dt_{ij}.$$

Assim, a variação na quantidade importada em função de variações nas proteções de fronteira dependerá fundamentalmente da elasticidade-preço cruzada por importações.

Desenvolvendo a mesma lógica proposta por Gardner (1987), aplicada às equações do modelo alterado proposto nesta pesquisa, define-se que as variações no preço doméstico em função de variações nas tarifas são explicadas pela seguinte equação:

$$\frac{d \ln P}{d \ln T} = \frac{1}{1 - \theta/\eta_i}$$

Considerando oferta infinitamente elástica, a equação mostra que para qualquer variação na tarifa, ocorrem variações ínfimas no preço doméstico.

Tendo em vista que as equações acima foram escritas em função do preço doméstico, sendo esta a variável-chave para explicar o comportamento das importações, e que um dos pressupostos do modelo é o fato de os preços domésticos não variarem em função da redução tarifária, o cálculo dos preços recebidos pelos exportadores é feito por dedução, transferindo toda a redução tarifária para o exportador.

Considerando $P^* = P - T$, diante de uma redução tarifária expressa em porcentagem de X , a equação poderia ser escrita como $P^{**} = P - (T * X)$. A forma de cálculo varia em função do tipo da tarifa, se específica, ou *ad valorem*. Não há necessidade nesse caso de converter as tarifas específicas em equivalentes *ad valorem*. No caso de tarifas *ad valorem*, a fórmula pode ser assim descrita: $P^{**} = \frac{P^* * T\%}{T\% * X}$, sendo $T\%$ a tarifa *ad valorem* e X a porcentagem de redução.

Este é o procedimento utilizado para estimar os novos preços de exportação no caso dos produtos que não possuem quotas. No caso dos produtos sujeitos a quotas, foram executados os seguintes procedimentos:

- (i) Aplicou-se a redução tarifária sobre as tarifas intra e extraquota seguindo o mesmo procedimento descrito acima. Se a tarifa intraquota é zero, os preços foram mantidos constantes após a redução tarifária;
- (ii) No caso dos produtos que não possuem importações extraquota, o preço recebido pelo importador é igual ao preço de importação calculado a partir da divisão do valor importador pelo volume importado.
- (iii) No caso dos produtos nos quais foram identificadas importações extraquota em volume, o preço recebido pelo exportador foi calculado a partir do preço médio recebido pelo exportador, acrescentando a tarifa intraquota e descontando a tarifa extraquota pela seguinte fórmula $P_{extra}^* = P^* + T_{intra} - T_{extra}$. A partir do preço para as importações extraquota, calculou-se o valor das importações extraquota.

Ainda em relação aos produtos sujeitos a quotas, é importante salientar que os volumes incrementais decorrentes da redução tarifária foram contabilizados como volumes extraquota, seguindo a indicação de que os volumes das quotas são 100% preenchidos. Assim, os novos valores de exportação foram calculados multiplicando os novos preços de exportação, já corridos pela redução tarifária, e os novos volumes, estimados pelo modelo de mensuração descrito nesta seção.

4.2.6. Especificação do Modelo de Demanda por Importação

Não importando qual cenário de liberalização, a estimativa dos impactos da redução tarifária sobre as importações dos EUA e da UE, de acordo com o modelo de mensuração proposto nesta pesquisa, depende da especificação de uma função demanda por importação.

A especificação de uma função demanda por importação decorre da necessidade de se calcular a elasticidade preço cruzada das importações, denominada por η_i . Essa elasticidade mede as variações na quantidade demandada em função de variações no preço doméstico. O pressuposto básico é que se o preço doméstico sobe, a quantidade também sobe. Espera-se, dessa forma, que a η_i tenha sinal positivo.

Conforme discutido na seção anterior, esta pesquisa optou por não estimar uma função de oferta de exportação pelas seguintes razões: (i) não-disponibilidade de dados mensais de exportação a oito dígitos do Sistema Harmonizado Internacional para todos os países fornecedores para a UE e para os EUA nos produtos selecionados; (ii) pressuposição de que, tendo em vista que o modelo proposto considera o produto importado como substituto perfeito do produzido domesticamente, o mundo será capaz de ofertar toda a nova quantidade demandada pelos EUA e pela UE diante de uma flexibilização das barreiras tarifárias.

A função demanda foi especificada da forma clássica: quantidade demanda como variável dependente e preço doméstico, renda e taxa de câmbio como variáveis independentes, todas as variáveis convertidas para seu logaritmo.

Foram especificadas a seguinte função demanda:

$$Q_D = f(P_i; Tx C_i; Renda_i), \text{ sendo}$$

Q_D : quantidade total demandada pelos EUA ou pela UE para cada produto, lembrando que para alguns produtos trata-se do próprio volume importado coletado na informação da linha tarifária, ao passo que para outros foram agregadas linhas tarifárias que representam o mesmo produto. No caso dos EUA foram coletados dados mensais de janeiro de 1999 até dezembro de 2003 e no caso da UE, de janeiro de 2001 até setembro de 2003. Nos casos em que foi necessário agregar linhas tarifárias para a composição do produto, os agregados foram compostos a partir da descrição de cada produto no universo tarifário dos EUA e da UE e ainda foram seguidos dois critérios: (i) se as diversas posições tarifárias apresentavam tarifas diferentes, calculou-se uma média ponderada pelo fluxo de importação do ano mais recente; (ii) foram somadas quantidades desde que com a mesma base unitária, ou seja, não foram somados produtos com etapas de processamento diferentes. Se houvesse essa necessidade, como ocorreu nas estimativas dos impactos setoriais, seriam usados indicadores técnicos para converter as unidades em uma base comum.

P_i : preço doméstico nos EUA ou na UE coletado para o mesmo período de tempo dos dados de volumes importados. No caso dos EUA, utilizou-se o valor unitário CIF de importação, calculado pela divisão entre valores CIF de importação e quantidades importadas. No caso da UE, foram utilizados os valores unitários de importação do comércio intrabloco, dividindo os valores transacionados no comércio intrabloco pelas respectivas quantidades.

Vale lembrar que os preços dos EUA e da UE podem ser considerados *proxys* de dados e por isso merecem algumas considerações. A decisão de se trabalhar com dados mensais coletados nos códigos do universo tarifário dos EUA e da UE implica uma adequação aos dados de preço. Não existe outra fonte de preços adequada aos dados de quantidade, a não ser o próprio universo tarifário. Dessa forma, os preços foram calculados a partir da própria quantidade demandada. Para evitar problemas de indefinição da causalidade de informação, se os preços definem a quantidade importada, como se pressupõe nesta pesquisa, ou das quantidades exportadas, definindo os patamares de preços, foram feitas algumas adequações nos dados.

A primeira adequação foi executar o modelo de demanda a partir dos preços defasados, pressupondo que o preço do mês $t-1$ determina a quantidade da demanda do mês t . Em alguns casos foram utilizadas duas defasagens. Este foi um procedimento comum para todos os produtos em ambos os mercados.

A segunda adequação foi particular para cada mercado. Considerando que dentro da UE há livre circulação de bens, o comércio intrabloco foi utilizado como referência de preços para as importações extrabloco. Os valores de importação do comércio intra e extrabloco foram comparados para verificar se havia consistência entre os dados. No caso da UE, portanto, foi necessário coletar não só os dados mensais de valores e volume importados no comércio extrabloco, como também para o comércio intrabloco. Os dados de ambos os tipos de comércio foram coletados seguindo os mesmos critérios de produtos e posições tarifárias.

Nos EUA, a possibilidade do comércio intrabloco não existia. Dessa forma, decidiu-se pela utilização dos valores CIF de importação para fins de cálculo dos preços. O pressuposto, nesse caso, é que os preços CIF são diretamente determinados pelos preços domésticos uma vez que a internalização final do produto importado depende basicamente da cobrança do imposto de importação. A utilização dos preços CIF em vez dos preços FOB, embora ambos tenham relação direta com as quantidades importadas, minimiza parte do problema porque coloca um referencial comum para os produtos dos diferentes fornecedores. Esse referencial é a a fronteira dos EUA.

Vale lembrar que no caso da UE não havia a necessidade de utilização dos preços CIF, não só porque foram utilizados os dados do comércio intrabloco, mas também porque não existem dados disponíveis na base CIF. Já no caso dos EUA, os dados estão disponíveis não só na base CIF e FOB, como também existem informações sobre custos associados às transações comerciais.

TxC_i : taxa de câmbio real coletada na base de dados do IPEADATA. Apenas como forma de verificação das informações, a série de dados de câmbio do IPEADATA foi confrontada com dados de câmbio dos Banco Central dos EUA (*Federal Reserve Bank*) e Banco Central da UE (*European Central Bank*).

$Renda_i$: como *proxy* para os dados de renda foram utilizados os dados de importação total respeitando o mesmo período dos dados de volume de importação. A necessidade do uso dos dados de importação decorre de duas razões: (i) os dados de PIB, que seria a *proxy* mais adequada para renda, não estão disponíveis mensalmente; (ii) em seu comércio total, EUA e UE podem ser considerados mercados com elevado grau de liberalização. Dessa forma, é esperado que as importações totais reflitam com segurança as variações na renda doméstica. No caso da UE, o modelo foi executado a partir dos dados das importações totais extrabloco e do somatório do extra e do intrabloco compondo as importações totais. Optou-se pelo uso das informações de importações totais.

A opção pelo uso de dados de importação como *proxy* para renda e sua inclusão em um modelo que possui a taxa de câmbio como variável independente merece algumas considerações. Não se pode dizer que câmbio e importações sejam variáveis não-correlacionadas. Por este motivo, optou-se por executar o modelo com especificações diferentes para cada produto. Em cada produto, o modelo foi executado com três especificações: incluindo ambas as variáveis e incluindo apenas uma delas.

Além do problema de autocorrelação entre câmbio e comércio, existe outra razão para o modelo ter sido executado com diferentes especificações: o elevado nível de proteção observado nos EUA e na UE para os produtos selecionados. Um dos critérios para seleção dos produtos foi o cruzamento de duas informações: (i) a importância do produto para o Brasil, seja na pauta agrícola brasileira, seja na importância do Brasil no comércio mundial desse produto; (ii) a presença de proteções de fronteira relevantes nos EUA e na UE.

Quanto mais regulamentado o mercado de um determinado produto, maior é a chance de que a demanda por importação desse produto se comporte de maneira particular. Variáveis que teoricamente deveriam explicar o comportamento do comércio podem não ter o mesmo peso explicativo em produtos sujeitos a elevadas proteções de fronteira. Variações de renda, por exemplo, podem elevar o consumo de um produto, mas, havendo elevadas proteções de fronteira ou restrições quantitativas (quotas), a demanda por importação pode não sofrer alterações significativas. Já a valorização da moeda de um país importador pode não refletir em aumento de demanda para produtos com elevado nível de proteção. Por

estas razões, optou-se por executar as diferentes especificações e selecionar aquela com os melhores resultados para a regressão.

4.2.7. Procedimentos para Tratamento das Séries de Tempo

A estimação da função demanda por importação descrita na seção anterior tem como objetivo principal o cálculo da elasticidade-preço cruzada da demanda por importação. Para o modelo de mensuração proposto, esta elasticidade é o valor fundamental para se mensurar o impacto de uma redução tarifária na demanda de um produto.

O uso de séries de tempo requer cuidados quando o método de estimação é o dos mínimos quadrados ordinários. Em séries de tempo nas quais os resíduos são correlacionados, o método dos mínimos quadrados não pode ser considerado um estimador eficiente (Greene, 2000). Tais problemas associados ao uso do método dos mínimos quadrados para séries de tempo exigem que a estacionariedade da série seja testada e, no caso de séries não estacionárias, os dados precisam ser diferenciados antes da execução da regressão.

As séries utilizadas nesta pesquisa passaram por dois procedimentos: (i) teste de raiz unitária, que indica se uma série é estacionária ou não-estacionária; (ii) teste de co-integração, para as séries não-estacionárias que foram diferenciadas. Ambos procedimentos foram executados no *software* E-views versão 3.0. Esse *software* utiliza os seguintes testes: para raiz unitária, Dickey-Fuller (Dickey and Fuller, 1979) e Phillips-Perron (Phillips and Perron, 1988); para co-integração, Johansen Test (Johansen, 1988).

Uma vez identificadas as séries não-estacionárias, estas precisam ser diferenciadas antes da execução do procedimento de regressão por mínimos quadrados. O procedimento mais comum para essa diferenciação é calcular a primeira diferença entre as observações. Esse procedimento, no entanto, pode fazer com que as relações de longo prazo entre as variáveis sejam perdidas. O teste de co-integração estabelece os vetores de co-integração entre as variáveis restabelecendo as relações de longo prazo entre as variáveis diferenciadas.

Uma vez executados esses procedimentos, faz-se o uso do método dos mínimos quadrados para estimativa da elasticidade-preço cruzada da demanda por importação.

4.3. Fontes de Informações e Dados Coletados

As informações referentes ao desempenho internacional do agronegócio brasileiro e do dinamismo internacional dos mercados agroindustriais foram coletadas nas seguintes bases de dados: (i) exportações brasileiras em valor e quantidade, totais e por destino, base de dados Sistema Alice do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; (ii) comércio e produção mundial de produtos selecionados, Production, Supply, and Distribution Data Base (PS&D) do USDA e FAO Statistical Database (FAOSTAT) da FAO/ONU; (iii) dados de balanço de oferta e demanda para os EUA foram coletados no PS&D e no Foreign Agricultural Service (FAS), ambos do USDA, e para a UE na base de dados EUROSTAT divulgada pelo Directorate-General for Agriculture da Comissão Européia.

Os dados de fluxo de comércio e de tarifas foram coletados nas seguintes bases de dados: no caso dos EUA, USITC Interactive Tariff and Trade DataWeb, e no caso da UE, COMEXT/EUROSTAT para os fluxos de produtos e TARIC da Comissão Européia para as barreiras tarifárias.

O modelo de mensuração utilizou os seguintes dados:

UE:

- (i) Fontes de informação: *COMEXT CD ROM, Intra and Extra EU Trade*, edições de março de 2004, dezembro de 2003 e agosto de 2002 para os dados de fluxo de comércio e IPEA DATA para a série de taxa de câmbio.
- (ii) Dados coletados: importações em valor e volume a oito dígitos do sistema harmonizado da UE e importações totais em valor. As importações totais em valor foram utilizadas como *proxy* para a renda.
- (iii) Periodicidade dos dados: mensais de janeiro de 2001 a setembro de 2003. No caso da EU, não foram coletados dados anteriores a 2001 porque as edições anteriores do COMEXT permitiam apenas a impressão e não a extração dos dados da base de dados. Em relação aos dados de setembro de 2003, até o momento da finalização desta pesquisa não havia para consulta pública um CD ROM mais atual.
- (iv) É importante mencionar que os dados foram coletados para a UE15 tendo em vista que as fontes de informação não contabilizam dados para os dez novos membros da UE.

EUA:

- (i) Fontes de informação: *US/ITC* Interactive Tariff and Trade DataWeb para os dados de fluxo de comércio e IPEA DATA para a série de taxa de câmbio.
- (ii) Dados coletados: importações em valor e volume a oito dígitos do sistema harmonizado dos EUA e importações totais em valor. As importações totais em valor foram utilizadas como *proxy* para a renda.
- (iii) Periodicidade dos dados: mensais de janeiro de 1999 a dezembro de 2003.

5. RESULTADOS

Os resultados encontrados foram divididos em quatro seções: (i) na seção 5.1 são analisadas as proteções de fronteira nos EUA e na UE para cada um dos produtos selecionados; (ii) a seção 5.2 traz a mensuração dos impactos da redução das proteções de fronteira no volume e no valor das importações dos EUA e da UE; (iii) a seção 5.3 analisa as hipóteses apresentadas na seção 2.4; (iv) na seção 5.4 são discutidas algumas limitações dos resultados decorrentes dos pressupostos do modelo de mensuração.

5.1. Análise dos Mecanismos de Proteção Tarifária

Esta seção analisa as proteções de fronteira impostas pelos EUA e pela UE para os produtos selecionados. EUA e UE são mercados que possuem políticas complexas de proteção à produção local. Em alguns produtos, a proteção de fronteira é um dos mecanismos de suporte. Em outros, ela é o mecanismo que sustenta todas as demais políticas.

Produtos que possuem políticas de suporte baseadas em sustentação de preço e garantia de mercado em geral dependem estruturalmente das proteções de fronteira. Esse tipo de política tem como objetivo sustentar os preços domésticos acima dos preços internacionais como forma de garantia de renda ao produtor.

Políticas baseadas em pagamentos diretos, conectados ou desconectados da produção corrente, garantem renda por meio de pagamentos governamentais. Os pagamentos podem ser calculados pela diferença entre um preço garantido e o preço de mercado, como no caso dos *loan deficiency payments* dos EUA, ou a partir de uma taxa fixa por unidade de peso, como nos casos do *production flexibility contract* dos EUA e dos *deficiency payments* da UE.

Países que baseiam sua política de apoio ao setor agrícola predominantemente em pagamentos diretos tendem a ser mais abertos aos mercados internacionais, enquanto países que fazem uso de mecanismos de sustentação de preços tendem a ser mais fechados ao comércio.

No caso da UE, todos os produtos selecionados para esta pesquisa, com exceção do óleo de soja e café (torrado e solúvel), dependem de proteções de fronteira para sustentar preços domésticos. No caso dos EUA, esse fato é verificado apenas no açúcar. Nos demais produtos, as proteções de fronteira são um mecanismo efetivo de proteção do produtor, mas seu objetivo principal é garantir mercado para o produto doméstico em vez de sustentar preços.

5.1.1. Estados Unidos

Esta seção analisa os instrumentos de proteção de fronteira utilizados pelos EUA para os produtos agrícolas selecionados para esta pesquisa. Carne bovina, açúcar e fumo são produtos que possuem TRQs, sendo que nos dois primeiros existem preços de entrada. Em carne suína, carne de frango, etanol, suco de laranja e óleo de soja a proteção se dá por meio de tarifas, em alguns casos, específicas. Nas carnes existem restrições sanitárias que, no caso da carne bovina e na carne suína, são limitantes às exportações brasileiras.

O principal mecanismo de suporte aos mercados dos produtos selecionados é a proteção de fronteira. Com exceção do açúcar, que possui uma política setorial própria, os demais produtos não recebem subsídios à produção na forma de pagamentos diretos, preços garantidos e mecanismos de sustentação de mercado (formação de estoques governamentais, por exemplo).

Os EUA distribuem elevados subsídios na forma de pagamentos diretos aos produtores. Produtos como trigo, milho, cevada, arroz, algodão, centeio, aveia e soja possuem pagamentos diretos como forma de sustentar a renda do produtor. Esses produtos, embora protegidos por meio de subsídios domésticos, não foram selecionados nesta pesquisa porque não possuem proteções de fronteira relevantes.

O açúcar e a carne bovina são os únicos produtos dentre os selecionados que apresentam sobreposição de mecanismos de proteção de fronteira. Ambos são protegidos por meio de quotas e salvaguardas especiais. Nos demais produtos, a proteção de fronteira é o único instrumento utilizado como forma de proteção da produção doméstica.

- **Carne Bovina**

Os EUA são os maiores importadores mundiais de carne bovina e, até 2003, o terceiro maior exportador mundial depois do Brasil e da Austrália (tabela 9). Três mecanismos impõem restrições às exportações de carne bovina *in natura* para o mercado norte-americano: (i) uma quota tarifária que tem grande parte de seu volume denominado por país; (ii) preços de entrada como forma de impedir importações extraquota; (iii) na questão sanitária, os EUA não reconhecem a regionalização sanitária na avaliação da presença de uma doença dentro do território de um país (WTO, 2004; WTO, 2004). O terceiro mecanismo é suficiente para impedir que o Brasil exporte para os EUA e tem sido suficiente para fazer o mesmo com as importações da Argentina, embora este país possua uma parcela de 20 mil t. na TRQ.

As tarifas impostas à carne bovina são as seguintes:

- (i) Os cortes *in natura* congelados e resfriados possuem tarifa extraquota de 26,4% e intraquota de US\$ 44/t.;
- (ii) Os miúdos de bovinos possuem tarifa zero;
- (iii) Nas carnes processadas e cozidas (*corned beef*), a tarifa também é zero.

A tabela 10 apresenta uma descrição dos volumes denominados por país e as exportações de cada país dentro da quota. Austrália e Nova Zelândia são os países mais beneficiados dentro da quota. O Brasil poderia exportar no volume destinado aos outros países caso os EUA reconhecessem a regionalização sanitária do rebanho brasileiro.

Os diferentes tipos de cortes *in natura* congelados e refrigerados estão sujeitos à aplicação de salvaguardas especiais. As salvaguardas são aplicadas por meio de preços de entrada e têm como principal função impedir importações extraquota e importações de baixo preço provenientes de países com os quais os EUA possuem acordos de comércio. Apenas os países do NAFTA estão excluídos desses preços de entrada. Os países caribenhos e da América Central, de quem os EUA importam carne bovina, estão sujeitos aos preços de entrada.

Os EUA definem os seguintes preços de entrada: (i) para carcaças e meias-carcaças e outros cortes com osso resfriados, preço mínimo de entrada de US\$ 1.450/t.; (ii) para carcaças e meias-carcaças e outros cortes com osso congelados, preço mínimo de entrada de US\$ 1.550/t.; (iii) cortes desossados resfriados ou congelados, preço mínimo de entrada de US\$ 1.700/t. (USITC, 2004).

TABELA 9. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE BOVINA (MIL TEC)

	2002	2003
Consumo	12.738	12.341
Produção	12.427	12.043
Importação	1.460	1.363
Exportação	1.110	1.144

Fonte: FAS/USDA

TEC: tonelada equivalente carcaça

TABELA 10. EUA: VOLUME DA QUOTA E IMPORTAÇÕES DE CARNE BOVINA *IN NATURA* (T.)

	Importações		Volume da TRQ
	2002	2003	
Países com Mercado Aberto	385.849	257.501	
Canadá	382.110	252.939	n.a.
México	3.739	4.562	n.a.
Países sujeitos à TRQ	601.134	640.894	696.621
Austrália	378.099	375.748	378.214
Nova Zelândia	200.082	212.501	213.402
Argentina	28	18	20.000
Uruguai	3	26.180	20.000
Japão	0	0	200
Outros	22.922	26.447	64.805
Total	986.983	898.395	n.a.

Fonte: ERS e FAS/USDA

Notas:

1. O volume da TRQ denominado por "outros" está na base NMF.

2. n.a.: não aplicável.

- Açúcar**

O governo dos EUA protege o seu setor açucareiro por meio do Programa do Açúcar (*Sugar Program*). O Programa do Açúcar está baseado em três pontos de apoio:

- (i) Mecanismos de proteção de fronteira para garantir controle sobre o suprimento de importações e impedir que o produto importado faça com que os preços domésticos fiquem abaixo do preço de garantia. Os dois mecanismos utilizados são um sistema de quotas tarifárias para açúcar bruto e refinado implantadas no processo de *tarificação* do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, e salvaguardas especiais de preço e de quantidade para impedir importações extraquota. Estas quotas definem anualmente o

volume total que poderá ser importado pelos EUA e qual a fatia de mercado que cada país tem direito nessas importações (tabela 11);

- (ii) Um sistema de garantia de preços mínimos para os produtores norte-americanos de açúcar de cana e de beterraba e para os produtores das matérias-primas;
- (iii) Um programa de apoio à re-exportação de produtos com maior valor adicionado, tais como açúcar refinado e produtos contendo açúcar.

O sistema de quotas tarifárias está organizado para dar sustentação ao programa de preços garantidos. Sem as quotas, o governo dos EUA não conseguiria sustentar a política de preços garantidos porque as importações norte-americanas cresceriam rapidamente (GAO, 1999). Por meio dessas quotas, o governo consegue controlar a oferta interna e, assim, manter os preços artificialmente elevados.

Os EUA possuem três TRQs para açúcar e produtos derivados notificadas na OMC (tabela 12). Uma TRQ para importações de açúcar bruto de cana que tem como destino as refinadoras norte-americanas, e duas quotas para importação de produtos de maior valor agregado como açúcar refinado e orgânico e produtos que contêm açúcar. A tabela traz também as tarifas cujos diferentes produtos estão sujeitos e o valor do preço de entrada.

Os EUA possuem quotas de importação de açúcar desde o início dos anos 1980 quando o governo concedeu aos produtores a possibilidade de tomar empréstimos e dar como garantia sua produção. Desde então, o USDA vinha administrando as quotas segundo a perspectiva de oferta do mercado. Após o término da Rodada Uruguai do GATT, o sistema de quotas de importação teve de ser transformado em um sistema de quotas tarifárias e os EUA foram obrigados a manter importações anuais de, no mínimo, 1,26 milhão de toneladas, incluindo açúcar bruto e refinado. O sistema anterior previa quotas definidas em valores absolutos que variavam anualmente para os países segundo a expectativa de demanda e oferta. No sistema de quotas tarifárias, as quotas absolutas foram transformadas em fatias de mercado com base nas exportações médias por país entre os anos de 1975 a 1981. No ano safra 2000/01, o Brasil possuía quota tarifária de 152,7 mil toneladas, o que equivalia a 14,4% do total a ser importado pelos EUA. A participação de todos os países nas importações dos EUA permanece a mesma desde a implantação das quotas tarifárias.

Para impedir que o açúcar seja internalizado nos EUA de outras formas, o governo fixou altas tarifas para diversos produtos que contêm açúcar, xaropes açucarados, chocolates e alimentos com altos níveis de concentração de açúcar. Dessa forma, não só as importações das *commodities* açúcar em bruto e açúcar refinado estão sob controle, como também os

produtos de maior valor adicionado. O mercado norte-americano mostra-se fechado, também, para todos os derivados de açúcar.

A definição do volume da TRQ é feita anualmente pelo FAS/USDA (*Foreign Agricultural Service*) e leva em conta o estoque de passagem de açúcar no mercado dos EUA. Segundo estudo do GAO (1999), o FAS procura definir a TRQ de forma a garantir o preço mínimo estabelecido acrescido de alguns custos operacionais das indústrias decorrentes da armazenagem. Isto explicaria por que o preço interno é sempre superior ao mínimo estabelecido. O FAS anuncia a TRQ no início do ano fiscal, mas faz ajustes quadrimestrais em função da disponibilidade interna, determinada pelos estoques, importação e produção. Para determinar a TRQ, o FAS utiliza o seguinte mecanismo:

- (i) Seu objetivo é manter o preço de mercado superior ao mínimo, que no caso do açúcar é de US\$ 18 cents/libra-peso. O preço de mercado esperado deve girar em torno de US\$ 22 cents/ libra-peso;
- (ii) O USDA utiliza seu modelo de previsão de mercado para estimar a produção e o consumo dos anos vindouros. A TRQ é estimada para que, ao final do ano, o estoque de passagem seja de 14,5% do consumo estimado. Segundo as estimativas do USDA (GAO, 1999), esse estoque de passagem está associado a um preço de mercado superior a US\$ 22 cents/ libra-peso.

Esse sistema de quotas tarifárias gerou dois tipos de distorções:

- (i) As quotas tarifárias foram definidas com base nas exportações médias por país entre os anos de 1975 e 1981. O perfil dos fornecedores mundiais de açúcar nos últimos vinte anos sofreu transformações estruturais. Muitos países, que nos anos 1970 eram exportadores internacionais, hoje, para cumprir sua quota junto aos EUA, precisam comprar o produto no mercado mundial. O exemplo mais contundente são as Filipinas que possuem a terceira maior quota depois de República Dominicana e do Brasil (13,5%). As Filipinas produzem atualmente menos do que seu consumo interno. Outros países, que tinham importância reduzida nos anos 1970, transformaram-se em importantes produtores de açúcar, mas possuem quotas pequenas nos EUA. O caso de maior expressão é a Austrália, mas muitos países da América Central também se enquadram nesta situação.
- (ii) A segunda distorção refere-se à incapacidade de o sistema tarifário dos EUA de barrar a importação de derivados de açúcar (Haley, 2001). Tem sido crescente a importação, pelo México, de açúcar na forma de melaços que escapam do sistema de quotas

tarifárias e de açúcar e derivados no extraquota, tendo em vista que as tarifas extraquota estão em cronograma de redução.

O programa de sustentação de preços garante ao produtor de cana-de-açúcar e ao produtor/refinador de açúcar de beterraba um preço mínimo que, nas condições atuais, é cerca de 2,5 vezes superior ao preço internacional. O USDA oferece empréstimos aos processadores de açúcar em um sistema atrelado a produto. O empréstimo é dado ao processador que deve repassá-lo, no caso do açúcar de cana, ao produtor. No caso do açúcar de beterraba, o empréstimo é dado diretamente, uma vez que o processamento é feito pelo próprio produtor.

Esse sistema atrelado a produto faz com que, uma vez realizado o empréstimo, o processador coloque sua produção futura como colateral para o USDA. Esse empréstimo é feito no início de cada ano-safra (nos EUA, o período vai de outubro a setembro de cada ano) e refere-se à safra anterior. É um empréstimo voltado à comercialização e armazenagem da produção de açúcar, de cana ou beterraba. O empréstimo é válido por nove meses e poderá ser pago após a comercialização da produção. O programa garante ao processador que se os preços de mercado, no momento da comercialização de sua produção, caírem abaixo de um determinado patamar, inferior ao valor fixado para o empréstimo, ele poderá, em lugar de pagar o empréstimo, entregar sua produção ao USDA na mesma base do valor emprestado.

Em função dessa prerrogativa, o USDA precisa manter os preços internos em um padrão sempre superior ou, no mínimo, igual, ao valor unitário do empréstimo (US\$ 0,18/libra-peso para o açúcar de cana), acrescido de alguns custos operacionais, para que os processadores não entreguem sua produção ao governo. O instrumento utilizado para garantir um determinado patamar de preços são as TRQs. Ao restringir as importações e manter o controle dos estoques de passagem ano a ano, o USDA consegue manter o preço doméstico em um patamar superior ao preço de empréstimo, fazendo com que os processadores prefiram vender sua produção no mercado e pagar o empréstimo em lugar de transferir seus estoques ao governo.

O preço mínimo de empréstimo do açúcar bruto (chamado nos EUA de *loan rate*) é de US\$ 0,18/libra-peso (US\$ 397,00/t.). Esse mecanismo, associado ao sistema de quotas tarifárias, tem garantido preços domésticos nos EUA ao redor de US\$ 480,00/tonelada. Os preços internacionais do açúcar bruto na Bolsa de Nova York em 2001, por exemplo, estão girando ao redor de US\$ 215,00/t., 55% abaixo do valor praticado no mercado doméstico dos EUA. A mesma sistemática é usada no açúcar de beterraba.

TABELA 11. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE AÇÚCAR
(MIL T. EQUIV. AÇÚCAR BRUTO)

	2002/03	2003/04
Consumo	9.028	8.920
Produção	7.167	7.601
Importação	1.393	1.569
Exportação	124	129

Fonte: FAS/USDA

TABELA 12. TRQS PARA AÇÚCAR E DERIVADOS NOS EUA: VOLUME, TARIFAS E PREÇO DE ENTRADA (2003/04)

	Volume (mil t. eq. bruto)	Tarifas		Preço de Entrada ³
		Extraquota	Intraquota	
Quotas OMC				
Açúcar bruto ¹	1.117,2	338,7 US\$/t.	14,6 US\$/t.	250 US\$/t.
Açúcar refinado e especiais	39,0	357,4 US\$/t.	36,6 US\$/t.	350 US\$/t.
Produtos contendo açúcar ²	64,7	5,1% + 331,9 US\$/t. 10,4% + 400,0 US\$/t. 8,5% + 305,0 US\$/t. 8,5% + 372,0 US\$/t. 6% + 372,0 US\$/t. 8,5% + 237,0 US\$/t. 8,5% + 704,0 US\$/t. 8,5% + 288,0 US\$/t.	6% 12% 10% 10% 3,5% 10% 10% 10%	350 US\$/t.
Quota NAFTA				
Açúcar bruto	250,0	166,9 US\$/t.	0%	não há
Açúcar refinado		176,8 US\$/t.	0%	

Fonte: USITC e ERS/USDA

¹. Os maiores países detentores das quotas são os seguintes: República Dominicana (185,3 mil t.), Brasil (152,7 mil t.), Filipinas (142,2 mil t.), Austrália (87,4 mil t.), Guatemala (50,5 mil t.), Argentina (45,3 mil t.) e outros países (454 mil t.).

² Produtos que contêm mais de 10% de açúcar em peso líquido. Exemplos: confeitos de açúcar, chocolates, derivados de café e alimentos preparados.

³. Além dos preços de entrada, os EUA ainda possuem um gatilho de quantidade. Esse gatilho é acionado quando os volumes importados ultrapassam os volumes de sua respectiva quota.

O programa de preços mínimos, por si só, provoca poucas distorções no mercado internacional. Essas distorções seriam relevantes se os estoques dos EUA estivessem altos

e se o produto fosse comercializado no mercado internacional. Esse é o caso, por exemplo, dos programas associados à produção de grãos.

Na realidade, as maiores distorções de mercado, como se verá a seguir, relacionam-se com o sistema de quotas tarifárias. Por outro lado, diante de preços domésticos altos e garantidos, os produtores dos EUA estão expandindo a oferta rapidamente e, por isso, incrementando os custos para o governo dos EUA.

O Sugar Program tem mais uma característica interessante. Ele foi criado para subsidiar o produtor e, assim, viabilizar a indústria de processamento e refino de açúcar. Grande parte dos subsídios vai direto ao produtor e não fica nas indústrias. Entretanto, o açúcar de beterraba é produzido e processado pelo mesmo empresário. No caso do açúcar de cana também é muito comum a integração entre produção e usina de açúcar, mas o refino, em alguns casos, não está integrado com a produção. Seria de se esperar, portanto, que os refinadores de açúcar de cana se posicionassem contrários ao programa porque eles teriam todo o interesse em comprar no mercado internacional o açúcar bruto. O que se observa, entretanto, é que as indústrias de refino de açúcar de cana, embora muitas tenham fechado nos últimos anos, são favoráveis ao programa.

- **Álcool**

Brasil e EUA são os dois maiores produtores e consumidores de álcool carburante do mundo. São também os mercados que possuem os mais estruturados programas de estímulo à mistura de etanol na gasolina. As novas iniciativas em desenvolvimento na UE, na China, na Austrália, na Tailândia e no Japão, por exemplo, são em grande parte inspiradas nas experiências de Brasil e EUA.

O etanol tem sido utilizado como combustível nos EUA desde 1908, mas foi após os anos 1980 que a produção e o consumo cresceram rapidamente (gráfico 18). Os seguintes fatores estimularam o mercado de etanol nos EUA nos últimos trinta anos:

- (i) As duas crises do petróleo (final dos anos 1970 e início dos anos 1980) estimularam os EUA a adotar mais intensamente o etanol como aditivo na gasolina. Nos anos 1980, algumas regiões dos EUA, sobretudo aquelas próximas ao cinturão de milho, principal matéria-prima para produção de etanol nos EUA, passaram a adotar voluntariamente o chamado E10 (10% de mistura de etanol na gasolina). Foi nesse período que os EUA criaram os instrumentos de isenção fiscal necessários para dar competitividade ao etanol frente à gasolina e, assim, estimular a mistura sem onerar o produtor e o

distribuidor de combustíveis, bem como o consumidor. Foi nesse período também que os EUA estabeleceram uma tarifa específica para o etanol com fins carburantes que até hoje impede o Brasil de exportar etanol para o mercado norte-americano (GAO, 1997).

- (ii) A exigência do governo norte-americano de eliminação do chumbo da gasolina no início dos anos 1990, em decorrência de problemas de poluição do ar, e a criação de programas de oxigenação da gasolina nas regiões metropolitanas para diminuir a emissão de gases durante o período de inverno (GAO, 1997). O chumbo foi substituído por MTBE⁶ e etanol como componentes que conferem octanagem à gasolina. Ao mesmo tempo foram criados programas obrigatórios de mistura de produtos oxigenados na gasolina nas grandes cidades que apresentavam problemas de qualidade do ar no período de inverno. Foram criadas, assim, a gasolina reformulada e a gasolina oxigenada. No primeiro tipo de gasolina, o etanol ou MTBE são incluídos no processo de produção da gasolina. No segundo tipo, os oxigenadores são misturados diretamente na gasolina.
- (iii) A descoberta, no final dos anos 1990, que o MTBE utilizado como aditivo no combustível causava contaminação do lençol freático levou diversos estados norte-americanos a eliminar esse componente e substituí-lo por etanol, dando novo impulso à demanda.

Além dos programas tornando compulsória a mistura de etanol à gasolina, desde os anos 1980, o etanol conta com uma isenção do imposto federal da gasolina. Os programas de mistura e a isenção fiscal viabilizaram o lado da demanda por etanol nos EUA. No entanto, o estímulo à demanda por etanol foi considerada pelo governo dos EUA um mecanismo importante de desenvolvimento e garantia de renda rural. Assim, junto com o estabelecimento da isenção fiscal, o governo impôs uma tarifa de importação de valor igual à isenção. Para impor essa tarifa, o governo dos EUA foi o primeiro país a estabelecer uma posição tarifária específica para o etanol com fins combustíveis (USITC, 2004).

O etanol desnaturado com 80% de álcool ou mais, e para fins não alimentares, é gravado em 2,5%. Se este etanol for utilizado como combustível, sua nova tarifa passa a ser 2,5% + US\$ 142,7/m³. Essa tarifa tem sido suficiente para impedir exportações brasileiras para os EUA. Todavia, os elevados patamares de preço da gasolina nos EUA em 2004 e, por consequência do etanol carburante, estão viabilizando exportações do Brasil para este mercado mesmo diante da elevada tarifa de importação.

A única forma viável atualmente de exportação de etanol para os EUA, sem o custo da tarifa, é através dos países do Caribe. Por meio do Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBI), os países caribenhos podem exportar álcool anidro com fins carburantes para os EUA em volume igual a 7% do consumo doméstico norte-americano, desde que o etanol tenha sido produzido ou desidratado nesses países. Dessa forma, esses países podem importar álcool hidratado, desidratar internamente e exportar para os EUA sem o custo tarifário de 2,5% + US\$ 142,7/m³. Os mais importantes fornecedores caribenhos de etanol para os EUA são Jamaica e Costa Rica.

As importações norte-americanas provenientes dos países do Caribe têm oscilado anualmente. A viabilidade dessa operação depende dos preços do etanol nos EUA. Em geral, quando os preços do etanol estão baixos, a operação via Caribe não é viabilizada. Isto explica por que os caribenhos têm capacidade ociosa de desidratação de álcool ao mesmo tempo em que o mercado norte-americano não pára de crescer.

GRÁFICO 18. EUA: PRODUÇÃO E CONSUMO DE ETANOL CARBURANTE (1981-2002)

Fonte: RFA, 2003.

- Carne de Frango**

Os EUA são grandes produtores e exportadores de carne de frango e competidores do Brasil nos mercados compradores de coxa e sobrecoxa de frango (tabela 13). Rússia e Hong Kong são dois exemplos onde EUA e Brasil são competidores.

⁶ Éter fabricado pela reação entre metanol e isobutileno. Utilizado para oxigenar e aumentar a octanagem da gasolina (até 15% em volume de mistura na gasolina).

Os EUA impõem as seguintes tarifas para carne de aves:

- (i) Frango inteiro congelado ou resfriado: US\$ 88/t.
- (ii) Cortes de frango, congelados ou resfriados, desossados ou com osso: US\$ 176/t.
- (iii) Carne de frango processada: 6,4%.

As exigências sanitárias impostas pelos EUA para carne de frango não são relevantes para o Brasil porque o país está livre das doenças incluídas naquelas exigências. Os EUA são competitivos nesse setor e isso explica os pequenos volumes importados pelo país.

TABELA 13. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE DE FRANGO (MIL T.)

	2002	2003
Consumo	12.269	12.534
Produção	14.467	14.696
Importação	5	5
Exportação	2.180	2.237

Fonte: FAS/USDA

• Carne Suína

Os EUA são importantes importadores e exportadores de carne suína (tabela 14). À semelhança do mercado do frango, as barreiras tarifárias em suínos são baixas nos EUA. As tarifas para os diferentes produtos suínos são:

- (i) Carcaças e meias-carcaças congeladas ou refrigeradas: 0%;
- (ii) Cortes *in natura* refrigerados ou congelados: 0%;
- (iii) Cortes *in natura* defumados ou curados: US\$ 14/t.;
- (iv) Produtos industrializados e cozidos: US\$ 53/t.

As exigências sanitárias em relação à febre aftosa e à febre suína clássica são limitantes para o Brasil na medida em que os EUA, à semelhança do caso das carnes de bovinos, não aceitam o princípio da regionalização.

TABELA 14. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE SUÍNA (MIL TEC)

	2002	2003
Consumo	8.684	8.833
Produção	8.929	9.073
Importação	485	538
Exportação	731	779

Fonte: FAS/USDA

TEC: tonelada equivalente carcaça

- **Suco de Laranja**

Brasil e EUA respondem juntos por 90% da produção mundial de suco de laranja com 2,3 milhões de toneladas (equivalente suco concentrado com 65 graus brix). A produção de suco de laranja em ambos os países está concentrada, no Brasil, no estado de São Paulo, e nos EUA, no estado da Flórida. No comércio mundial, o Brasil detém mais de 80% das exportações. Os EUA importam apenas 20% do consumo doméstico de suco de laranja (tabela 15).

O suco de laranja é um caso clássico de pico tarifário nos EUA. Os exportadores brasileiros arcam com um custo equivalente a cerca de 50% do preço FOB. No passado, os EUA eram os maiores importadores de suco concentrado do Brasil. A manutenção da elevada tarifa, mesmo depois da implementação dos cortes tarifários da RU, fez com que os exportadores brasileiros buscassem mercados mais abertos. Atualmente, o Brasil exporta mais para a UE e para o Japão do que para os EUA.

O suco de laranja é um dos produtos agroindustriais que não foi liberalizado nem mesmo no NAFTA. Até 2008, o México está sujeito a uma tarifa de US\$ 0,0465/litro (equivalente a US\$ 246,1/t. de suco concentrado) e as importações estão restritas a 151,4 milhões de litros em equivalente suco reconstituído. O suco concentrado oriundo do México está sujeito também a um preço de entrada.

Embora a tarifa para o suco de laranja concentrado congelado não seja proibitiva para o Brasil, ela tem atuado como um importante inibidor de exportações. As importações norte-americanas apresentam tendência de queda e a proteção tarifária é um dos fatores que explica esse comportamento.

A tarifa é também uma das razões que estimulou algumas empresas brasileiras a fazer investimentos produtivos no mercado norte-americano adquirindo capacidade produtiva e assumindo também o papel de compradores de laranja dentro dos EUA.

As proteções tarifárias impostas aos diferentes tipos de sucos são as seguintes:

- (i) Suco de laranja concentrado congelado: US\$ 0,0785/litro em equivalente suco reconstituído. Essa tarifa vale ao redor de US\$ 417,7/t. de suco concentrado;
- (ii) Suco de laranja não concentrado não congelado: US\$ 0,045/litro;
- (iii) Suco de laranja não concentrado congelado: US\$ 0,0785/litro.

**TABELA 15. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE SUCO DE LARANJA
(MIL T. EQUIV. SUCO DE LARANJA CONCENTRADO)**

	2002/03	2003/04
Consumo	988	1.027
Produção	881	1.045
Importação	207	155
Exportação	73	100

Fonte: FAS/USDA

• Óleo de Soja

O óleo de soja é um caso clássico de escalada tarifária. Os EUA impõem tarifa de 19,1% no óleo de soja bruto, degomado ou refinado, e tarifa de 0% para soja em grão e farelo de soja. O país é um grande fornecedor mundial de óleo de soja (tabela 16).

TABELA 16. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE ÓLEO DE SOJA (MIL T.)

	2002/03	2003/04
Consumo	7.751	7.575
Produção	8.363	7.632
Importação	21	129
Exportação	1.027	386

Fonte: FAS/USDA

• Tabaco

À semelhança do setor açucareiro, os produtores de fumo também contam com um programa de suporte ao setor. O principal objetivo deste programa é sustentar renda estabilizando os preços aos produtores. O programa está estruturado sobre os seguintes mecanismos: (i) um sistema de quotas de mercado, (ii) empréstimos que podem ser pagos com o equivalente em produto e (iii) pagamentos diretos de garantia de renda diante de perdas decorrentes das oscilações do mercado (Womach, 2003).

O programa existe exclusivamente para proteger os produtores de fumo contra os impactos negativos resultantes de aumentos na oferta. A cada três anos, os produtores decidem se desejam continuar com o apoio federal, o que significa aceitar as limitações impostas pelas quotas de mercado. O governo, por outro lado, assegura um preço de mercado mínimo através da Commodity Credit Corporation (CCC), que concede empréstimos. Em caso de inadimplência, a consequência para o produtor consiste na retenção, pela CCC, da mercadoria dada em garantia ao empréstimo.

A base do funcionamento do programa é garantir que a oferta de fumo esteja arbitrada à demanda (tabela 17). A oferta doméstica é controlada por meio das quotas de mercado e a oferta internacional pela quota tarifária. Em 1993, foi promulgado o Omnibus Budget Reconciliation Act que estabeleceu um conteúdo mínimo de 75% de fumo nacional na produção do cigarro americano. Inconsistente com as regras da Rodada Uruguai do GATT, a regra de conteúdo doméstico mínimo foi substituída, em setembro de 1995, por um regime de quota tarifária (TRQ).

A TRQ para o fumo tem volume total de 150,7 mil t. (tabela 18). A quota é dirigida para diferentes tipos de fumo em folhas, matéria-prima para a fabricação de cigarros. Os demais tipos de tabaco, matérias-primas para outros tipos de produtos finais que não cigarros, não estão incluídos nesta quota. O volume da quota equivale a 25% do total de fumo não-manufaturado produzido nos EUA.

Desde seu estabelecimento a quota de fumo nunca foi preenchida em 100% (WTO, 2001 e WTO, 2003). As três principais razões que explicam o preenchimento apenas parcial da quota são (Embaixada do Brasil, 2003): (i) as elevadas tarifas intraquota; (ii) a exigência do mercado norte-americano que, na produção de cigarros, trabalha com uma mistura de 15% de fumos do tipo oriental (não produzidos nos EUA) e 85% de fumos do tipo Burley e *flue-cured* (produzidos nos EUA e no Brasil); (iii) a imposição para o importador e para o produtor local de uma taxa (*assessment tax*) que acaba por se refletir no preço do exportador.

TABELA 17. EUA: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE TABACO NÃO MANUFATURADO (MIL T.)

	2002/03	2003/04
Consumo	463,2	444,2
Produção	358,4	339,2
Importação	263,9	261,2
Exportação	153,4	155,5

Fonte: FAS/USDA

TABELA 18. EUA: PROTEÇÕES TARIFÁRIAS APLICADAS EM FUMO EM FOLHAS E CIGARROS

	Tarifa Aplicada		Volume da Quota (t.)
	NMF	Intraquota	
Fumo em folhas não-destalados para fabricação de cigarros dos seguintes tipos: secos em secador a quente (<i>flue-cured</i>), Burley, Mariland, e outros tipos secos ao ar quente natural.	350%	US\$ 239,0/t. (10,9%)	150.770
Fumo em folhas parcial ou totalmente destalados para fabricação de cigarros dos seguintes tipos: secos em secador a quente, Burley, Mariland, e outros tipos secos ao ar quente natural.	350%	US\$ 409,0/t. (11,6%)	
Resíduos de fumo em folhas dos seguintes tipos: secos em secador a quente, Burley, Mariland, e outros tipos secos ao ar quente natural.	350%	US\$ 284,0/t. (10,3%)	
Fumo em folhas parcial ou totalmente destalados para fabricação de outros produtos que não cigarros dos seguintes tipos: secos em secador a quente, Burley, Mariland, e outros tipos secos ao ar quente natural.	350%	US\$ 375,0/t. (10,6%)	
Outras formas de tabaco manufaturado dos seguintes tipos: secos em secador a quente, Burley, Mariland, e outros tipos secos ao ar quente natural.	350%	US\$ 328,0/t. (4,3%)	
Fumo em folhas não destalados secos em secador com auxílio de fogo e tabacos negros.	US\$ 327,0/t. (14,9%)	n.a.	n.a.
Fumo em folhas parcial ou totalmente destalados secos em secador com auxílio de fogo e tabacos negros.	US\$ 397,0/t. (11,2%)	n.a.	n.a.
Cigarros envolvidos por papel	US\$ 1005,0/t.+2,3% (9,4%)	n.a.	n.a.

Fonte: USITC and ERS/USDA

Notas:

A TRQ para fumo não manufaturado está distribuída entre os países da seguinte forma (em mil toneladas): 10,75 para Argentina; 80,2 para o Brasil; 2,75 para Chile; 10,0 para UE15; 10,0 para Guatemala; 12,0 para Malawi; 3,0 para Filipinas; 7,0 para Tailândia; 12,0 para Zimbábue e 3,0 para outros fornecedores.

n.a.: Não aplicável. Nesses produtos não há quotas de importação.

5.1.2. União Européia

Esta seção analisa os instrumentos de proteção de fronteira utilizados pela UE para os produtos agrícolas selecionados nesta pesquisa. Os mecanismos de proteção setoriais, sejam eles proteções fronteira, políticas de apoio à produção doméstica ou subvenções às exportações, estão definidos nas organizações comuns de mercado (OCMs).

As OCMs englobam o conjunto de legislações pertinentes a um determinado setor, como, por exemplo as proteções tarifárias. . As OCMs são o instrumento de aplicação das políticas definidas no âmbito da Política Agrícola Comum da UE (PAC). Dessa forma, quando a PAC passa por momentos de reforma, tais como, a Reforma MacSharry, a Agenda 2000 e a recente Reforma Fischler, as OCMs devem ser adequadas para os novos instrumentos definidos na PAC. A recente Reforma Fischler (European Commission, 2003), ao ter criado o pagamento único por produtor (*single farm payment*-SFP), deverá esvaziar a função das OCMs de definir os pagamentos diretos setoriais.

É importante salientar que as reformas da PAC não alteram os mecanismos de proteção de fronteira utilizados pela UE. Tais reformas são focadas nos mecanismos de apoio à produção doméstica. As alterações nas proteções de fronteira decorreram fundamentalmente da Rodada Uruguai da OMC e, no caso de acessos preferenciais dos países ACP⁷ e dos países da Europa do Leste, de acordos regionais. Dessa forma, embora as reformas da PAC não tenham promovido mudanças nas proteções de fronteira, a manutenção destas são fundamentais para que as reformas sejam implementadas com sucesso.

Por outro lado, reformas da PAC auxiliam a UE a flexibilizar suas proteções de fronteira. Por exemplo, as reduções nos preços de intervenção de cereais e carne bovina, promovidas pela Reforma MacSharry e pela Agenda 2000, fizeram com que os preços domésticos da UE fossem reduzidos e, por consequência, que as proteções de fronteira pudessem ser reduzidas também. Ao compensar a queda nos preços de intervenção com pagamentos diretos, a Comissão Européia continua sustentando a renda dos seus produtores e, ao mesmo tempo, dá mais possibilidade ao setor agrícola para competir com os concorrentes importados.

⁷ Acordo de preferência de comércio entre a UE e os países da África, do Caribe e do Pacífico regido pelo Acordo de Cotonou.

Um das razões da UE ter promovido a Agenda 2000 decorre do fato de que o AARU impôs restrições ao uso de subsídios às exportações e levou a uma redução mínima nos níveis das tarifas, obrigando a UE a adaptar suas políticas domésticas.

- **Carne Bovina**

Desde a crise da doença da vaca louca no final dos anos 1990, as importações europeias de carne bovina são crescentes em decorrência de constantes quedas na produção doméstica (tabela 19). O aumento das importações não foi acompanhado por um processo de flexibilização das barreiras tarifárias, fazendo com que as importações extraquota crescessem em ritmo acelerado. O Brasil é atualmente o principal fornecedor de carne da UE e o que mais exporta no regime extraquota.

A OCM para carne bovina está estruturada sobre dois pilares: (i) mecanismos que procuram dar garantia de preços e mercado aos produtores e (ii) um sistema de pagamentos diretos (European Commission, 1999 e 2001). Os dois mais importantes mecanismos para garantia de preços e mercados são: (i) elevadas proteções de fronteira limitando os volumes importados e (ii) recursos destinados a financiar a formação de estoques públicos e privados (Agra Europe, 2004). O sistema de formação de estoques públicos e privados substitui o sistema tradicional de preços de intervenção. No sistema de preços de intervenção, hoje não mais aplicado no caso do setor de bovinos, a Comissão Europeia era obrigada a intervir no mercado sempre que os preços domésticos caíssem abaixo dos preços de garantia. Vale lembrar que os preços de intervenção são o indicador básico para se calcular o MPS notificado na AMS da UE na OMC.

Os pagamentos diretos são o mecanismo que substitui o sistema de preços de intervenção. A idéia básica é que, reduzindo ou eliminando o sistema de preços de intervenção, os preços aos produtores tendem a cair. Os pagamentos diretos são a forma para compensar a queda da renda. Ao reduzir preços de intervenção e criar pagamentos diretos, a Comissão Europeia transfere do consumidor para o contribuinte os custos da política. Os principais pagamentos diretos para o setor de carne bovina são: (i) pagamentos especiais por cabeça para animais machos, (ii) pagamentos por cabeça dirigidos para estimular a dessazonalização do abate de animais machos, (iii) pagamentos para vacas em lactação retidas no campo, (iv) pagamentos para animais que são retidos no campo e não vão para

abate e (v) pagamentos adicionais distribuídos pelos Estados Membros, considerando que os pagamentos citados anteriormente são feitos por meio do FEOGA⁸.

As importações de carne bovina *in natura* na UE são reguladas pela junção de três instrumentos: quotas tarifárias, tarifas extraquota elevadas (picos tarifários) e salvaguardas especiais. Embora tendo notificado o SSG na OMC, a UE não tem feito uso desse instrumento no caso da carne bovina. Os dois primeiros, portanto, são os de maior relevância.

As importações de carne bovina cozidas, preparadas e conservadas (*corned beef*) estão sujeitas a uma tarifa *ad valorem* de 16,6%.

As importações de carne bovina *in natura* na UE são feitas por meio das seguintes TRQs (tabelas 20 e 21):

- (i) Quota GATT⁹, que inclui todos os tipos de carne congelada (posições tarifárias incluídas na sub-seção 0202 e miúdos comestíveis da posição 0206.29.91). A Quota GATT é uma TRQ denominada na base NMF (Nação Mais Favorecida). Seu volume anual é de 53 mil toneladas em peso real, tem tarifa intraquota de 20% e tarifa extraquota de 12,8% sobre o valor CIF mais € 3041/t. As importações dentro do regime GATT destinam-se para o consumo final e para o processamento industrial dentro da UE. A Quota GATT é administrada pelo importador europeu que recebe licenças de importação de acordo com seu desempenho em uma base histórica (WTO, 2001 e Agra Europe, 2004). Por este motivo, existe dentro da UE um comércio de troca de licenças entre importadores. Os importadores que possuem desempenho corrente inferior ao passado e comercializam suas licenças para os importadores que possuem desempenho corrente superior ao passado. Esse tipo de operação gera um custo adicional aos importadores, que os repassam para seus fornecedores, os quais descontam esse custo nos preços de venda. Devido à crescente demanda por importações de carne bovina na UE, o método de administração desta quota, ou a forma como as licenças são distribuídas, está em processo de discussão na Comissão Européia.

⁸ Fundo Europeu de Orientação e Garantia da Agricultura. É o fundo administrado pela Comissão Européia através do qual os pagamentos e as ajudas aos produtores são feitos.

⁹ A nomenclatura utilizada para as TRQs nesta pesquisa respeita a legislação doméstica e as notificações dos países na Organização Mundial do Comércio. Em alguns casos, a nomenclatura coincide com o nome comercial da quota.

- (ii) Quota Indústria (ITQ – Industry Tariff Quota), destinada à importação de cortes de bovinos congelados para serem processados dentro dos países da UE. Esta quota é dividida em dois regimes, sendo o Regime A, de 30,8 mil toneladas, para importação de produtos que serão curados ou defumados, e o Regime B, de 8,2 mil toneladas, para os produtos que serão cozidos¹⁰. O Regime A tem tarifa intraquota de 20% e o Regime B de 20% mais € 2188,4/t.¹¹. Considerando tratar-se do mesmo produto da Quota GATT, a tarifa extraquota é a mesma.
- (iii) Quotas para cortes desossados de alta qualidade incluídos das subseções 0201 e 0202 e nas posições 0206.10.95 e 0206.29.91. O nome comum utilizado no mercado para este tipo de quota é Quota Hilton. As quotas do tipo Hilton são administradas pelo país exportador e a Comissão Europeia impõe condições de qualidade e de padrão específicas para cada fornecedor. Os volumes estão subdivididos da seguinte maneira: 28 mil t. para a Argentina¹², 11,5 mil t. para EUA/Canadá, 7 mil t. para a Austrália, 6,3 mil t. para o Uruguai, 5 mil t. para o Brasil, 0,3 mil t. para a Nova Zelândia. As carnes de alta qualidade pagam tarifa intraquota de 20% e a tarifa extraquota depende do produto a ser internalizado. No caso dos países do Mercosul, considerando que os produtos mais exportados são os cortes nobres refrigerados do traseiro bovino, a tarifa extraquota é de 12% sobre o valor CIF mais € 3034/t. A grande maioria dos cortes do regime Hilton são exportados refrigerados e destinados ao consumidor final.
- (iv) A UE ainda possui quotas preferenciais para os países da Europa do leste (37,1 mil t.) e para os países ACP (52,1 mil t.). Ambas as quotas não são preenchidas em 100%. As exportações dos países ACP para a UE serão liberalizadas no âmbito do Acordo Everything But Arms (EBA). Já no caso das quotas para os países da Europa do leste, os dez novos membros da UE já têm comércio liberalizado.

As carnes processadas não cozidas de bovinos estão sujeitas a uma tarifa de igual valor à tarifa extraquota da carne *in natura* refrigerada: € 3034/t.

É importante considerar que as quotas de bovinos são denominadas para diversas posições tarifárias. As TRQs que se referem ao produto congelado, por exemplo, (GATT e ITQ)

¹⁰ A legislação da UE denomina os volumes das quotas em equivalente carcaça, sendo 40 mil t. Para o Regime A e 10,7 mil t. para o Regime B. A legislação define que a conversão de equivalente carcaça para peso real deve ser feita multiplicando-se pelo coeficiente 0,77. Para fins desta pesquisa, quando a unidade de medida for equivalente carcaça (eq. car.), esta será mencionada.

¹¹ A legislação europeia define que a tarifa intraquota do Regime B é 20% mais 45% da tarifa extraquota antes da consolidação da RU.

incluem as posições tarifárias que se referem aos seguintes produtos incluídos na sub-seção 0202: carcaças e meias-carcaças (0202.10.00), outros cortes com osso das posições 0202.20, cortes desossados do dianteiro (0202.30.10 e 0202.30.20) e outros cortes (0202.30.90), nos quais estão incluídos os cortes desossados de traseiro. A análise acima e as simulações foram feitas com base na tarifa da posição 0202.30.90 tendo em vista que este é principal produto comprado pela UE e o mais comercializado no mundo. As carnes com osso foram descartadas da análise porque a UE não importa esse tipo de carne devido a razões sanitárias.

Segundo a legislação da UE, as quotas são denominadas para ano-safra com período de julho a junho de cada ano. Por esta razão, comparações entre o volume importado e o volume das quotas devem respeitar o período de denominação destas.

A tabela 20 apresenta as tarifas intra e extraquota aplicadas pela UE para as carnes desossadas e separadas nas diferentes quotas que são aplicadas a cada produto. A tabela 21 apresenta uma estimativa do preenchimento das TRQs para carne bovina na UE. Observa-se na tabela que 100% das quotas destinadas para os cortes congelados são preenchidas pelos países do Mercosul.

A informação mais importante da tabela é o cálculo dos volumes extraquota exportados pelo Mercosul. As recentes crises decorrentes da doença da vaca louca e da febre aftosa, aliadas às reduções nos preços de intervenção decorrentes das reformas MacSharry e Agenda 2000 da PAC, fizeram com que a produção europeia de carne bovina sofresse significativas reduções, compensadas por importações crescentes.

O crescimento da demanda por importações, sem a abertura de novas quotas, foi viabilizado por meio das importações extraquota. Os frigoríficos brasileiros, observando o crescimento da demanda por importações, prepararam-se para fornecer para a UE. Atualmente, o Brasil é o maior fornecedor de carne bovina para a UE. A tabela 21 mostra também que a grande maioria das exportações extraquota está concentrada nos cortes de alta qualidade, aqueles de maior valor e cujas tarifas específicas extraquota têm, portanto, menor peso relativo.

É importante considerar que a UE importa carne do Brasil porque o bloco adota o princípio da regionalização sanitária. A UE proíbe importações de carne bovina de regiões que possuem focos de febre aftosa, uma doença que faz parte da lista A de doenças na OIE. No

¹² A Argentina recebeu alocação adicional de 10 mil t. para o ano-safra 2002/03 devido à crise econômica no país.

entanto, o fato da UE reconhecer a regionalização permite que regiões livres de febre aftosa no Brasil estejam aptas a exportar para a UE.

Vale lembrar que a UE não adota o princípio da regionalização para aves e suínos. No caso de aves, o Brasil não enfrenta problemas sanitários porque é um país livre de doença de newcastle. No caso de suínos, a presença de focos de febre aftosa em algumas regiões do país tem funcionado como uma barreira não-tarifária, mesmo considerando que as regiões produtoras e exportadoras de suínos no Brasil estão livres dessa doença.

TABELA 19. UE15: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE BOVINA (MIL TEC)

	2002	2003
Consumo	7.507	7.640
Produção	7.456	7.300
Importação	518	550
Exportação	512	400

Fonte: FAS/USDA

TEC: tonelada equivalente carcaça

TABELA 20. UE: TARIFAS APLICADAS PARA CADA TIPO DE CARNE BOVINA

	Tarifas Específicas		Equivalentes Ad Valorem (EAV%)
	Intraquota	Extraquota	Extraquota
Carne refrigerada desossada	20%	12.8% + 3034 €/t.	98.2%
Carne congelada desossada	20% + € 2000/MT por licença (GATT) 20% + € 2138,4/MT (ITQ - Regime B) 20% (ITQ - Regime A)	12.8% + 3041 €/t.	176.7%

Fonte: Comissão Europeia e COMTRADE.

Notas:

1. As tarifas intra e extra quota são aplicadas sobre o valor CIF. A tarifa do Regime B é 20% + 45% da tarifa extra-quota antes da consolidação da RU.
2. Valores utilizados no cálculo dos EAVs: US\$ 3420,00 na carne refrigerada desossada e US\$ 1790,00 na carne congelada desossada.
3. Exclui as tarifas para a carne com osso.
4. O custo da licença da quota GATT foi levantado em entrevistas com especialistas do mercado.

TABELA 21. COMPARAÇÃO ENTRE OS VOLUMES DAS QUOTAS E AS EXPORTAÇÕES DOS PAÍSES DO MERCOSUL PARA O ANO AGRÍCOLA DE 2002/03
(MIL T.)

	Cortes Congelados						Cortes Refrigerados			Total
	GATT	ITQ	Outros	Extraquota	Total	HILTON	Extraquota	Total	Extraquota	
	Regime A		Regime B							
Brasil	44.0	23.0	6.1	2.2	5.4	80.7	5.0	41.2	46.2	46.6
Argentina	6.0	4.5	1.2	1.1	3.6	16.3	38.0	5.7	43.7	9.3
Uruguai	3.0	3.3	0.9	1.1	3.7	12.0	6.3	1.5	7.8	5.3
Paraguai	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5
Total	53.0	30.8	8.2	4.4	13.2	109.6	49.3	48.5	97.8	61.6
Volume total das quotas	53.0	30.8	8.2				65.6			

Fonte: COMEXT; Comissão Européia; IMA e entrevistas.

Notas:

1. No mercado de carne bovina as exportações extraquota são também conhecidas como *full levy*.
2. Admitiu-se na coluna "outros" os volumes residuais que não completaram as quotas GATT e ITQ.
3. Os volumes preenchidos pelos países do Mercosul nas quotas GATT e ITQ foram calculados a partir de informações de mercados e nos relatórios da IMA (*International Meat Association*).
4. O Paraguai está proibido de exportar para a UE em decorrência da presença de febre aftosa no país.
5. Dos demais países detentores de quotas Hilton, apenas a Austrália e a Nova Zelândia preenchem seus volumes. EUA e Canadá não preenchem seus volumes porque a UE proíbe a importação de carne com hormônio.

- **Carne de Frango**

A UE é um dos maiores importadores mundiais de carne de frango (tabela 22) e um dos mais importantes compradores do produto brasileiro. O restrito acesso concedido pelo bloco faz com que a maior parte das importações ocorra fora do regime de quotas. Além das tarifas extraquota, o produto importado ainda está sujeito ao regime de preços de entrada. Vale lembrar que cerca de 20% das importações européias são de carne de frango processada e cozida. Tailândia e Brasil são os principais fornecedores deste produto.

As importações de carne de frango *in natura* na UE são reguladas pela junção de três instrumentos: quotas tarifárias, tarifas extraquota elevadas (picos tarifários) e salvaguardas especiais (SSG).

À semelhança da carne bovina, as carnes de frango processadas e cozidas não possuem o mesmo padrão de proteção das carnes *in natura*. Esse tipo de carne está sujeito a uma tarifa *ad valorem* de 10,9%. Os produtos não cozidos, preparados e conservados de frango, por sua vez, estão sujeitos a uma tarifa específica de € 867/t.

O acesso ao mercado de aves *in natura* na UE é feito por meio de quotas criadas em decorrência das obrigações de acesso mínimo definidas na Rodada Uruguai. Além dessas quotas, é também concedido acesso por uma quota conhecida como Quota Oleaginosas, da qual o Brasil possui volume alocado de 7,5 mil t. (GATT, 1990).

As quotas de frango e peru existentes na UE estão descritas na tabela 23. Com exceção da Quota Oleaginosas, as demais quotas são todas preenchidas pelos países da Europa do leste. A legislação européia define que os volumes importados pelos países do leste devem abater o volume total das quotas. Considerando que esses países exportam para a UE volumes superiores ao da soma das quotas apresentadas na tabela 23, pode-se considerar que 100% destas são preenchidas por aqueles países. A tabela 24 apresenta as tarifas dos produtos incluídos em cada quota, destacando apenas o intervalo entre a maior e menor tarifa para cada quota.

O Brasil tem exportado carne *in natura* de frango para a UE por meio de três canais: pela Quota Oleaginosas, pelo frango salgado e pela posição 0207.14.10 (tabela 25). A Quota Oleaginosas é administrada pela Comissão Européia e as licenças são distribuídas pelo método licenças sobre demanda (WTO, 2001). Não há tarifa intraquota e a tarifa extraquota é de € 1024/t. para peitos de frango desossados.

Os exportadores brasileiros, no entanto, argumentam que o reduzido volume da quota que o Brasil tem direito, frente ao total exportado pelo País, e o fato de o importador deter a licença e executar, ao mesmo tempo, importações intra e extraquota impedem que a empresa brasileira se beneficie da tarifa intraquota, mesmo que em pequenos volumes.

Um outro canal de exportação para o Brasil foi, até 2003, a posição tarifária 0210.99.39 sobre a qual incide tarifa de 15,4%¹³. Esta posição, com terminação 10 a dez dígitos da estrutura tarifária da UE, refere-se à carne de aves salgadas. Até 2003, a nomenclatura tarifária da UE definia que a carne seria salgada se contivesse 1,2% ou mais de sal em peso. Até 2003 grande parte das exportações brasileiras de peito de frango foi feita por meio dessa classificação evitando a posição 0207.14.10 que cobra € 1024/t.

Em 2002, a Comissão Europeia, por meio da regulamentação EC 1223/2002, alterou a descrição da posição tarifária 0207.14.10 para incluir, além dos cortes congelados, aqueles com conteúdo de sal entre 1,2% e 1,9% em peso. O argumento para essa legislação foi o fato de que o método de conservação do produto era o congelamento e não a salga. Essa alteração não foi suficiente para barrar as exportações brasileiras uma vez que o produto ainda comportava teor de sal além de 1,9% em peso.

Em 2003, a Comissão Europeia lançou nova regulamentação definindo que o produto para ser considerado salgado, e assim classificado na posição tarifária 0210.39.99.10, deveria ter teor acima de 2,5% em peso. A salga acima desse limite altera as características do produto impossibilitando aos exportadores de continuar fazendo uso desse canal. Por este motivo, as exportações de frango salgado, que em 2002 foram na casa dos 146 mil t., caíram para cerca de 100 mil t. As alterações na legislação europeia levaram o Brasil a abrir um contencioso contra o bloco na OMC (WTO, 2003).

O terceiro canal de exportação são os volumes exportados pela posição 0207.14.10. A tarifa desta posição é a mesma da tarifa extraquota da Quota Oleaginosas. Este canal ganhou mais importância em 2003 com as alterações na nomenclatura tarifária do frango salgado promovidas pela Comissão Europeia.

A UE faz uso corrente de preços de entrada na carne de frango *in natura* (European Commission, 1995). Para o ano de 2004, o preço de entrada para os peitos desossados de frango oriundos do Brasil é de € 1672/t. (European Commission, 2003). Os preços de entrada são especificados por produto e para cada país fornecedor. Caso o preço CIF do

¹³ Tailândia e Argentina são países que também fazem uso desse canal.

país fornecedor seja inferior ao preço representativo (preço de entrada), a Comissão Europeia aplica um direito tarifário adicional sobre o produto. O preço de entrada tem sido aplicado frequentemente sobre as importações do Brasil, da Tailândia, da China, da Argentina e do Chile.

Embora esta seção tenha apresentado as proteções tarifárias para carnes de frango e de peru, a análise de mensuração foi executada apenas para as carnes de frango.

TABELA 22. UE15: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE DE FRANGO (MIL T.)

	2002	2003
Consumo	6.311	6.216
Produção	6.750	6.466
Importação	404	480
Exportação	843	730

Fonte: FAS/USDA

Nota: a carne de frango processada representa ao redor de 20% das importações totais.

TABELA 23. UE: DESCRIÇÃO E VOLUMES DAS QUOTAS PARA CARNES DE AVES

	Volume (t.)
Carcaças de frango refrigeradas ou congeladas	6,200
Cortes de frango refrigerados ou congelados	4,000
Quota Oleaginosas (cortes de frango) ¹	15,500
Cortes desossados congelados de frango	700
Carcaças de peru refrigeradas ou congeladas	1,000
Cortes de peru com ou sem osso	2,500

Fonte: Comissão Europeia.

¹. Os volumes estão alocados da seguinte forma: 7,5 mil t. para o Brasil, 5,5 mil t. para a Tailândia e 2,5 mil t. para a China.

TABELA 24. UE: PRINCIPAIS TARIFAS PARA AS QUOTAS DE CARNE DE AVES

	Tarifas Específicas		Equivalentes Ad Valorem (%EAV)	
	Intra-Quota	Extra-Quota	Intra-Quota	Extra-Quota
Carcaças de frango refrigeradas ou congeladas	131 €/t. a 162 €/t.	262 €/t. a 325 €/t.	8.6% a 16.5%	33.1%
Cortes de frango refrigerados ou congelados	93 €/t. a 512 €/t.	187 €/t. a 1024 €/t.	5.1% a 27.9%	94.5%
Quota Oleaginosas (cortes de frango)	0	602 €/t. a 1024 €/t.	0	94.5%
Cortes de frango dessossados congelados	795 €/t.	1024 €/t.	73,4%	94.5%
Carcaças de peru refrigeradas ou congeladas	93 €/t. a 425 €/t.	255 €/t. a 851 €/t.		
Cortes de peru	0	410 €/t. a 851 €/t.		

Nota: até a publicação da regulamentação 1223/2002 da Comissão Europeia, as exportações brasileiras de frango salgado estavam sujeitas a uma tarifa de 15.4%. Desde então, esse produto está sujeito à tarifa do código 0207.14.10 de € 1024/t.

Fonte: Comissão Europeia

TABELA 25. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE CARNE DE FRANGO PARA A UE: DETALHAMENTO DOS CANAIS DE EXPORTAÇÃO

	Exportações Brasileiras (t.)	
	2002	2003
Frango em cortes:	261,400	268,190
Intra-Quota	7,500	7,500
Peito congelado (posição 0207.14.10) ¹	107,900	147,990
Frango salgado ²	146,000	112,700
Frango inteiro	16,955	17,280
Total	278,355	285,470

Fonte: MDIC; COMEXT/EUROSTAT; ABEF e ICONE.

Notas:

¹. O volume exportado pela posição 0207.14.10 é a diferença entre o total exportado, descontados os volumes intra-quota e de frango salgado. Estima-se que o Brasil tenha exportado cortes de frango por meio da classificação de frango salgado em apenas 9 meses em 2003.

². Volumes estimados pela ABEF e pelo autor.

• Carne Suína

Ao contrário das carnes de bovinos e de frango, as importações de carne suína da UE não têm relevância em relação ao consumo e a produção domésticos (tabela 26). Os mecanismos de proteção, no entanto, são muito semelhantes: quotas tarifárias, tarifas extraquota que podem ser consideradas picos tarifários e salvaguardas especiais.

Os principais fornecedores de carne suína para a UE são os países da Europa do leste. A UE, por sua vez, fornece carne suína *in natura* e processada para diversos países. Os países da Europa do leste, a Rússia, a China e o Japão destacam-se entre os maiores compradores.

O acesso do produto importado ao mercado europeu é feito por meio das quotas. As quotas notificadas na OMC para carne *in natura* totalizam volume de 66,5 mil t. divididas da seguinte forma: 15 mil toneladas para carcaças e meias-carcaças, 5,5 mil t. para cortes de suíno excluindo filés, 7 mil t. de lombo, 34 mil t. de lombo desossado e 5 mil t. de filé de suíno. Para os processados de suínos, as quotas são as seguintes: 3 mil t. para linguiças não cozidas e 6,1 mil t. para cortes preparadas e conservados. A tabela 27 apresenta os volumes e as tarifas intra e extraquota para cada tipo de quota.

Adicionalmente, a UE ainda concede acesso preferencial aos países da Europa do leste. Nos cortes *in natura* e salgados/defumados, o acesso preferencial total é de 134,9 mil t. e nos produtos processados e linguiças o acesso é de 44,4 mil t. Os volumes preferenciais àqueles países não são acesso adicional, uma vez que tais volumes podem ser levados em conta para fins das quotas notificadas na OMC. Isto significa que as importações provenientes dos países da Europa do leste entram no regime preferencial, mas os volumes são contabilizados nas quotas notificadas na OMC.

A única quota notificada na OMC que não está sujeita a essa situação é a quota de 7 mil t. para lombo suíno. O acesso ao mercado europeu para terceiros países, portanto, está restrito a um volume de 7 mil t., uma vez que as demais quotas são, na prática, preenchidas pelos países da Europa do leste. Esses países, portanto, são os maiores fornecedores de carne suína para a UE.

Reiterando o que foi afirmado na seção sobre carne bovina, o Brasil não exporta carne suína para a UE porque o bloco não reconhece a regionalização sanitária.

TABELA 26. UE15: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE CARNE SUÍNA (MIL TEC)

	2002	2003
Consumo	16.621	16.750
Produção	17.780	17.800
Importação	65	70
Exportação	1.194	1.150

Fonte: FAS/USDA

TEC: tonelada equivalente carcaça

TABELA 27. UE: DESCRIÇÃO, VOLUMES E TARIFAS DAS QUOTAS PARA CARNES DE SUÍNOS

	Volume (1000 t.)	Tarifas Específicas		EAV%	
		Intraquota	Extraquota	Intraquota	Extraquota
Carcaças e meia-carcaças	15.0	268 €/t.	536 €/t.	17.1%	34.3%
Cortes de suínos refrigerados	5.5	233 €/t. a 434 €/t.	778 €/t. a 869 €/t.	22.5% a 30.8%	45.1% a 61,7%
Lombo suíno	7.0	0%	467 €/t. a 869 €/t.	0%	27.9% a 40.4%
Lombo desossado	34.0	250 €/t.	869 €/t.	10.8%	40.4%
Filé de suíno	5.0	300 €/t.	869 €/t.	20.2%	40.4%
Linguiças não cozidas	3.0	502 €/t. e 747 €/t.	1005 €/t. e 1494 €/t.		
Cortes preparados e conservados	6.1	271 €/t. a 784 €/t.	543 €/t. a 1568 €/t.		

Fonte: Comissão Europeia

Nota: não inclui das quotas preferenciais para os países da Europa do leste.

• Açúcar e Etanol

Açúcar e etanol são produtos que possuem mecanismos de proteção distintos dentro da UE mas que serão analisados de forma conjunta nesta seção porque, no Brasil, ambos são produtos derivados da cana-de-açúcar. A produção de açúcar na UE tem como principal matéria-prima a beterraba e a produção de etanol é feita a partir do vinho, dos cereais (trigo) e da própria beterraba.

A UE é um grande exportador mundial de açúcar refinado. O bloco necessita de subsídios às exportações para competir no mercado internacional (tabela 28). No caso do etanol, a UE é um grande produtor mundial, mas as importações ainda são residuais em relação ao consumo. As importações de etanol carburante, embora ainda pequenas, estão em crescimento, seguindo as tendências do mercado europeu (tabela 31).

O regime açucareiro da UE é uma OCM que se destaca das demais porque seus princípios permaneceram intocados nas três últimas reformas da PAC: MacSharry, Agenda 2000 e Fischler. Até a finalização desta pesquisa, a reforma da OCM do açúcar ainda permanecia como uma proposta da Comissão Europeia. Apesar disso, algumas razões deixam claro que o regime açucareiro europeu necessariamente sofrerá profundas alterações nos seus princípios, mesmo que a proposta em negociação seja modificada. As razões mais importantes são as seguintes: (i) a iniciativa do EBA que a partir de 2009 vai liberalizar o mercado de açúcar da UE para os países que integram a iniciativa; (ii) o alargamento da UE com a entrada de dez novos membros; (iii) os resultados do painel da OMC que, embora

ainda sujeito ao veredicto final do Órgão de Apelação até a finalização desta pesquisa, mostram que as acusações de Brasil, Austrália e Tailândia estavam corretas¹⁴; (iv) a eliminação dos subsídios às exportações conforme prevista no documento de trabalho da OMC¹⁵. As linhas gerais da reforma do regime açucareiro europeu serão discutidas após a análise do funcionamento atual do regime.

A OCM do açúcar está estruturada nos seguintes instrumentos (LINDE et al., 2000; European Commission, 2001 e 2003; Court of Auditors, 2000):

- (i) Os seguintes produtos estão cobertos no âmbito do regime açucareiro: açúcar branco, açúcar bruto, melaço resultante da extração ou refino de açúcar, xaropes, isoglucose, bagaço de cana-de-açúcar, polpa de beterraba e xarope de frutose. O regime cobre também a matéria-prima básica para a produção de açúcar na UE: a beterraba.
- (ii) A oferta doméstica é controlada por meio de um sistema de quotas de produção aplicado a todos os membros da UE, aos departamentos marítimos franceses e às ilhas dos Açores no caso de Portugal. Existem duas quotas de produção: quota A, destinada ao abastecimento do mercado interno da UE e quota B destinada ao mercado internacional e que é exportada com subvenções às exportações até o patamar de compromisso da UE na OMC. Os países membros estão autorizados a produzir além do volume total de ambas as quotas. A esse excedente dá-se o nome de açúcar C. O açúcar C não pode ser comercializado no mercado interno e deve ser exportado a preços internacionais sem qualquer subvenção semelhante ao açúcar produzido na quota B. As quotas de produção aplicam-se para açúcar, isoglucose e xarope de inulina. A produção de beterraba deve respeitar as quotas de produção dos produtos finais.
- (iii) O instrumento utilizado para subsidiar a produção é a sustentação dos preços domésticos em patamares superiores aos preços de intervenção. Caso os preços domésticos caiam abaixo dos de intervenção, o produtor pode entregar sua produção à Comissão Europeia que deverá comprá-la pelos preços de intervenção.

¹⁴ Os três países abriram painel na OMC levantando as seguintes acusações contra o regime açucareiro europeu: (i) a UE concede subsídios às exportações para uma quantidade equivalente a 1,6 milhão de toneladas de açúcar além de seus compromissos na OMC; (ii) os subsídios domésticos aplicados para a produção de açúcar das quotas A e B (descritas no instrumento (ii), a seguir) geram um excedente exportado de forma subsidiada (açúcar C, também descrito no instrumento (ii)).

- (iv) Existem dois preços de intervenção: um para a quota A e outro para a quota B. Os preços de intervenção são os seguintes: € 631,9/t. para o açúcar branco e € 523,7 para o açúcar bruto. O açúcar produzido dentro das quotas A e B é taxado em 2% do preço de intervenção do branco. Enquanto o açúcar da quota A tem direito a receber 100% do preço de intervenção, o açúcar da quota B é taxado em mais 30% do preço de intervenção do açúcar branco. Esta taxa forma o fundo que distribui os subsídios às exportações do açúcar B. Assim, embora a produção do açúcar B deva recolhê-la, quando este açúcar é exportado o dinheiro retorna à cadeia de produção na forma de subvenção às exportações. Para as regiões com déficit de açúcar, os preços garantidos são chamados de preços derivados, e possuem um prêmio em relação ao preço de intervenção.
- (v) A beterraba tem três tipos de preços: um preço básico de € 476,7/t., que é o preço pelo qual a Comissão Europeia deverá comprar o açúcar equivalente a esse produto caso seus preços de mercado fiquem abaixo desse patamar; um preço mínimo de € 467,2/t. para o tipo A de beterraba; e um preço de € 324,2/t. para o tipo B, que é o preço mínimo pelo qual o produtor de açúcar deverá comprar a beterraba.
- (vi) Um instrumento fundamental para garantir preços aos produtores é controlar a oferta. A oferta doméstica é controlada por meio das quotas de produção e da exportação subsidiada dos excedentes. A oferta de açúcar importado é controlada por quotas tarifárias, tarifas extraquota proibitivas e preço de entrada para o açúcar branco. A tarifa extraquota para o açúcar branco é de € 419/t. e de € 339/t para o açúcar bruto. O açúcar bruto possui preço de entrada de € 531/t. Esse conjunto de instrumentos de proteção impede importações extraquota (tabela 29). A UE, portanto, importa apenas as quantidades definidas em suas quotas.
- (vii) Um segundo instrumento para controle de oferta é a exportação. Considerando os elevados preços domésticos do açúcar na UE, as exportações só têm sido viáveis mediante restituições às exportações. Desde a criação da OCM do açúcar, no final dos anos 1960, as exportações europeias são subsidiadas. O mecanismo de restituições às exportações é utilizado sobre parte de produção da quota B, que é destinada ao mercado internacional e sobre uma quantidade equivalente ao volume importado pela UE dentro da TRQ para os países ACP e Índia.

¹⁵ Em 31 de julho de 2004 os países da OMC chegaram a um consenso sobre o documento de *framework* para conclusão das negociações da Rodada de Doha. O documento de *framework* é uma etapa intermediária para a definição das modalidades da negociação.

O acesso ao mercado europeu de açúcar é feito por meio de quotas tarifárias. A UE possui as seguintes quotas de importação de açúcar (tabela 30):

- (i) Quota para os países ACP e Índia¹⁶. Esta quota foi criada com a entrada da Inglaterra na Comunidade Econômica Europeia nos 1970. Antes de integrar-se na CEE, a Inglaterra adquiria açúcar bruto para refino de suas ex-colônias e da Índia no âmbito dos acordos de Commonwealth. Por este motivo, a Inglaterra é um dos poucos países dentro da UE que até hoje possui capacidade de refino de açúcar bruto de cana. Ao contrário dos demais países da UE, a Inglaterra optou por não produzir açúcar de beterraba e se abastecer de açúcar bruto de cana de suas ex-colônias para refino dentro de seu mercado interno. Esta quota foi criada em 1975 pelo Acordo de Lomé firmado entre a CEE e os países ACP, e é denominada por país. As obrigações de garantir acesso mínimo decorrentes do AARU levaram a UE a negociar a manutenção dessa quota para os países ACP e para a Índia junto a OMC. Para garantir que ela não fosse aberta na base NMF, erodindo as preferências dos países beneficiários nas negociações da RU, a UE solicitou aos membros do antigo GATT um perdão¹⁷ para manter os volumes no sistema de preferências. Observa-se que esta quota não está distribuída entre todos os países ACP, não há tarifa intraquota e há preços garantidos de importação balizados pelos preços domésticos europeus.
- (ii) Quota Finlândia. Criada com a acessão da Finlândia à UE que, à semelhança da Inglaterra, possui refinadoras e importava açúcar bruto de cana. A quota é de 85.463 t. de açúcar bruto (82.000 t. de açúcar branco equivalente), sendo que Cuba detém 58.969 t. e o Brasil 23.930 t. Existe uma tarifa intraquota de € 98/t.
- (iii) Quota EBA. O açúcar possui tratamento especial no âmbito do Everything But Arms (EBA). Os 46 países menos desenvolvidos (LDCs) terão livre acesso ao mercado europeu de açúcar a partir de 1 de julho de 2009. Nesse ínterim, as importações são regidas por quotas. Entre 2006 e 2008 a tarifa extraquota vai sendo reduzida até chegar a zero em 2009. Os volumes importados no âmbito do EBA são descontados do volume final da quota SPS (descrita no próximo item). Dos países do EBA, seis fazem parte do protocolo ACP. Não se sabe o volume potencial de importação da UE a

¹⁶ Os seguintes países ACP são beneficiários desta quota: Belize, Congo, Côte d'Ivoire, Fiji, Guiana, Jamaica, Quênia, Barbados, Madagascar, Malawi, Mauricio, Uganda, St. Kitts e Nevis, Suriname, Suazilândia, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Zâmbia, Zimbábue.

¹⁷ Quando um membro requer um tratamento especial em relação às regras da OMC, ele necessita de um *waiver* autorizado pelos demais membros. Esse conceito foi traduzido nesta pesquisa como perdão.

partir do momento em que o mercado de açúcar for liberalizado no âmbito do EBA. Estimativas da EU Trade Concession to Least Developed Countries (2004) apontam para volumes da ordem de 500 mil t./ano, que é o excedente exportável dos LDCs, ou para 2 milhões t./ano, que é grande parte da produção desses países desviada para a UE em decorrência dos elevados preços domésticos do bloco.

- (iv) Special e Preferential Sugar (SPS). Esta quota foi criada com o objetivo de suprir a demanda das refinarias instaladas dentro da UE. Os fornecedores são os mesmos países ACP e a Índia. Ela atende à demanda residual - a demanda descontada as importações de açúcar bruto oriundas das demais quotas -, por este motivo, é recalculada anualmente. Seu volume é determinado a partir do suprimento total de açúcar bruto na UE, que é calculado pela soma da quota ACP/Índia, da quota Finlândia, da quota EBA e da quantidade produzida pelos departamentos ultramar.
- (v) Quota para os países dos Balcãs. No processo de formação da UE o bloco eliminou as tarifas de importação para os países dos Balcãs (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Romênia e Sérvia e Montenegro). No entanto, os volumes importados com base nesse acordo precisam ser reduzidos das quotas da produção da UE para que o bloco consiga atender a seus compromissos na OMC em subvenções às exportações. Por este motivo, esta quota encontra-se suspensa para a safra 2003/04.

Em relação ao etanol, observa-se que o único instrumento de proteção são as tarifas. A tarifa para o etanol desnaturado, aquele que foi tratado com um desnaturante para impedir o consumo humano, é de € 0,102/litro (ou € 102/m³). Já no caso do etanol não desnaturado, que poderá ser utilizado para fins alimentares, é de € 0,192/litro (tabela 29).

No caso do etanol é importante analisar as mudanças em curso dentro da UE. Desde 2003 a UE possui uma diretiva (The European Parliament and The Council of The European Union, 2003) que define metas de referência para mistura de biocombustíveis em combustíveis fósseis, as quais começam em uma proporção de 2% devendo atingir 5,75% ao final de 2010. O etanol carburante, para mistura na gasolina, e o biodiesel, para mistura no diesel, despontam como os grandes biocombustíveis a ser utilizados pelos estados membros para atender às metas da diretiva.

A UE consome aproximadamente 2,5 bilhões de litros de etanol por ano (F.O. Lichts, 2003), sendo cerca de 400 milhões de carburante. As estimativas mais conservadoras para o consumo de etanol carburante em 2010, considerando que as metas de biocombustíveis serão atendidas parcialmente na gasolina e parcialmente no diesel, apontam para um

mercado da ordem de 6 e 7 bilhões de litros. As estimativas otimistas sinalizam para um mercado de 12 bilhões de litros (F.O. Lichts, 2003). Dessa forma, os volumes atualmente importados e consumidos de etanol pela UE serão considerados pequenos no futuro, quando as metas da diretiva forem atendidas.

**TABELA 28. UE15: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE AÇÚCAR
(MIL T. EQUIV. AÇÚCAR BRUTO)**

	2002/03	2003/04
Consumo	14.088	14.327
Produção	16.153	18.671
Importação	2.025	2.084
Exportação	4.793	5.281

Fonte: FAS/USDA

TABELA 29. UE: TARIFAS INTRA E EXTRAQUOTA, PREÇOS DE INTERVENÇÃO E PREÇO DE ENTRADA PARA AÇÚCAR E ÁLCOOL

	Tarifas	Preço Garantido	Preço de Entrada ¹
Açúcar bruto	Intra-TRQ: - 0% para ACP, SPS e EBA - € 98/MT (EAV de 50%) para quota Finlândia Extra-TRQ: - € 339/MT (EAV de 170%)	€ 523,7/MT	não possui
Açúcar branco	- € 419/MT (EAV de 140%)	€ 631,9/MT	€ 531,0/MT
Etanol	- € 192/m3 (EAV de 64%) (não desnaturado) - € 102/m3 (EAV de 40%) (desnaturado)	não possui	não possui

¹. A salvaguarda especial se aplica se o preço representativo do açúcar branco estiver abaixo do preço de entrada. O preço representativo é o preço CIF, exclusive a tarifa de importação. Considerando que o preço representativo tende a ser semelhante ao preço internacional, o preço de entrada está vigência desde sua implantação em 1995.

Fonte: Comissão Europeia.

**TABELA 30. UE: DESCRIÇÃO E VOLUME DAS QUOTAS TARIFÁRIAS PARA AÇÚCAR
(MIL T. EM EQUIVALENTE BRANCO)**

Quotas ¹	Volumes
ACP e Índia	1,304.7
Finlândia (para refino) ²	82.0
SPS ³	229.0
EBA ⁴	
2001/02	74.2
2008/09	197.3
A partir de 2009/10	500,0 a 2.000,0

Notas:

¹. Não inclui os volumes importados dos países dos Balcãs porque esta quota encontra-se suspensa. Esta quota tem volume ao redor de 298 mil t. eq. branco.

². O Brasil detém ao redor 23 mil t. da quota Finlândia.

³. O volume da quota SPS (*special preferential sugar*) é recalculado anualmente pela Comissão Europeia. Esta quota é alocada para os países ACP e para a Índia. Atualmente, esta quota está isenta de tarifa intraquota.

⁴. Everything But Arms. A partir de 2006/07 a tarifa extra-quota será reduzida até chegar a zero em 2009/10. O cenário de 500 mil t. pressupõe que os países que são exportadores líquidos desviarão todo o volume exportado para a UE. O cenário de 2 milhões de t. pressupõe triangulação do açúcar (Agra Europe, 2004).

Fonte: Comissão Europeia e Agra Europe.

**TABELA 31. UE15: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE ETANOL
(MILHÕES DE LITROS)**

	2002	2003
Etanol Combustível		
Produção	387,0	378,0
Consumo ¹	430,4	475,0
Importações Extra-UE ²	43,4	97,0
Etanol para Fins Industriais		
Produção ³	1.813,0	2.022,0
Consumo ³	1.959,0	2.188,0
Importações Extra-UE ⁴	146,0	163,0

Notas:

1. Produção mais importações de etanol combustível.

2. Exportações do Brasil para a Suécia.

3. Calculado por diferença entre o total produzido e consumido de etanol e de etanol combustível.

4. Calculado por diferença entre o total importado e as importações da Suécia.

Fonte: Comissão Europeia; FO Licht; Biofuels Barometer; SECEX/MDIC.

- **Café Torrado e Solúvel**

Café verde e seus derivados, café torrado e café solúvel, são um caso clássico de escalada tarifária. Esse sistema de proteção, que mantém o mercado livre para a matéria-prima e impõe custos para as importações dos produtos processados, fez com que a UE se transformasse em um dos maiores exportadores mundiais de café verde, torrado e solúvel sem, no entanto, produzir café (tabela 32). Países como Brasil e Colômbia são grandes fornecedores de café para a UE.

A dificuldade em se vender café torrado para a UE decorre dos seguintes fatores:

- (i) Da própria escalada tarifária (tabela 33);
- (ii) De uma característica do processo industrial de torrefação de café que exige que o *blend* de diferentes qualidades de café seja feito antes da torrefação. Assim, para o Brasil exportar café torrado é necessário que o produto seja finalizado e adequado ao paladar europeu na torrefadora brasileira. Muitas vezes essa adequação ao paladar pode exigir cafés de diferentes origens, nem sempre produzidos no Brasil.
- (iii) De desafios em se estruturar um canal de distribuição no varejo europeu, lembrando que o mercado europeu possui marcas fortes e antigas. Por este motivo, o café brasileiro torrado que hoje é exportado para a UE destina-se a mercados de nicho.

No caso do café solúvel, as maiores dificuldades estão associadas ao fato de que a UE é, junto com o Brasil, o maior produtor desse tipo de café do mundo. Ao contrário do café torrado, cuja tecnologia de torrefação é difundida e com baixa barreira à entrada, a produção de café solúvel tem elevadas barreiras à entrada decorrentes da tecnologia de produção. Considerando que a indústria de café solúvel é concentrada e internacionalizada, e que a matéria-prima está disponível a preços internacionais, a imposição de tarifas de importação torna-se um inibidor relevante de comércio (tabela 33).

Em decorrência do Regime Antidrogas da UE, países como, por exemplo, a Colômbia possuem tarifas preferenciais em alguns produtos, dentre os quais o café solúvel, no âmbito dos acordos gerais de preferências. O Brasil contestou o SGP na OMC, obtendo acesso preferencial na UE por meio de uma TRQ (European Commission, 2001) com tarifa intraquota de 0%.

TABELA 32. UE15: IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES DE CAFÉ SOLÚVEL E TORRADO (MIL T.)

	2001	2002
Café Solúvel		
Importação extrabloco	32,2	34,2
Exportação extrabloco	46,8	49,4
Exportação intrabloco	73,1	81,3
Café torrado		
Importação extrabloco	5,8	6,7
Exportação extrabloco	186,8	210,3
Exportação intrabloco	62,7	74,3

Fonte: FAO

TABELA 33. UE: TARIFAS APLICADAS PARA OS PRODUTOS DA CADEIA DO CAFÉ

	Tarifas
Café verde (grão)	0.0%
Café torrado (grão)	7.5%
Café Solúvel ¹	9.0%

Fonte: Comissão Europeia

¹ A UE possui uma TRQ com 0% de tarifa para café solúvel, da qual o Brasil possui 87.4%. Os volumes são: 10 mil t. para 2002, 12 mil t. para 2003 e 14 mil t. para 2004. Esta quota resultada de discussões na OMC entre Brasil e a UE sobre o SGP no âmbito do Regime Anti-Drogas (European Commission, 2001).

• Óleo de Soja

O óleo de soja é também um caso de escala tarifária. A UE importa soja em grão para fabricação do farelo, que é um dos produtos mais importantes na alimentação animal. O mercado de farelo na UE é abastecido em grande parte por importações e pela produção doméstica feita, principalmente, com matéria-prima importada.

O óleo, dessa forma, é um produto que a UE tem excedente de produção porque a sua demanda por farelo é, proporcionalmente, superior à demanda por óleo (tabela 34). Havendo excedente de produção de óleo na UE, o preço doméstico deste produto é muito próximo aos preços internacionais. A presença da tarifa, portanto, é uma barreira que impede exportações para UE (tabela 35).

TABELA 34. UE25: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE ÓLEO DE SOJA (MIL T.)

	2002/03	2003/04
Consumo	2.315	2.120
Produção	2.972	2.697
Importação	46	24
Exportação	707	608

Fonte: FAS/USDA

TABELA 35. UE: TARIFAS APLICADAS PARA OS PRODUTOS DA CADEIA DA SOJA

	Tarifa
Soja em Grão	0.0%
Óleo de soja bruto ou degomado	6.4%
Óleo de soja refinado	9.6%
Farelo de soja	0.0%

Fonte: Comissão Europeia

• Fumo

A UE é uma grande importadora mundial de fumo não manufaturado (tabela 36). A cadeia do fumo apresenta dois principais produtos: fumo em folhas, que é a matéria-prima para cigarros e charutos e os produtos finais. Considerando que o Brasil é um grande exportador de fumo em folhas, optou-se por analisar as proteções de fronteira impostas pela UE apenas para a matéria-prima.

Observa-se nos produtos da cadeia do fumo a presença de escaladas tarifárias (tabela 37). Os derivados, cigarros e charutos, possuem tarifas nominais mais elevadas do que as tarifas dos diferentes tipos de fumo em folhas. Enquanto as tarifas para cigarros variam de 57,6% a 74,9%, as tarifas EAV do fumo em folhas variam de 25% a 36%.

A UE faz uso de tarifas específicas no caso do fumo em folhas e as tarifas variam de acordo com os tipos de fumo. Os tipos Virginia, Burley, Mariland e Kentucky, que são matérias-primas para a fabricação de cigarros, possuem tarifas diferentes das dos tipos de fumo para outros usos. Para esses tipos de fumo, aplica-se uma TEAV de 18,4% mais uma tarifa específica que pode variar de € 220/t. até € 240/t. A UE concede tratamento tarifário diferenciado quando o fumo exportado é acompanhado de um certificado endossado por uma organização licenciada pela Comissão Europeia (European Commission, 2003).

TABELA 36. UE25: BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA DE TABACO NÃO MANUFATURADO (MIL T.)

	2002/03	2003/04
Consumo	666,5	660,7
Produção	330,6	334,6
Importação	773,7	729,3
Exportação	421,6	427,5

Fonte: FAS/USDA

TABELA 37. UE: TARIFAS APLICADAS PARA OS TIPOS DE FUMO EM FOLHAS

	Tarifa Aplicada	EAV (%)
Fumo em folhas não destalado		
Secos em secador a quente do tipo Virginia (<i>flue-cured</i>)	mínimo de 18,4% + € 220/t. e máximo de €240/t.	29%
Secos ao ar quente natural do tipo Burley e Mariland		
Secos em secador com auxílio de fogo do tipo Kentucky		
Outros tipos secos em secador a quente	mínimo de 11,2% + € 220/t. e máximo de €560/t.	36%
Outros tipos secos ao ar quente natural		
Secos ao sol do tipo oriental		
Tabacos negros		
Fumo em folhas parcial ou totalmente destalado		
Secos em secador a quente do tipo Virginia (<i>flue-cured</i>)	mínimo de 18,4% + € 220/t. e máximo de €240/t.	25%
Secos ao ar quente natural do tipo Burley e Mariland		
Secos em secador com auxílio de fogo do tipo Kentucky e outros tipos		
Outros tipos secos em secador a quente	mínimo de 11,2% + € 220/t. e máximo de €560/t.	26%
Secos ao sol do tipo oriental		
Outros tipos secos ao ar quente natural		
Tabacos negros		
Resíduos de fumo em folhas	mínimo de 11,2% + € 220/t. e máximo de €560/t.	108,6%

5.2. Projeções da Demanda por Importação Obtidas a partir do Modelo de Mensuração

5.2.1. Função Demanda por Importação para EUA e UE

O modelo econômico desta pesquisa admite que a demanda por importação de um produto é função do preço doméstico, da renda doméstica e da taxa de câmbio. O modelo faz uso de dados mensais. Como *proxy* para renda, foram utilizados os dados mensais das importações totais dos EUA e da UE.

Optou-se por estimar, para cada produto, modelos com especificações diferentes devido a quatro constatações sobre as variáveis:

- (i) Não se pode dizer que as importações totais e a taxa de câmbio são variáveis independentes entre si. Por este motivo, além de uma especificação que incluísse ambas as variáveis, foram executadas outras duas especificações com apenas uma delas em cada especificação;
- (ii) As elevadas barreiras tarifárias observadas nos produtos, especialmente naqueles que estão sujeitos a volumes controlados, colocam em discussão a validade de ambas como variáveis explicativas do comportamento da demanda. Em produtos com elevadas barreiras tarifárias, a penetração no mercado protegido depende fundamentalmente da competitividade do país fornecedor. Levando em conta que os produtos agroindustriais selecionados são bens intermediários e transacionados entre o exportador e um comprador industrial, variáveis como qualidade, logística e preço são mais importantes do que variáveis macroeconômicas, tais como câmbio e renda.
- (iii) A opção pela análise desagregada no parâmetro dos oito dígitos da estrutura tarifária de cada mercado também é um fator que diminui o poder de explicação de câmbio e renda. Quando se analisa o comportamento da demanda de um produto bem definido, sem agregações setoriais, as variáveis que explicam esta demanda são mais produto-específico do que variáveis horizontais, do tipo renda e câmbio, que valem para todos os produtos. Muitas variáveis produto-específico podem explicar a demanda por importações de um produto além do preço. No entanto, por conta da disponibilidade dos dados, o preço foi a variável escolhida para representar todas as variáveis específicas de um produto. Nesse sentido, o uso de dados mensais é coerente com a decisão de se analisar de forma desagregada os produtos, na medida em que a periodicidade mensal capta melhor as características específicas de cada produto.
- (iv) A opção pelo uso dos dados mensais tem a grande vantagem de dar ao modelo o poder de captar com maior precisão as variações na quantidade em função das variações no preço. No entanto, as variáveis explicativas renda e câmbio tendem a perder poder de explicação, na medida em que elas oscilam pouco na periodicidade mensal. Mesmo considerando o uso de dados de 33 meses, no caso da UE, e de 48 meses, no caso dos EUA, as oscilações de curto prazo de renda e câmbio podem não ter efeito sobre importações, ainda mais considerando aquelas sujeitas a elevadas barreiras tarifárias.

As considerações acima levam à conclusão de que os resultados obtidos para renda e câmbio poderiam ser diferentes do esperado em termos de sinais e também sem significância estatística. Já para elasticidade preço, esperar-se-ia o inverso: sinais coerentes e significância estatística a 1%.

Esperavam-se sinais positivos para todas as variáveis, ou seja, uma variação positiva na variável leva a uma variação para cima na demanda. Observa-se nas tabelas 38 e 39 que todos os sinais da elasticidade-preço estão coerentes com o esperado. No caso das elasticidades-preço, apenas o fumo em folhas na UE apresentou significância estatística a 5%, enquanto todos os demais resultados foram significativos a 1%.

As tabelas 38 e 39 apresentam os resultados para as diferentes especificações. Estão apresentados apenas os melhores resultados obtidos das regressões. Observa-se que nos produtos com duas especificações, uma completa e a outra excluindo a variável renda ou a variável câmbio, o valor da elasticidade-preço é muito semelhante.

As tabelas apresentam também o número de defasagens da variável preço e se as variáveis foram co-integradas ou não. Dessa forma, além do uso de diferentes especificações, foram testadas diferentes defasagens para o preço doméstico. A escolha da defasagem foi realizada da seguinte forma: (i) em primeiro lugar, fez-se a escolha da defasagem ideal, executando-se o modelo apenas com a variável preço; (ii) uma vez escolhida a defasagem, as demais variáveis foram incluídas nas outras especificações.

A co-integração não foi necessária, no caso dos EUA, para etanol e fumo, e no caso da UE, para carne suína processada, açúcar bruto, etanol e fumo. Nestas variáveis não foi necessário trabalhar com a primeira diferença porque os testes de raiz unitária rejeitaram a hipótese de não-estacionariedade das séries.

TABELA 38. EUA: FUNÇÃO DEMANDA POR IMPORTAÇÃO PARA OS PRODUTOS SELECIONADOS

	Número de Def. ¹	Elasticidade Preço	Elasticidade Renda	Taxa de Câmbio	Cointegração ²
Carne bovina refrigerada	2	0,960	(1,546) *	1,730 *	Sim
Carne bovina congelada	3	1,737	(3,107) *	1,300	Sim
Carne suína refrigerada	2	0,114	1,511	0,100 *	Sim
Carne suína congelada	0	0,512	(1,604) **	0,867 *	Sim
Carne suína curada ou defumada	2	0,043	0,396	(0,303) *	Sim
	2	0,041	0,396		Sim
Carne suína processada	2	0,586	(0,727) **	(1,109) *	Sim
Frango inteiro	2	0,228	(0,791) *	(0,175) *	Sim
Cortes de frango	0	0,609	0,344 *	(2,219) *	Sim
	0	0,639	0,458 *		Sim
Carne de frango processada	1	0,605	3,396	2,811	Sim
Óleo de soja	1	0,446	(0,721) *	0,367	Sim
	1	0,385		0,390	Sim
Açúcar bruto	0	0,243	0,281 *	0,452 *	Sim
Açúcar branco	1	0,235	(0,462) *		Sim
Etanol	1	0,467	0,577	(1,030) *	Não
	1	0,300	0,594		Não
Suco concentrado de laranja	0	0,098	0,954	(0,141) *	Sim
	0	0,098	0,976		Sim
Suco de laranja não concentrado	2	0,198	1,978	3,650	Sim
Fumo em folhas	0	1,541	1,284	0,387 *	Não

Notas:

¹. Número de defasagens utilizadas para a variável preço doméstico.

². "Sim" significa que o procedimento de cointegração foi executado antes da regressão.

* Variável com significância estatística a 5%. ** Variável sem significância estatística. Célula em branco: variável com significância estatística.

TABELA 39. UE: FUNÇÃO DEMANDA POR IMPORTAÇÃO PARA OS PRODUTOS SELECIONADOS

	Número de Def. ¹	Elasticidade Preço	Elasticidade Renda	Taxa de Câmbio	Cointegração ²
Carne bovina refrigerada	1	0,428	0,883		Sim
Carne bovina congelada	0	0,103	0,820		Sim
Carne bovina processada	1	0,172	(0,124) *	0,769	Sim
	0	0,151	(0,095) *		Sim
Carne suína refrigerada	0	0,100	0,447		Sim
Carne suína congelada	1	0,093	0,448	0,198	Sim
	0	0,106	0,466		Sim
Carne suína curada ou defumada	0	0,654	0,339	4,104	Sim
Carne suína processada	1	0,526	1,195	0,874	Não
	0	0,480	1,124		Não
Frango inteiro	2	0,014	0,292	0,037 *	Sim
	0	0,015	0,283		Sim
Cortes de frango	1	0,252	0,360	0,349	Sim
	1	0,219	0,388		Sim
Carne de frango processada não cozida	0	2,227	2,204	(0,106) *	Sim
	0	2,215	2,183		Sim
Carne de frango processada	2	0,066	(0,036) *	0,632	Sim
	2	0,062	(0,017) *		Sim
Açúcar bruto	0	0,673	0,447	(0,273) *	Não
	0	0,742	0,489		Não
Açúcar branco	2	0,497	0,554		Sim
Etanol	3	0,932	2,132	3,345	Não
	3	0,562	1,946		Não
Café torrado	0	1,518	3,143	1,080	Sim
Café solúvel	1	0,393	0,147 *	0,399 *	Sim
	1	0,371	0,159 *		Sim
Fumo em folhas	0	0,071 *	0,684		Não

Notas:

¹ Número de defasagens utilizadas para a variável preço doméstico.

² "Sim" significa que o procedimento de cointegração foi executado antes da regressão.

* Variável com significância estatística a 5%. ** Variável sem significância estatística. Célula em branco: variável com significância estatística.

5.2.2. Comparando Proteções de Fronteira e as Elasticidades-Preço

Esta seção sintetiza dois resultados desta pesquisa: (i) as tarifas aplicadas a cada um dos produtos selecionados e (ii) as elasticidades-preço cruzada da demanda que foram utilizadas no modelo de mensuração.

No caso das tarifas, as tabelas a seguir apresentam as tarifas NMF e, no caso das quotas, a tarifa NMF extraquota e a tarifa intraquota. Como observado na seção anterior, um mesmo produto pode fazer parte de TRQs diferentes e, assim, possuir tarifas intraquota diferentes dependendo da origem das importações. Por isso, as tarifas intraquota apresentadas a

seguir referem-se àquelas a que o Brasil está sujeito, ou estaria sujeito se exportasse para os EUA e para a UE.

As tabelas trazem também as tarifas expressas em equivalente *ad valorem* (EAV). Embora as TEAVs não sejam imputadas no modelo, optou-se por calculá-las para que as tarifas dos diferentes produtos pudessem ser comparadas em uma mesma base.

Os EAVs comprovam que a UE é mais protecionista do que os EUA em relação aos produtos de interesse do Brasil. Com exceção do fumo e do açúcar bruto, uma comparação linear entre as tarifas mostra que a UE possui EAVs bem superiores aos dos EUA. As tabelas mostram também que o açúcar é um produto com elevadas barreiras tarifárias em ambos os mercados.

Observam-se nas tabelas 41 e 42 diferenças nos grupos de produtos entre os mercados. Óleo de soja e suco de laranja estão incluídos na análise para os EUA, mas não estão no caso da UE. Café torrado, café solúvel e as carnes de bovino processadas estão incluídos no caso da UE, mas não no caso dos EUA. Essa diferenciação decorre do critério de seleção dos produtos. Além de os produtos terem sido caracterizados como produtos de interesse do Brasil, eles deveriam ser objeto de proteções tarifárias nos EUA e na UE.

No caso do suco de laranja, a UE já importa 65% do total exportado pelo Brasil e o Brasil já fornece 80% do total importado pela UE. Esses números mostram que as tarifas observadas para o suco, de 12,2% e 15,2%, têm impacto reduzido nas compras europeias. O óleo de soja não foi incluído na análise da UE em decorrência de um problema de estimação da função demanda. Os resultados dos coeficientes e dos parâmetros das regressões para este produto não foram condizentes com o esperado e, por isso, optou-se por excluí-lo da análise da UE.

No caso dos EUA, a não inclusão do café torrado e do solúvel decorre do fato de este país não impor restrições tarifárias em ambos os produtos. No caso da carne bovina processada, vale o mesmo argumento desenvolvido para o suco de laranja na UE, tendo em vista que as tarifas impostas (0%, 1,4% e 1,8% dependendo do produto) são mínimas.

Em relação às elasticidades estimadas, observa-se que:

- (i) **Carne bovina.** As importações dos EUA são mais sensíveis a preço do que as da UE. Esse resultado era esperado porque os EUA são um mercado mais aberto do que a UE. Embora os EUA imponham barreiras sanitárias que impedem importações provenientes de países com focos de febre aftosa, a relação importação/consumo nos

EUA é superior à encontrada na UE. Os resultados são coerentes também entre os produtos. Na UE era esperado que a elasticidade para a carne refrigerada fosse superior à da carne congelada porque a UE é grande importadora de carne de alta qualidade e esse produto é exportado na forma refrigerada. As importações extraquota da UE ocorrem em grande parte na carne refrigerada. Além disso, as importações de carne congelada estão sujeitas a quotas e custos elevados de tarifa e de licenças no comércio intraquota, onerando fortemente o exportador. No caso dos EUA, também era esperado que a elasticidade da carne congelada fosse superior à da refrigerada, porque este país importa sobretudo o produto congelado. A baixa elasticidade encontrada na carne processada condiz com o comportamento estagnado do mercado deste produto.

- (ii) **Carne suína.** Nos produtos *in natura*, era esperado que as elasticidades fossem de valor baixo, porque ambos os mercados impõem restrições sanitárias ao comércio deste produto. EUA e UE são grandes produtores e consumidores de carne suína mas não têm relevância como importadores. Nos EUA a elasticidade obtida para a carne congelada decorre do fato de o país importar corte de suínos para preparação dos produtos curados e salgados. São importações de produtos de alta qualidade. Eram esperadas também elasticidades mais altas nos produtos de maior valor agregado.
- (iii) **Carne de frango.** Enquanto a UE é grande importadora de carne de frango, os EUA são grandes exportadores e não têm expressão no mercado como compradores. O fato de os EUA serem competitivos na produção faz com que as importações fiquem restritas a produtos com diferenciação em relação ao produto doméstico. Por este motivo as elasticidades são sempre maiores nos EUA do que na UE. Os resultados para o produto *in natura* estão coerentes com o esperado, ou seja, elasticidades para os cortes de frango maiores do que as do frango inteiro. No caso da UE, as elasticidades de igual valor para os cortes salgados e os cortes de frango espelham a realidade desse mercado na medida em que são o mesmo produto e, portanto, sujeitos à mesma função demanda. Estes produtos apenas recebem uma classificação tarifária diferente. A elevada elasticidade para os produtos processados não cozidos é coerente com o fato de serem produtos de elevado valor agregado.
- (iv) **Açúcar e álcool.** As importações da UE mostram-se mais sensíveis às variações de preço em relação aos EUA. Isto decorre do fato de que tanto o açúcar como o etanol têm preços mais altos na UE do que nos EUA.

- (v) **Café torrado e solúvel.** A UE é um mercado pequeno mas crescente para os cafés torrados diferenciados. Por este motivo, obteve-se elasticidade-preço cruzada da demanda elevada neste produto. Já o café solúvel, sendo um produto mais homogêneo e sem diferenciação, possui elasticidade em patamar inferior.
- (vi) **Suco de laranja.** Os resultados obtidos são coerentes com o esperado. As elasticidades refletem o fato de o suco concentrado ser um produto homogêneo e o não concentrado ser um produto com maiores possibilidades de diferenciação.
- (vii) **Óleo de soja.** Os EUA são grandes produtores de soja e, por consequência, de óleo de soja. Esperava-se uma elasticidade de valor baixo tendo em vista que este produto é uma *commodity*.
- (viii) **Fumo.** O fumo apresenta resultados díspares entre os mercados. Sendo matéria-prima para a indústria de cigarros e charutos, esperava-se pouca resposta da demanda a preço. Esse resultado foi obtido na UE mas não nos EUA. Além disso, as importações de fumo nos EUA ocorrem por meio de uma TRQ que não tem sido preenchida nos anos recentes. Esse fato pode ser uma explicação para este resultado na medida em que, considerando que os EUA têm importado sempre abaixo do volume disponível, as importações ocorrem como se fossem em um cenário de mercado aberto.

**TABELA 40. EUA E UE: COMPARAÇÃO ENTRE AS TARIFAS NMF (EAV%) E AS ELASTICIDADES-
PREÇO ESTIMADAS**

		Tarifa NMF (EAV%)		Elasticidade Preço	
		EUA	UE	EUA	UE
Carne Bovina	<i>in natura</i> refrigerada	26,4%	98,2%	0,960	0,428
	<i>in natura</i> congelada	26,4%	176,7%	1,737	0,103
	Processada	n.a.	16,6%	n.a.	0,172
Carne Suína	<i>in natura</i> refrigerada	0,8%	41,3%	0,114	0,100
	<i>in natura</i> congelada	0,8%	51,1%	0,512	0,093
	Curada ou defumada	0,7%	26,7%	0,042	0,654
	Processada e cozida	1,4%	43,9%	0,586	0,526
Carne de Frango	Frango inteiro	9,3%	21,4%	0,228	0,015
	Cortes de frango	16,9%	55,8%	0,609	0,252
	Cortes salgados de frango	n.a.	15,4%	n.a.	0,252
	Processada não cozida	n.a.	26,6%	n.a.	2,215
	Processada	6,4%	10,9%	0,605	0,066
Açúcar e álcool	Bruto	167,0%	160,8%	0,243	0,742
	Branco	139,9%	198,8%	0,235	0,497
	Etanol	59,0%	46,7%	0,467	0,932
Café	Torrado	n.a.	7,5%	n.a.	1,518
	Solúvel	n.a.	9,0%	n.a.	0,393
Suco de Laranja	Congelado concentrado	44,5%	n.a.	0,098	n.a.
	Não concentrado	45,2%	n.a.	0,198	n.a.
Óleo de Soja		19,1%	6,4%	0,385	n.a.
Fumo em folhas		350,0%	31,8%	1,541	0,071

Fonte: Autor

n.a. – não analisado.

TABELA 41. EUA: TARIFA "NAÇÃO MAIS FAVORECIDA", TARIFA "INTRA-QUOTA" E ELASTICIDADE PREÇO-CRUZADA DA DEMANDA POR IMPORTAÇÃO

		Tarifa NMF				Tarifa Intra-Quota				Elasticidade
		Ad Valorem	Específica	Unidade	EAV (%)	Ad Valorem	Específica	Unidade	EAV (%)	Preço
Carne Bovina	<i>in natura</i> refrigerada	26,4%			26,4%	0%	44,0	US\$/t.	1,5%	0,960
	<i>in natura</i> congelada	26,4%			26,4%	0%	44,0	US\$/t.	1,3%	1,737
Carne Suína	<i>in natura</i> refrigerada		14,0	US\$/t.	0,8%					0,114
	<i>in natura</i> congelada		14,0	US\$/t.	0,8%					0,512
	Curada ou defumada		14,0	US\$/t.	0,7%					0,043
	Processada e cozida		53,0	US\$/t.	1,4%					0,586
Carne de Frango	Frango inteiro		88,0	US\$/t.	9,3%					0,228
	Cortes de frango		176,0	US\$/t.	16,9%					0,609
	Processada	6,4%			6,4%					0,605
Açúcar e álcool	Açúcar Bruto		338,7	US\$/t.	167,0%	0%	14,6	US\$/t.	7,2%	0,243
	Açúcar Branco		357,4	US\$/t.	139,9%	0%	36,6	US\$/t.	14,3%	0,235
	Etanol	2,5%	142,7	US\$/m3	59,0%					0,467
Suco de Laranja	Congelado concentrado		417,7	US\$/1000 lt	44,5%					0,098
	Não concentrado		45,0	US\$/1000 lt	45,2%					0,198
Óleo de Soja Bruto, Degomado ou Refinado		19,1%								0,385
Fumo em folhas		350,0%			350,0%	0%	326,8	US\$/t.	21,1%	1,541

Fonte: United States International Trade Commission (USITC Trade Data Web), 2003.

Nota:

Naqueles produtos que possuíam mais de uma posição tarifária, foram escolhidas aquelas mais representativas de acordo com o volume de importações. Apenas no caso do fumo em folhas, optou-se pela média simples de todas as posições tarifárias relativas ao produto.

TABELA 42. UE: TARIFA "NAÇÃO MAIS FAVORECIDA", TARIFA "INTRA-QUOTA" E ELASTICIDADE PREÇO-CRUZADA DA DEMANDA POR IMPORTAÇÃO

		Tarifa NMF				Tarifa Intra-Quota				Elasticidade
		Ad Valorem	Específica	Unidade	EAV (%)	Ad Valorem	Específica	Unidade	EAV (%)	Preço.
Carne Bovina	<i>in natura</i> refrigerada	12,8%	3.034,0	€/t.	98,2%	20,0%			20,0%	0,428
	<i>in natura</i> congelada	12,8%	3.041,0	€/t.	176,7%	20,0%	2.034,4	€/t.	135,2%	0,103
	Processada	16,6%	0,0		16,6%					0,172
Carne Suína	<i>in natura</i> refrigerada	0,0%	823,5	€/t.	41,3%	0,0%	411,5	€/t.	21,0%	0,100
	<i>in natura</i> congelada	0,0%	823,5	€/t.	51,1%	0,0%	411,5	€/t.	25,5%	0,093
	Curada ou defumada	0,0%	980,1	€/t.	26,7%					0,654
	Processada e cozida	0,0%	1.145,6	€/t.	43,9%	0,0%	572,5	€/t.	21,9%	0,526
Carne de Frango	Frango inteiro	0,0%	325,0	€/t.	21,4%	0,0%	162,0	€/t.	10,7%	0,015
	Cortes de frango	0,0%	1.024,0	€/t.	55,8%	0,0%	0,0		0,0%	0,252
	Cortes salgados de frango	15,4%			15,4%					0,252
	Processada não cozida	0,0%	867,0	€/t.	26,6%					2,215
	Processada	10,9%	0,0		10,9%					0,066
Açúcar e álcool	Açúcar Bruto	0,0%	379,0	€/t.	160,8%	0,0%	0,0		0,0%	0,742
	Açúcar Branco	0,0%	419,0	€/t.	198,8%					0,497
	Etanol	0,0%	102,0	€/m3	46,7%					0,932
Café	Torrado	7,5%	0,0		7,5%					1,518
	Solúvel	9,0%	0,0		9,0%					0,393
Fumo em folhas		14,6%	407,6	€/t.	31,8%					0,071

Fonte: Comissão Europeia (Comission Regulation EC 1789/2003).

Nota:

Naqueles produtos que possuíam mais de uma posição tarifária, foram escolhidas aquelas mais representativas de acordo com o volume de importações. Apenas no caso do fumo em folhas, optou-se pela média simples de todas as posições tarifárias relativas ao produto.

5.2.3. Impactos da Redução Tarifária na Demanda por Importação

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir do modelo de mensuração para os dois cenários pré-definidos: redução tarifária de 50% e de 100%. A proposta inicial desta pesquisa era desenvolver cenários que fossem condizentes com as negociações agrícolas da Rodada de Doha, do Acordo UE-Mercosul e da ALCA. No decorrer do desenvolvimento do trabalho, no entanto, observou-se que haveria um elevado grau de arbitrariedade na definição desses cenários, na medida em que as três negociações ainda encontram-se distantes de seu fechamento.

A análise do andamento dessas negociações (seção 3.5 da fundamentação teórica) mostrou que:

- (i) O documento de trabalho da Rodada de Doha acordado em final de julho de 2004 não traz as fórmulas nem os números que nortearão o processo de redução tarifária. A fase de apresentação das ofertas, por enquanto, está adiada para 2005 e o ano de início do período de implementação deverá ser 2006;
- (ii) O Acordo UE-Mercosul, a despeito dos avanços de negociação das ofertas que foram realizados entre maio e julho de 2004, não foi encerrado até outubro de 2004. As negociações serão retomadas somente em 2005 depois que a nova Comissão Europeia definir suas prioridades.
- (iii) No âmbito da ALCA, embora existam oferta de bens sobre a mesa de negociação, até o término desta pesquisa não tinha havido nenhum avanço nesse tema.

Pelas razões descritas acima, não foi possível criar cenários de comparação entre as três negociações. Dessa forma, optou-se pela definição de cenários de abertura iguais para EUA e UE e, dado um mesmo cenário, pela comparação entre os resultados em cada mercado.

A tabela 43 mostra os dados de importação em volume e valor para os EUA e UE (média de 2001 a 2003). No caso da UE são também apresentados os dados do comércio intrabloco. O comércio intrabloco da UE foi necessário para o levantamento dos preços de exportação intrabloco, lembrando que esses preços foram utilizados como *proxy* para os preços domésticos. Os produtos não analisados em um dos dois mercados, e para os quais não foram coletados os dados, estão identificados com a expressão “n.a.”.

Observando-se a tabela 43 conclui-se que:

- (i) O comércio intrabloco da UE é superior ao comércio extrabloco para a maioria dos produtos. O inverso ocorre apenas para a carne bovina processada e para o fumo em folhas. Para o açúcar bruto isto também é observado, porém, convertendo a quantidade de açúcar branco que é transacionada no comércio intrabloco em equivalente bruto, observar-se-á que o comércio intrabloco é superior ao extra.
- (ii) Comparando as quantidades importadas pelos EUA e pela UE para aqueles produtos que são comuns a ambos os mercados observa-se que os EUA importam mais do que a UE na maioria dos produtos. Os produtos que fogem a essa regra são: os diferentes tipos de carne de frango; açúcar e fumo. No caso do frango isto ocorre porque os EUA são muito competitivos nesse setor e, por isso, são exportadores líquidos. No caso do açúcar as maiores importações da UE decorrem das quotas preferenciais que o bloco oferece às suas ex-colônias. No caso do fumo, as maiores importações da UE são explicadas pela própria demanda do produto que é muito superior no bloco em relação aos EUA. Os demais produtos corroboram o argumento observado na comparação entre tarifas de que os EUA são um mercado mais aberto para produtos agrícolas do que a UE.

As tabelas 44 a 48 trazem os resultados das simulações da redução tarifária nas importações dos EUA e da UE para os produtos selecionados. As três primeiras (tabelas 44, 45 e 46) apresentam os resultados agregados em setores. Os setores foram compostos somando-se os resultados por produto. As quantidades, para serem somadas, foram convertidas para uma base comum por meio de coeficientes técnicos. Os coeficientes técnicos encontram-se descritos nos rodapés das tabelas.

As tabelas 47 e 48 mostram os resultados desagregados para os dois cenários de redução tarifária. São apresentados os resultados na quantidade importada, no valor de importação e nos preços. Os ganhos incrementais sobre as quantidades e valores importados são apresentados em porcentagem, enquanto os valores absolutos são os novos valores de quantidade e valor obtidos a partir do cenário de redução tarifária. As tabelas 47 e 48 são a base para as tabelas 44 e 45.

A demanda incremental sobre a quantidade foi calculada a partir da elasticidade-preço cruzada da demanda. A hipótese básica é que variações nos preços domésticos determinam os preços de importação e, por consequência, o volume de importações. Sendo assim, uma redução na tarifa de importação corresponde a uma elevação proporcional nos preços de importação e na quantidade importada. A ordem de grandeza da variação na quantidade importada depende da resposta à variação no preço, a qual é mensurada na

elasticidade-preço cruzada da demanda. Assim, produtos com grande resposta a preço podem gerar incrementos significativos nos fluxos, mesmo que o mercado importador seja pouco fechado. Este é o caso dos resultados obtidos para os EUA.

TABELA 43. EUA E UE: VOLUME E VALOR DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS DOS PRODUTOS DE INTERESSE DO BRASIL (MÉDIA 2001-2003)

		EUA		UE Extrabloco		UE Intrabloco	
		Volume (mil t.)	Valor (mil US\$)	Volume (mil t.)	Valor (mil €)	Volume (mil t.)	Valor (mil €)
Carne Bovina	<i>in natura</i> refrigerada	322	1.089	121	526	1.050	3.501
	<i>in natura</i> congelada	599	1.274	112	304	205	504
	Processada	n.a.	n.a.	98	209	54	160
Carne Suína	<i>in natura</i> refrigerada	270	507	10	26	2.359	4.324
	<i>in natura</i> congelada	94	262	31	83	418	792
	Curada ou defumada	39	144	0,4	2	390,5	1.456
	Processada e cozida	59	191	13	67	380	1.403
Carne de Frango	Frango inteiro	5	11	9	10	187	287
	Cortes de frango	7	15	144	308	818	1.629
	Cortes salgados de frango	n.a.	n.a.	219	376	0	0
	Processada não cozida	n.a.	n.a.	6	14	23	73
	Processada	9	37	86	264	118	444
Açúcar e álcool	Bruto	1.030	428	1.690	882	67	56
	Branco	91	45	309	186	2.335	1.543
	Etanol ¹	580	168	163	77	423	393
Café	Torrado	n.a.	n.a.	6	44	180	597
	Solúvel	n.a.	n.a.	28	160	60	409
Suco de Laranja	Congelado concentrado	187	211	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Não concentrado	52	20	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Óleo de Soja		27	13	9	5	582	285
Fumo em folhas		102	322	515	2.094	200	611

Fonte: USITC Data Web; COMEXT Database/EUROSTAT.

¹. Volume em mil m3.

n.a.: não analisado.

Uma vez calculadas as variações na quantidade demandada, partiu-se para o cálculo dos novos preços de equilíbrio e, posteriormente, nos valores de importação. Conforme descrito

na metodologia, os novos preços de importação foram calculados incorporando-se a redução tarifária.

É necessária uma explicação mais detalhada dos procedimentos para os produtos sujeitos a quotas. Os produtos sujeitos à TRQs estão identificados nas tabelas pelos itens “dentro da quota” e “acima da quota”. Quando existem importações extraquota, o volume calculado aparece na coluna das importações no item “acima da quota”. Caso não existam importações extraquota, este campo está vazio. A quantidade incremental decorrente da redução tarifária foi imputada nas tabelas no item “acima da quota”. Esse procedimento foi utilizado como uma simplificação para apresentação dos resultados obtidos. O resultado total, contabilizando o volume transacionado e o volume incremental, foi imputado no item que representa o produto.

No cálculo dos novos patamares de preços, a redução tarifária foi aplicada sobre as tarifas intra e extraquota e os valores foram calculados de acordo com o volume estimado em cada categoria. No caso dos produtos sujeitos a quotas, considerou-se que todo o acréscimo estimado se dará na categoria extraquota. Nos produtos que não possuem quota, não houve diferenciação entre preços. Observa-se que alguns preços apresentaram decréscimo em vez de crescimento no cenário de redução tarifária de 50%. Este resultado ocorreu em todos os produtos em que não foram observadas exportações extraquota e com tarifa intraquota zero. Isto decorre do fato de que os volumes incrementais ainda estão sujeitos a 50% de tarifa e, nos volumes transacionados, em decorrência da ausência de tarifas intraquota, não houve ganho de preço diante da redução tarifária.

Os resultados agregados mostram que os maiores ganhos relativos no volume de comércio (% do volume) estão assim distribuídos:

- (i) Carne bovina, carne de frango e fumo em folhas, dado o mesmo cenário de redução tarifária, crescem mais em termos relativos nos EUA do que na UE;
- (ii) Açúcar e etanol, por sua vez, apresentam ganhos relativos maiores na UE;
- (iii) Para carne suína o ganho relativo é semelhante em ambos os mercados.

No caso dos ganhos absolutos em unidade de peso, observa-se que:

- (i) Carne bovina, carne suína, etanol e fumo em folhas, dado o mesmo cenário de redução tarifária, crescem mais em volume nos EUA do que na UE;

- (ii) Carne de frango e açúcar, por sua vez, apresentam ganhos absolutos maiores na UE;
- (iii) No suco de laranja, os ganhos absolutos no mercado dos EUA podem ser considerados pequenos;
- (iv) No café torrado o ganho relativo é grande mas o pequeno volume das importações da UE faz com que o incremento seja pequeno em termos absolutos;
- (v) No café solúvel os ganhos relativos e absolutos são significativos.

Por outro lado, quando se compara a razão entre ganhos relativos em volume e em valor, observa-se que o resultado é superior na UE. Isto decorre do fato de que a UE possui preços domésticos mais altos do que os dos EUA e a eliminação da tarifa gera um ganho por unidade de produto para o exportador maior na UE do que nos EUA. Este resultado condiz com a constatação de que a UE possui proteções de fronteira mais altas do que as dos EUA, o que garante patamares de preços domésticos mais altos em relação aos preços mundiais. Nos EUA, por se tratar de um país mais aberto na amostra de produtos selecionada, o ganho de margem unitária do exportador tende a ser menor. Pode-se concluir, nesse caso, que a maior atratividade do mercado dos EUA está no incremento dos volumes, ao passo que no caso da UE a atratividade está mais relacionada ao ganho de preço.

Alguns exemplos podem ser citados para ilustrar o argumento acima:

- (i) No caso da UE, carne bovina, carne suína, carne de frango, café torrado e café solúvel são setores nos quais o ganho relativo no valor é superior ao ganho relativo na quantidade. Já nos EUA, nas três carnes o ganho relativo no valor é equivalente ao ganho relativo na quantidade. Em outras palavras, o ganho de receita decorrente da redução tarifária é maior na UE do que nos EUA.
- (ii) No caso do etanol e do fumo, o ganho de receita é mais do que proporcional em relação ao ganho de volume em ambos os mercados.
- (iii) No caso do açúcar, os ganhos são proporcionais em ambos os mercados.

A matriz a seguir apresenta o cruzamento dos resultados obtidos com o patamar de proteção imposto por EUA e UE para cada setor. Observa-se que diante de uma abertura completa dos mercados dos EUA e da UE, os produtos com maiores incrementos relativos nas importações são aqueles nos dois quadrantes superiores. Pela matriz apresentada não

se pode afirmar que proteções elevadas resultarão em importações elevadas diante da eliminação das tarifas. O resultado depende fundamentalmente da sensibilidade da demanda às variações de preço.

QUADRO 2. MATRIZ QUE RELACIONA O GANHO ESTIMADO A PARTIR DA REDUÇÃO TARIFÁRIA E O GRAU DE PROTEÇÃO DO MERCADO

		Grau de Proteção do Mercado	
		Moderado	Alto
Ganho com a Redução Tarifária	Elevado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Café torrado (UE) ▪ Café solúvel (UE) ▪ Carne bovina (EUA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carne bovina (UE) ▪ Açúcar (UE) ▪ Etanol (UE) ▪ Etanol (EUA) ▪ Fumo (EUA)
	Médio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fumo (UE) ▪ Carne suína (EUA) ▪ Carne de frango (EUA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Carne de frango (UE) ▪ Carne suína (UE) ▪ Suco de laranja (EUA) ▪ Açúcar (EUA)

Uma análise produto a produto é feita a seguir com base nas tabelas 44, 45 e 46:

- (i) **Carne bovina.** Observa-se crescimento de 949,7 mil t. no cenário de 50% de redução e 1899,5 mil t. no cenário de 100% de redução para o mercado dos EUA. No caso da UE, os valores encontrados foram: 57,9 mil t. e 186,4 mil t. para cada cenário. Vale lembrar que os EUA importam três vezes mais carne bovina do que a UE. Assim, considerando que os ganhos são estimados a partir do volume atual, cada ponto percentual de ganho nos EUA equivale, em termos absolutos, a três pontos percentuais na UE. Os ganhos nos EUA estão concentrados no seguimento de carne bovina congelada ao passo que na UE os ganhos mais importantes são na carne refrigerada.
- (ii) **Carne suína.** Observa-se crescimento de 80,7 mil t. no cenário de 50% de redução e 160,6 mil t. no cenário de 100% de redução para o mercado dos EUA. No caso da UE, os valores encontrados foram: 8,3 mil t. e 16,6 mil t. para cada cenário. Nos EUA os ganhos estão concentrados nos cortes *in natura* congelados e na carne processada cozida. Na UE os ganhos estão concentrados nos produtos processados. Vale lembrar que os EUA importam cerca de nove vezes mais carne suína que a UE.
- (iii) **Carne de frango.** Observa-se crescimento de 61,8 mil t. no cenário de 50% de redução e 123,5 mil t. no cenário de 100% de redução no caso da UE. No caso dos

EUA, os incrementos em volume foram estimados em 7,2 mil t. e 14,5 mil t. A UE importa quase vinte vezes mais carne de frango que os EUA. Os ganhos na UE estão distribuídos em todos os produtos analisados: cortes de frango *in natura*, frango inteiro e processados.

- (iv) **Açúcar.** Estima-se crescimento de 697,7 mil t. no cenário de 50% de redução e 1395,3 mil t. no cenário de 100% de redução no caso da UE. No caso dos EUA, os incrementos em volume foram estimados em 135,0 mil t. e 270,0 mil t.
- (v) **Etanol.** Estima-se crescimento de 135,5 mil m³ no cenário de 50% de redução e 270,9 mil m³ no cenário de 100% de redução no caso dos EUA. No caso da UE, os incrementos em volume foram estimados em 94,7 mil m³ e 189,3 mil m³. No caso do etanol é necessário fazer uma ressalva em relação aos resultados obtidos. A classificação tarifária do etanol não permite a distinção do uso final deste produto, não se sabe qual a parcela dos 203,1 mil m³ e 580 mil m³ importados pela UE e EUA, respectivamente, que teve como destino o mercado de combustível. Os EUA são grandes consumidores de etanol combustível mas seu mercado encontra-se fechado para importações, com exceção de volumes marginais trazidos do CBI. Já a UE tem um mercado para etanol combustível em formação e ainda pequeno. Essas características particulares do mercado de etanol nos EUA e na UE levam à conclusão de que os volumes estimados estão subavaliados na medida em que o comércio atual é muito restrito.
- (vi) **Café torrado e solúvel.** Estima-se crescimento de 9,4 mil t. e 11,1 mil t. no cenário de 100% de redução na UE.
- (vii) **Suco de laranja.** Estima-se crescimento de 10,1 mil t. e 20,2 mil t. nos cenários de 50% e de 100% de redução no caso dos EUA.
- (viii) **Fumo.** Estima-se crescimento de 78,4 mil t. no cenário de 50% de redução e 156,9 mil t. no cenário de 100% de redução no caso dos EUA. No caso da UE, os incrementos em volume foram estimados em 18,2 mil t. e 36,4 mil t..

TABELA 44. EUA: SÍNTESE SETORIAL DO IMPACTO DAS REDUÇÕES TARIFÁRIAS DE 50% E DE 100% SOBRE OS VOLUMES E VALORES

	Importações EUA (média 2001-2003)		Estimativa das Importações							
			Cenário: 50% de Redução Tarifária				Cenário: 100% de Redução Tarifária			
	Volume Mil t.	Valor Mil US\$	Volume (%)	Mil t.	Valor (%)	Mil US\$	Volume (%)	Mil t.	Valor (%)	Mil US\$
Carne Bovina	1.425	2.699	66,7%	2.374	57,3%	4.246	133,3%	3.324	129,1%	6.181
Carne Suína	622	1.104	12,9%	702	14,5%	1.265	25,8%	782	29,1%	1.426
Carne de Frango	27	62	27,0%	34	31,1%	81	54,0%	41	64,2%	102
Açúcar	1.114	473	12,1%	1.249	9,6%	519	24,2%	1.384	29,0%	610
Etanol	580	168	23,4%	716	53,7%	258	46,7%	851	119,0%	368
Suco de Laranja	196	231	5,1%	207	23,6%	285	10,3%	217	48,9%	344
Fumo em folhas	102	322	77,1%	180	36,1%	438	154,1%	259	180,4%	902
Total		5.059			39,0%	7.032			94,0%	9.814

Notas

Carne bovina: dados em mil t. equivalente carcaça (eq). Uma t. eq equivale a 1,36 t. de carne *in natura* desossada e 1,76 t. de carne processada.

Carne suína: dados em mil t. equivalente carcaça (eq). Uma t. eq equivale a 1,25 t. de carne *in natura* desossada e 1,7 t. de carne processada.

Carne de frango: dados em peso real. Uma t. de carne processada equivale a 1,7 t. em peso real.

Açúcar: dados em equivalente bruto. Uma t. de açúcar branco equivale a 1,087 t. de açúcar bruto.

As conversões foram coletadas no Economic Research Service (ERS/USDA).

TABELA 45. UE: SÍNTESE SETORIAL DO IMPACTO DAS REDUÇÕES TARIFÁRIAS DE 50% E DE 100% SOBRE OS VOLUMES E VALORES

	Importações Extra-UE		Estimativa das Importações							
	(média 2001-2003)		Cenário: 50% de Redução Tarifária				Cenário: 100% de Redução Tarifária			
	Volume Mil t.	Valor Mil €	Volume (%)	Volume Mil t.	Valor (%)	Valor Mil €	Volume (%)	Volume Mil t.	Valor (%)	Valor Mil €
Carne Bovina	488,7	1.039,3	11,8%	546,6	39,6%	1.450,4	38,2%	675,1	90,5%	1.979,5
Carne Suína	73,6	178,5	11,3%	81,9	20,1%	214,4	22,5%	90,2	43,4%	255,9
Carne de Frango	535,1	972,4	11,5%	596,9	20,5%	1.172,0	23,1%	658,6	41,3%	1.374,1
Açúcar	1.974,3	1.067,9	35,3%	2.672,0	31,4%	1.403,3	70,7%	3.369,7	88,1%	2.008,5
Etanol	203,1	77,0	46,6%	297,8	66,3%	128,1	93,2%	392,5	145,2%	188,8
Café Torrado	6,2	43,5	75,9%	10,9	82,3%	79,3	151,8%	15,6	170,7%	117,8
Café Solúvel	28,3	159,7	19,7%	33,9	24,8%	199,2	39,3%	39,4	51,8%	242,4
Fumo em folhas	515,0	2.094,1	3,5%	533,2	10,6%	2.315,8	7,1%	551,4	22,7%	2.570,1
Total		5.632,3			23,6%	6.962,6			55,1%	8.737,0

Notas

Carne bovina: dados em mil t. equivalente carcaça (eq). Uma t. eq equivale a 1,36 t. de carne *in natura* desossada e 1,76 t. de carne processada.

Carne suína: dados em mil t. equivalente carcaça (eq). Uma t. eq equivale a 1,25 t. de carne *in natura* desossada e 1,7 t. de carne processada.

Carne de frango: dados em peso real. Uma t. de carne processada equivale a 1,7 t. em peso real.

Açúcar: dados em equivalente bruto. Uma t. de açúcar branco equivale a 1,087 t. de açúcar bruto.

As conversões foram coletadas no Economic Research Service (ERS/USDA).

TABELA 46. EUA E UE: ESTIMATIVA DO INCREMENTO NO COMÉRCIO SETORIAL DECORRENTE DAS REDUÇÕES TARIFÁRIAS DE 50% E DE 100% SOBRE OS VOLUMES E VALORES

	INCREMENTO ESTIMADO NO COMÉRCIO															
	Cenário: 50% de Redução Tarifária								Cenário: 100% de Redução Tarifária							
	EUA				UE				EUA				UE			
	Volume		Valor		Volume		Valor		Volume		Valor		Volume		Valor	
	Mil t.	(%)	Mil US\$	(%)	Mil t.	(%)	Mil €	(%)	Mil t.	(%)	Mil US\$	(%)	Mil t.	(%)	Mil €	(%)
Carne Bovina	949,7	66,7%	1.547,4	57,3%	57,9	11,8%	411,1	39,6%	1.899,5	133,3%	3.482,8	129,1%	186,4	38,2%	940,2	90,5%
Carne Suína	80,3	12,9%	160,1	14,5%	8,3	11,3%	35,9	20,1%	160,6	25,8%	321,7	29,1%	16,6	22,5%	77,4	43,4%
Carne de Frango	7,2	27,0%	19,3	31,1%	61,8	11,5%	199,7	20,5%	14,5	54,0%	39,8	64,2%	123,5	23,1%	401,7	41,3%
Açúcar	135,0	12,1%	45,6	9,6%	697,7	35,3%	335,4	31,4%	270,0	24,2%	137,4	29,0%	1.395,3	70,7%	940,6	88,1%
Etanol	135,5	23,4%	90,3	53,7%	94,7	46,6%	51,1	66,3%	270,9	46,7%	199,9	119,0%	189,3	93,2%	111,8	145,2%
Suco de Laranja	10,1	5,1%	54,5	23,6%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20,2	10,3%	113,0	48,9%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Café Torrado	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,7	75,9%	35,8	82,3%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9,4	151,8%	74,3	170,7%
Café Solúvel	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,6	19,7%	39,6	24,8%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11,1	39,3%	82,8	51,8%
Fumo em folhas	78,4	77,1%	116,1	36,1%	18,2	3,5%	221,8	10,6%	156,9	154,1%	580,5	180,4%	36,4	7,1%	476,0	22,7%
Total	2.033				1.330				4.875				3.105			

TABELA 47. EUA: ESTIMATIVA DO IMPACTO DAS REDUÇÕES TARIFÁRIAS DE 50% E DE 100% SOBRE OS VOLUMES, VALORES E PREÇOS DE IMPORTAÇÃO

	Importações EUA (média 2001-2003)			Estimativa das Importações											
				Cenário: 50% de Redução Tarifária						Cenário: 100% de Redução Tarifária					
	Volume Mil t.	Valor Mil US\$	Preço US\$/t.	Volume (%) Mil t.	Preço (%) US\$/t.	Valor (%) Mil US\$	Volume (%) Mil t.	Preço (%) US\$/t.	Valor (%) Mil US\$						
Carne Bovina															
<i>in natura</i> refrigerada	322,0	1.089,3	3.383	48,0%	476,5	-3,0%	3.283	43,6%	1.564,3	96,0%	631,1	1,3%	3.427	98,5%	2.162,8
Dentro da Quota							3.405						3.427		
Acima da Quota					154,6		3.027				309,1		3.427		
<i>in natura</i> congelada	599,1	1.274,5	2.127	86,9%	1.119,3	-4,0%	2.042	79,3%	2.285,7	173,7%	1.639,6	2,1%	2.171	179,4%	3.560,4
Dentro da Quota							2.149						2.171		
Acima da Quota					520,3		1.918				1.040,6		2.171		
Carne Suína															
<i>in natura</i> refrigerada	270,1	507,2	1.878	5,7%	285,5	0,4%	1.885	6,1%	538,1	11,4%	300,9	0,7%	1.892	12,2%	569,2
<i>in natura</i> congelada	94,3	262,3	2.782	25,6%	118,4	0,3%	2.789	25,9%	330,3	51,2%	142,6	0,5%	2.796	52,0%	398,6
Curada ou defumada	38,6	144,2	3.734	2,1%	39,4	0,2%	3.741	2,3%	147,5	4,3%	40,3	0,4%	3.748	4,6%	150,9
Processada e cozida	59,2	190,7	3.222	29,3%	76,5	0,8%	3.249	30,4%	248,6	58,6%	93,8	1,6%	3.275	61,2%	307,4
Carne de Frango															
Frango inteiro	4,7	10,7	2.274	11,4%	5,2	1,9%	2.318	13,6%	12,1	22,8%	5,8	3,9%	2.362	27,6%	13,6
Cortes de frango	7,1	14,8	2.081	30,5%	9,2	4,2%	2.169	36,0%	20,1	60,9%	11,4	8,5%	2.257	74,5%	25,7
Processada	8,8	36,5	4.141	30,3%	11,5	3,1%	4.269	34,3%	49,1	60,5%	14,2	6,4%	4.406	70,8%	62,4

CONTINUAÇÃO

	Importações EUA (média 2001-2003)			Estimativa das Importações											
				Cenário: 50% de Redução Tarifária						Cenário: 100% de Redução Tarifária					
	Volume Mil t.	Valor Mil US\$	Preço US\$/t.	Volume (%)	Mil t.	Preço (%)	US\$/t.	Valor (%)	Mil US\$	Volume (%)	Mil t.	Preço (%)	US\$/t.	Valor (%)	Mil US\$
Açúcar e álcool															
Bruto	1.030,4	428,2	416	12,2%	1.155,6	-2,5%	405	9,4%	468,3	24,3%	1.280,8	3,5%	430	28,7%	550,9
Dentro da Quota							423						430		
Acima da Quota					125,2		261				250,4		430		
Branco	90,7	44,8	494	11,8%	101,3	0,3%	496	12,1%	50,2	23,5%	112,0	7,4%	531	32,6%	59,4
Dentro da Quota							513						531		
Acima da Quota					10,7		352				21,3		531		
Etanol	580,2	168,0	290	23,4%	715,7	24,6%	361	53,7%	258	46,7%	851	49,3%	432	119,0%	368
Suco de Laranja															
Congelado concentrado	186,7	211,0	1.130	4,9%	195,8	18,5%	1.339	24,3%	262,2	9,8%	205,0	37,0%	1.548	50,4%	317,2
Não concentrado, não congelado	51,7	19,9	385	9,9%	56,8	5,8%	407	16,3%	23,2	19,8%	62,0	11,7%	430	33,8%	26,6
Fumo em folhas	101,8	321,9	3.162	77,1%	180,2	-23,1%	2.430	36,1%	438,0	154,1%	258,7	10,3%	3.489	180,4%	902,4
Dentro da Quota							3.325						3.489		
Acima da Quota					78,4		1.269				156,9		3.489		

Fonte: USITC Data Web.

Notas:

Dentro da quota: importações realizadas dentro dos volumes das quotas oferecidas pelos EUA. Foram levadas em conta as quotas notificadas pelos na OMC.

Acima da quota: nessa categoria são apresentados os volumes incrementais decorrentes da redução tarifária. Não foram contabilizadas importações extra-quota nos EUA.

No cálculo dos novos patamares de preços, a redução tarifária foi aplicada sobre as tarifas intra e extra quota e os valores foram calculados de acordo com o volume estimado em cada categoria. No caso dos produtos sujeitos a quotas, considerou-se que todo o acréscimo estimado se dará na categoria extra-quota. Nos produtos que não possuem quota, não houve diferenciação entre preços.

Dados de volume e preços em metro cúbico para etanol e mil litros para suco de laranja.

TABELA 48. UE: ESTIMATIVA DO IMPACTO DAS REDUÇÕES TARIFÁRIAS DE 50% E DE 100% SOBRE OS VOLUMES, VALORES E PREÇOS DE IMPORT.

	Importações Extra-UE (média 2001-2003)			Estimativa das Importações											
				Cenário: 50% de Redução Tarifária						Cenário: 100% de Redução Tarifária					
	Volume Mil t.	Valor Mil €	Preço €/t.	Volume (%) Mil t.	Preço (%) €/t.	Valor (%) Mil €	Volume (%) Mil t.	Preço (%) €/t.	Valor (%) Mil €						
Carne Bovina															
<i>in natura</i> refrigerada	121,3	526,5	4.339	21,4%	147,3	16,1%	5.037	40,9%	741,9	85,6%	225,2	23,3%	5.352	128,9%	1.205,2
Dentro da Quota	72,8	433,0	5.946	21,4%	72,8	10,0%	6.541	10,0%	476,3	85,6%	135,2	10,0%	6.541	104,2%	884,1
Acima da Quota	48,5	93,4	1.926	21,4%	74,5	85,1%	3.567	184,3%	265,6	85,6%	90,0	85,1%	3.567	243,6%	321,1
<i>in natura</i> congelada	111,7	304,0	2.721	5,2%	117,5	45,3%	3.952	52,7%	464,2	10,3%	123,2	45,8%	3.968	60,8%	488,9
Dentro da Quota	98,5	268,0	2.721	5,2%	98,5	47,4%	4.010	47,4%	395,0	10,3%	108,7	47,4%	4.010	62,6%	435,7
Acima da Quota	13,2	26,4	2.002	5,2%	19,0	82,3%	3.651	161,8%	69,2	10,3%	14,6	82,3%	3.651	101,1%	53,2
Processada	97,6	208,9	2.140	8,6%	106,0	7,7%	2.304	16,9%	244,2	17,2%	114,4	16,6%	2.496	36,7%	285,4
Carne Suína															
<i>in natura</i> refrigerada	10,1	25,9	2.555	5,0%	10,6	7,7%	2.751	13,1%	29,3	10,0%	11,1	16,1%	2.967	27,7%	33,1
Dentro da Quota							2.761						2.967		
Acima da Quota					0,5		2.555				1,0		2.967		
<i>in natura</i> congelada	31,0	83,4	2.689	4,7%	32,5	7,3%	2.885	12,3%	93,7	9,3%	33,9	15,3%	3.100	26,1%	105,2
Dentro da Quota							2.894						3.100		
Acima da Quota					1,4		2.688				2,9		3.100		
Curada ou defumada	0,4	2,4	5.753	32,7%	0,6	8,5%	6.243	44,0%	3,5	65,4%	0,7	17,0%	6.733	93,6%	4,7
Processada e cozida	12,7	66,7	5.254	26,3%	16,0	4,3%	5.481	31,7%	87,9	52,6%	19,4	10,9%	5.827	69,2%	112,9
Dentro da Quota							5.540	0,0%					5.827		
Acima da Quota					3,3		5.254	0,0%			6,7		5.827		

CONTINUAÇÃO

	Importações Extra-UE			Estimativa das Importações											
	(média 2001-2003)			Cenário: 50% de Redução Tarifária						Cenário: 100% de Redução Tarifária					
	Volume Mil t.	Valor Mil €	Preço €/t.	Volume (%)	Volume Mil t.	Preço (%)	Preço €/t.	Valor (%)	Valor Mil €	Volume (%)	Volume Mil t.	Preço (%)	Preço €/t.	Valor (%)	Valor Mil €
Carne de Frango															
Frango inteiro	9,2	9,9	1,1	0,8%	9,2	7,4%	1.164	8,2%	10,7	1,5%	9,3	15,0%	1.245	16,7%	11,6
Dentro da Quota							1.164	0,0%					1.245		
Acima da Quota					0,1		1.083	0,0%			137		1.245		
Cortes de frango	144,0	307,9	2.137	12,6%	162,2	11,2%	2.376	25,2%	385,4	25,2%	180,4	15,6%	2.471	44,7%	445,6
Dentro da Quota	50,2	203,4	4.052	12,6%	50,2	0,0%	4.052	0,0%	203,4	25,2%	62,9	0,0%	4.052	25,2%	254,7
Acima da Quota	93,8	104,5	1.113	12,6%	112,0	46,0%	1.625	74,2%	182,0	25,2%	117,5	46,0%	1.625	82,8%	191,0
Cortes salgados de frango	218,8	375,9	1.718	12,6%	246,4	7,1%	1.841	20,7%	453,5	25,2%	274,0	15,4%	1.983	44,5%	543,1
Processada não cozida	5,5	14,3	2.586	110,8%	11,6	16,8%	3.019	146,1%	35,1	221,5%	17,7	33,5%	3.453	329,3%	61,3
Processada	85,6	264,4	3.090	3,3%	88,4	5,2%	3.249	8,6%	287,2	6,6%	91,2	10,9%	3.426	18,2%	312,5
Açúcar e Álcool															
Bruto	1.690,2	881,9	522	37,1%	2.317,3	-9,8%	471	23,6%	1.090,3	74,2%	2.944,3		522	74,2%	1.536,3
Dentro da Quota							522	0,0%					522		
Acima da Quota					627,1		332	0,0%			1.254,1	0,0%	522		
Branco	308,9	186,0	602	24,9%	385,6	34,8%	812	68,3%	313,0	49,7%	462,4	69,6%	1.021	153,9%	472,2
Etanol	203,1	77,0	379	46,6%	297,8	13,5%	430	66,3%	128,1	93,2%	392,5	26,9%	481	145,2%	188,8

CONTINUAÇÃO

	Importações Extra-UE			Estimativa das Importações											
	(média 2001-2003)			Cenário: 50% de Redução Tarifária						Cenário: 100% de Redução Tarifária					
	Volume Mil t.	Valor Mil €	Preço €/t.	Volume (%) Mil t.		Preço (%) €/t.		Valor (%) Mil €		Volume (%) Mil t.		Preço (%) €/t.		Valor (%) Mil €	
Café															
Torrado	6,2	43,5	7.002	75,9%	10,9	3,6%	7.255	82,3%	79,3	151,8%	15,6	7,5%	7.527	170,7%	117,8
Solúvel	28,3	159,7	5.638	19,7%	33,9	4,3%	5.881	24,8%	199,2	39,3%	39,4	9,0%	6.145	51,8%	242,4
Fumo em folhas	515,0	2.094,1	4.066	3,5%	533,2	6,8%	4.343	10,6%	2.315,8	7,1%	551,4	14,6%	4.661	22,7%	2.570,1

Fonte: COMEXT Database/EUROSTAT

Notas: Dentro da quota: importações realizadas dentro dos volumes das quotas oferecidas pela UE. Foram levadas em conta as quotas notificadas pela UE na OMC, bem como aquelas que a UE oferece como preferência a determinados países. Acima da quota: nessa categoria são apresentados os volumes incrementais decorrentes da redução tarifária. No caso de carne bovina *in natura* resfriada e congelada e de cortes de frango, foram também contabilizados os volumes importados pela UE além das quotas oferecidas. No caso da carne bovina, foram utilizados os dados para o ano agrícola europeu 2002/2003. No caso dos cortes de frango, foi utilizada a média de 2001 a 2003, em conformidade com os demais dados da tabela. No cálculo dos novos patamares de preços, a redução tarifária foi aplicada sobre as tarifas intra e extra quota e os valores foram calculados de acordo com o volume estimado em cada categoria. No caso dos produtos sujeitos a quotas, considerou-se que todo o acréscimo estimado se dará na categoria extra-quota. Nos produtos que não possuem quota, não houve diferenciação entre preços. Dados de volume e preços em metro cúbico para etanol.

5.3. Analisando as Hipóteses da Pesquisa

Esta seção discute os resultados do modelo de mensuração à luz das hipóteses da pesquisa.

Hipótese 1: Há grande sobreposição dos produtos de interesse do Brasil aos produtos sensíveis nos EUA e na UE.

Esta hipótese foi comprovada no processo de seleção dos setores para análise. Seguindo os critérios propostos, os seguintes setores selecionados são comuns em ambos os mercados: carne bovina, carne suína, carne de frango, açúcar, etanol e fumo em folhas. No caso dos EUA, selecionou-se adicionalmente o suco de laranja e no caso da UE, café torrado e solúvel. O óleo de soja, por ser um produto com escalada tarifária em ambos os mercados, também foi selecionado, mas, em decorrência de resultados não satisfatórios no modelo de demanda da UE, optou-se por excluir esse produto da análise de mensuração.

Embora tenha-se observado que os níveis de proteção nos setores comuns são diferentes nos EUA e na UE, os resultados do modelo de mensuração apontam que as importações nesses setores podem crescer significativamente diante de um cenário de abertura. Nesse sentido, pode-se afirmar que as proteções de tarifárias impostas por ambos os mercados, mesmo com ordem de grandeza diferente entre eles, são relevantes na proteção do mercado doméstico. Os produtos selecionados, portanto, podem ser considerados sensíveis para EUA e UE e de interesse para o Brasil.

Hipótese 2: A flexibilização e/ou eliminação das barreiras tarifárias impostas pelos EUA e pela UE para os produtos sensíveis acarretará em crescimento de suas importações abrindo novas oportunidades no mercado internacional.

O modelo de mensuração executado comprova essa hipótese. Para todos os produtos analisados, observou-se que uma flexibilização na tarifa acarreta aumento de importações em volume e crescimento nos valores importados, que transmitidos para o exportador. Assim, os exportadores ganharão não só com o crescimento de suas exportações em volume, mas também por estarem aptos a acessar um melhor preço de exportação em decorrência da redução ou da eliminação tarifária.

O ganho de preço para o exportador merece uma discussão mais detalhada. A possibilidade de acessar um valor correspondente ao preço doméstico como resultado da eliminação de uma proteção tarifária só é possível quando não há rendas envolvidas nas transações comerciais. Nos produtos sujeitos a quotas, dependendo da forma como elas são administradas, mesmo diante de uma tarifa intraquota zero, o exportador pode não ser capaz de acessar o preço doméstico¹⁸, pois existem rendas da quota que são apropriadas pelo importador e descontadas da remuneração do exportador.

Esta pesquisa considerou que a flexibilização das proteções tarifárias se deu por meio de redução tarifária e não por meio de incremento de quota. Os ganhos na receita do exportador foram mensurados incorporando-se a redução tarifária no preço de exportação para os volumes correntes e para os volumes incrementais. No caso dos volumes correntes, as rendas dos importadores que porventura já existiam foram mantidas constantes. O preço do exportador subiu, mas a renda do importador não foi alterada. No caso dos volumes incrementais, não foram contabilizadas novas rendas porque trabalhou-se em um cenário de redução tarifária em vez de incremento de volume por meio de quotas.

A opção metodológica feita nesta pesquisa é correta porque o incremento de preço foi calculado sobre os preços de importação, já contabilizados sem a presença da renda do importador. A renda do importador é a diferença positiva entre o preço doméstico e o preço de importação mais a tarifa.

Hipótese 3: Considerando que a UE é um mercado que apresenta proteções nominais superiores às dos EUA, quando se compara produto a produto, espera-se que para uma mesma variação da redução da barreira, o incremento nas importações da UE seja maior em volume e valor do que o dos EUA.

Os resultados mostraram que o incremento em volume e valor dependem não só do padrão da proteção tarifária, mas, sobretudo, da sensibilidade da demanda por importação às variações nos preços domésticos e dos volumes correntes antes da redução tarifária.

¹⁸ O modelo proposto nesta pesquisa define que o preço recebido pelo exportador é função do preço doméstico no mercado importador, menos as proteções tarifárias. Dessa forma, quando se afirma que o exportador deverá acessar o preço doméstico, isto significa que o valor recebido pelo exportador será *precificado* diretamente pelas condições de oferta e demanda doméstica sem a necessidade de desconto do valor da proteção tarifária.

A hipótese acima foi verificada apenas para alguns produtos. O açúcar e a carne de frango são produtos que comprovam a hipótese, porém carne bovina e carne suína mostram o inverso.

A hipótese foi comprovada apenas no caso dos valores de importação. Proteções de fronteira elevadas fazem com que os preços domésticos sejam mais altos do que os preços internacionais ou preços de mercado livre. Tendo em vista que a UE possui comprovadamente proteções nominais superiores às dos EUA, a diferença entre os preços domésticos e preços internacionais tende a ser maior na UE. Portanto, uma redução tarifária na UE tende a produzir um maior ganho no valor unitário do produto importado. Os resultados corroboram essa hipótese.

Vale salientar que o modelo de mensuração executado pressupõe a estabilidade dos preços domésticos diante de uma redução tarifária e que todo o ajuste do volume adicional de importação será feito na produção doméstica.

Hipótese 4: Considerando que existem produtos que são protegidos por tarifas proibitivas ou picos tarifários, ao passo que outros estão sujeitos a tarifas extraquota, espera-se que, para uma mesma redução da barreira, o aumento das importações seja maior naqueles sujeitos a quotas.

Esta pesquisa mostrou que a proteção tarifária, seja na forma de picos tarifários ou tarifas extraquota, é apenas um dos fatores que definem os incrementos de comércio diante de uma flexibilização dessas proteções. A análise produto a produto mostrou que os resultados em cada mercado dependem de características particulares: patamar da proteção, resposta da demanda às variações de preço e volumes correntes antes da flexibilização tarifária.

Produtos sujeitos a elevadas proteções de fronteira e que, por esta razão, são importados em quantidades reduzidas, tendem a resultar em ganhos pequenos diante de uma flexibilização tarifária. Algumas razões explicam essa constatação. A demanda por produtos muito protegidos e com fluxo de importação reduzido pode apresentar uma baixa resposta às variações de preço doméstico do produto concorrente. Nesse caso, os resultados da flexibilização serão necessariamente baixos.

Produtos com elevado grau de proteção, mas transacionados em volumes relevantes, apresentam maior resposta às variações de preço e, por consequência, resultados mais satisfatórios diante da flexibilização. O quadro 3 apresenta uma classificação dos ganhos e

as relações entre fluxo corrente e proteções de fronteira, revelando que os ganhos decorrentes da redução dependem de outras variáveis, não só do patamar de proteção.

A hipótese 4, portanto, é correta, porém não pode ser generalizada para os produtos analisados nesta pesquisa.

QUADRO 3. GRADUAÇÃO DOS GANHOS OBTIDOS A PARTIR DA REDUÇÃO TARIFÁRIA E RELAÇÕES ENTRE O FLUXO CORRENTE E O GRAU DE PROTEÇÃO DO MERCADO

		Grau de Proteção do Mercado	
		Moderado	Alto
Fluxo Transacionado Corrente	Elevado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ganho maximizado</u> ▪ Exemplos: carne suína (EUA), café solúvel (UE), carne bovina (EUA) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ganho maximizado</u> ▪ Exemplos: açúcar (UE e EUA), carne de frango (UE); fumo (EUA e UE), carne bovina (UE)
	Médio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ganho minimizado</u> ▪ Exemplos: carne de frango (EUA), café torrado (UE) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ganho minimizado</u> ▪ Exemplos: carne suína (UE), etanol (EUA e UE); suco de laranja (EUA),

5.4. Limitações dos resultados do Modelo de Mensuração

As limitações conceituais do modelo de mensuração foram analisadas na seção de metodologia. No entanto, é importante salientar algumas limitações deste modelo em relação aos resultados empíricos.

A primeira limitação está associada aos fatores que definem o patamar de incremento dos fluxos de comércio diante de um cenário de flexibilização tarifária. É importante salientar que essa limitação não é exclusiva do modelo proposto nesta pesquisa e é válida para a grande maioria dos modelos de equilíbrio parcial estáticos.

O incremento de comércio é estimado como um crescimento percentual em relação ao comércio corrente e é resultante das elasticidades calculadas. Estas, por sua vez, são calculadas a partir do fluxo de comércio corrente, que depende do patamar de proteção tarifária e da presença de sistemas de controle de quantidades. Isto significa que a função demanda por importação é estimada diante das condições de fronteira com proteção. Essa função, estimada a partir de dados de fluxo que ocorreram em condições de proteção, é

utilizada para a previsão dos volumes em condições de comércio parcial ou integralmente livre. Nesse sentido, essa abordagem tende a minimizar os efeitos da liberalização.

A segunda limitação dos resultados refere-se ao novo equilíbrio de preços decorrente da liberalização. A estimativa do incremento da importação em valor admite que os volumes importados serão precificados pelo preço doméstico menos a tarifa remanescente e custos de logística ou, no caso de liberalização completa, somente menos os custos de logística. Preços domésticos, no entanto, não estão disponíveis com o mesmo grau de desagregação que os preços de importação. Dessa forma, os preços domésticos são calculados a partir dos preços de importação. Preços de importação, por sua vez, dependem das características dos produtos importados, que podem variar segundo a origem e o grau de diferenciação do produto. Assim, embora exista diferenciação entre produtos importados e o produto doméstico, o pressuposto de substituição perfeita é necessário para o cálculo do novo equilíbrio.

O problema da diferenciação entre produto importado e produto doméstico fica explícito quando são comparados os preços de importação extra-UE e os intra-UE. A hipótese de que os preços de importação são iguais ao preço doméstico menos a tarifa leva à conclusão de que os preços domésticos calculados a partir dos preços de importação do comércio extrabloco deveriam ser iguais aos preços do comércio intrabloco. Esta condição, no entanto, não foi verificada. Isto significa que há diferenciação entre os produtos importados e o produto doméstico.

Existe ainda outra limitação em relação ao equilíbrio de preços. O modelo proposto nesta pesquisa estima o incremento de volume importado, mas não considera os efeitos desse incremento na produção doméstica. O novo equilíbrio de preços pressupõe que o preço doméstico não será alterado pelo crescimento das importações. Para manter a estabilidade do preço doméstico, subentende-se que a produção doméstica foi reduzida em quantidade equivalente ao crescimento das importações. Nesse caso não há aumento de demanda doméstica porque seus preços não foram alterados. Esta limitação tende a superestimar os resultados das estimativas do valor de importação.

Uma outra limitação da pesquisa foi o tratamento quantitativo dado aos produtos sujeitos a quotas. Os modelos teóricos mostram que as quotas geram rendas que são apropriadas pelos importadores (Skully, 2001; Skully, 2001; Abbot, 2001). No sistema de quotas, o preço teórico de importação é equivalente ao preço doméstico, menos a renda do importador,

menos a tarifa intraquota. Um dos principais pressupostos desta pesquisa afirma que os preços de importação são definidos como preço doméstico menos tarifa.

A não inclusão das possíveis rendas dos importadores não foi uma limitação nas estimativas da elasticidade preço. No caso da UE, esse problema foi resolvido pelo uso dos preços de importação do comércio intrabloco como *proxy* dos preços domésticos. No caso das quotas de carne bovina e de fumo nos EUA, pode-se afirmar que as rendas dos importadores não são relevantes na análise.

O principal componente gerador de renda aos importadores é o método de administração das quotas. As duas quotas norte-americanas são denominadas por país e a distribuição de licenças entre os importadores é feita pelo sistema “primeiro que chega, primeiro que recebe” (WTO, 2001). Esse sistema faz com que as transações comerciais dentro da quota ocorram em condições de livre negociação entre exportadores e importadores, minimizando o problema das rendas.

O maior problema da não inclusão das rendas no modelo decorre do fato de que, quando existe a renda, o preço recebido pelo exportador seria menor do que aquele apurado nos dados utilizados. No entanto, da forma como esta pesquisa abordou a liberalização, pela redução ou eliminação tarifária, em vez de incremento de quotas, promove-se a eliminação das rendas existentes antes da flexibilização da proteção.

Por fim, a última limitação deste trabalho a ser analisada é o caso dos produtos sujeitos a salvaguardas especiais. Em termos teóricos, salvaguardas no formato de preços de entrada têm efeito equivalente a uma tarifa específica, e salvaguardas de volume têm efeito equivalente a quotas de importação.

No caso dos EUA, a análise dos resultados mostrou que salvaguardas e quotas ocorrem concomitantemente. Isto foi verificado na carne bovina, no entanto, os gatilhos de preço e de volume foram acionados diante de exportações extraquota. No caso da UE, foram observados gatilho de preços para carne de frango e açúcar, ambos sujeitos a quotas. No caso do açúcar, o gatilho de preço não tem sido aplicado porque não existem importações extraquota. No caso da carne de frango, o gatilho de preço tem sido aplicado a praticamente 100% das importações de cortes desossados. As estimativas de incremento das importações de carne de frango na UE, portanto, pressupõem eliminação do gatilho de preço ao mesmo tempo em que as tarifas são reduzidas.

Um cenário de não eliminação dos preços de entrada poderia ser desenhado por meio de um instrumento tarifário. Em termos metodológicos, a diferença entre o preço de entrada e o de importação poderia ser considerada um direito tarifário específico que se somaria à tarifa. No caso da eliminação, o equivalente tarifário advindo do preço de entrada tornar-se-ia a única tarifa em aplicação.

5.5. Conclusões

Uma das maiores dificuldades em liberalizar os mercados agrícolas está no fato de que os países não competitivos optam por utilizar mecanismos de proteção à produção doméstica em vez de recorrer aos mercados internacionais para garantir o suprimento dos consumidores. As dificuldades para liberalização tendem a ser ainda maiores nos países desenvolvidos, que possuem recursos e consumidores dispostos a adquirir produtos agroindustriais com patamares de preços mais elevados.

Nos mercados agrícolas predomina a rivalidade econômica entre os países em vez da complementaridade, já que os países competitivos, que são favoráveis à liberalização, e os países protecionistas, que procuram manter suas proteções tarifárias em patamares elevados, competem pelos mesmos produtos. Este estudo mostrou que, para os produtos de interesse do Brasil, as proteções tarifárias impostas pela UE e pelos EUA são indicativos de que a rivalidade econômica predomina nos mercados agrícolas.

O fato da UE e dos EUA imporem elevadas proteções tarifárias para produtos sensíveis não significa, necessariamente, que os dois mercados não são competitivos. Foi preciso combinar os níveis tarifários praticados em cada produto com os resultados das simulações de comércio para se chegar a uma conclusão nesse tema. Os resultados mostram que os níveis tarifários praticados pela UE revelam a baixa competitividade da produção doméstica frente às importações. Além do fato de que as importações representam uma pequena parcela do consumo na UE, as sobreposições generalizadas de mecanismos de proteção revelam que as proteções tarifárias são absolutamente fundamentais para dar suporte à produção doméstica.

No caso dos EUA, é preciso distinguir entre produtos. Comparando com a UE, a relação entre importação/consumo nos EUA é mais elevada, o que demonstra que os norte-americanos são um mercado mais aberto para importações do que a UE. O uso menos

freqüente de quotas e de salvaguardas especiais também indica esse maior grau de abertura. No caso dos EUA, pode-se concluir que apenas em açúcar, etanol e carne bovina os níveis tarifários aplicados são reveladores de baixa competitividade. Nos demais produtos, carne de frango, carne de suínos, suco de laranja e fumo, não se pode afirmar que as proteções tarifárias indicam baixa competitividade internacional.

Observou-se que os ganhos de comércio não estão diretamente relacionados com os mecanismos de proteção quando tais ganhos são mensurados do ponto de vista da demanda por produtos mais competitivos. Em um cenário de liberalização completa, os incrementos em comércio dependem da estrutura do mercado e das condições de oferta e demanda.

A distinção que precisa ser feita entre a imposição de um pico tarifário, ou de uma tarifa extraquota elevada, está na complexidade para se acessar o mercado importador e nas dificuldades para se liberalizar esse mercado nas negociações internacionais. Por mais alta que uma tarifa possa ser, do ponto de vista do exportador, o pico tarifário é um mecanismo de proteção mais transparente do que a conjugação de quotas com picos extraquota. As quotas possuem condicionalidades de sistemas de administração e de tarifas intraquota que dificultam o acesso ao mercado e muitas vezes impedem que o fornecedor mais competitivo possa desempenhar os volumes que possui, tendo em vista que há quotas denominadas por país e por critérios de desempenho histórico.

Além disso, a existência de uma quota sempre abre o precedente em uma negociação de conceder novo acesso por meio de expansão de quotas em vez de redução das tarifas extraquota. O documento de trabalho de Doha deixa claro que os países que possuem quotas têm interesse em conceder aumento de acesso somente por meio de expansão. Nesse sentido, mesmo que os resultados de incremento de comércio não permitam afirmar que as quotas são mais restritivas do que os picos como instrumento de proteção, são certamente mecanismos mais complexos de serem eliminados quando se busca a liberalização.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O agronegócio brasileiro vive seu momento de maior expansão internacional dos últimos 20 anos. As exportações agroindustriais estão em crescimento desde 2000, em ritmo mais acelerado do que o assistido nos anos 70 e na primeira metade dos anos 90. O Brasil já é o

terceiro maior exportador de produtos agroindustriais do mundo, ficando atrás apenas dos EUA e da UE, que são economias muito maiores do que a brasileira. O país detém a liderança na produção e na exportação de diversas *commodities*. Os principais produtos exportados pelo Brasil vem apresentando taxas de crescimento superiores às mundiais, mostrando que o país é mais dinâmico do que seus concorrentes e está ganhando participação de mercado. O Brasil vem se firmando no mundo não só como um fornecedor de matérias-primas agroindustriais, mas também como supridor de proteína animal.

Nos anos 2000 o Brasil consolidou sua posição de base de produção e exportação de produtos agroindustriais. O país é líder mundial nas exportações de soja em grão, açúcar, café verde, café solúvel, suco de laranja, carne bovina e fumo e ocupa o segundo lugar nas exportações de farelo e óleo de soja e carne de frango. As exportações de produtos não tradicionais como álcool carburante, carne suína, algodão, milho, banana, maçã e frutas cítricas seguem também em crescimento a medida que o país diversifica seus mercados compradores. Os países desenvolvidos ainda compram mais da metade das exportações brasileiras mas são as exportações para os em desenvolvimento que apresentam maior dinamismo os anos recentes.

O crescimento das exportações brasileiras não veio apenas às custas de crescentes excedentes de produção. Muito esforço foi desenvolvido em diversificação de mercados e diferenciação de produto. Em setores como carnes (bovinos, suínos e aves), açúcar e suco de laranja, os exportadores brasileiros diferenciaram-se dos seus concorrentes internacionais ofertando produtos *feitos sob medida* para os clientes e com elevado padrão de qualidade. Nesses setores, as empresas brasileiras transacionam diretamente com os clientes finais e apenas parte de suas transações são executadas em parceiras com as *tradings houses*.

Além do crescimento das exportações nas *commodities* internacionais, tais como os produtos do complexo soja (grão, farelo e óleo), o açúcar e o algodão, está em curso um processo de agregação de valor e diferenciação de produto. A estratégia de diferenciação de produto é evidente em alguns setores, até mesmo nas *commodities* tradicionais: o açúcar com elevado grau de polarização (*very high polarization*); os diversos cortes de aves desenvolvidos segundo as demandas dos clientes internacionais; os cortes nobres de bovinos fornecidos diretamente para os supermercados europeus; o ainda pequeno mas crescente mercado de cafés torrados especiais; e a crescente participação do Brasil no mercado de bananas e de maçãs, muito exigentes em padrões de qualidade.

Consideráveis investimentos em logística foram realizados nos últimos anos para garantir o crescimento contínuo das exportações agroindustriais. Uma parcela importante dos exportadores brasileiros de *commodities* agrícolas e as *tradings companies* possuem seus próprios terminais portuários, os quais operam com desempenho igual ou superior aos dos países desenvolvidos. Um intenso processo de agregação de serviços, tais como exportações com contratos “porta-a-porta” do tipo DDU (*delivered duty unpaid*) e DDP (*delivered duty paid*), vêm ajudando os exportadores a aumentar ainda mais sua participação no mercado internacional.

Esse processo é ainda mais evidente quando são analisados os destinos das exportações brasileiras. Há um evidente processo de diversificação e segmentação de mercados. O Brasil é atualmente um fornecedor mundial. Embora continuem em crescimento, mercados tradicionais como a UE, os EUA e o Japão estão perdendo importância para a China, a Rússia, os países do Oriente Médio e outros países em desenvolvimento.

As transações entre os importadores e os exportadores brasileiros estão se aprimorando. Nas carnes, grande parte dos negócios são feitos entre o produtor localizado no Brasil, e o comprador industrial final. Os contratos que prevêm entrega no destino final são cada vez mais utilizados pelas empresas brasileiras a medida que são feitos investimentos em logística e de diferenciação de produto. O Brasil já é um dos principais fornecedores mundiais de carne e um dos grandes fatores de competitividade é o baixo custo de sanidade. Os sistemas de produção brasileiros, muito menos intensivos do que os dos países desenvolvidos, geram menores custos de segurança do alimento.

Nas *commodities*, onde a venda ainda é feita no padrão FOB, as empresas nacionais e os importadores vem desenvolvendo contratos que garantem prêmios de preço em relação ao preço das bolsas internacionais, seja por qualidade do produto, seja pela eficiência logística das empresas brasileiras. Esse é o caso do açúcar.

Na soja, setor que já está internacionalizado no Brasil e mostra-se com elevado grau de abertura comercial no mundo, as *tradings companies*, os processadores e os produtores desenvolveram um sistema inovador de financiamento privado, somente possível pela elevada inserção internacional do setor.

A expansão internacional do agronegócio brasileiro ocorreu, por um lado, pela crescente demanda mundial e, por outro, pela capacidade de resposta da oferta brasileira, intensificada depois da desvalorização do Real. Os gargalos que impedem que esse

movimento seja ainda maior estão mais associados aos problemas de infra-estrutura de transporte e enrijecimento das exigências sanitárias nos países desenvolvidos, do que na competitividade da produção agrícola e da agroindústria. Esse trabalho mostrou que um novo salto exportador vai, necessariamente, depender de maior acesso a mercados. Ou seja, vai depender dos resultados das negociações em curso.

Essa conjunção de fatores, da expansão internacional do agronegócio brasileiro, até a concomitância das negociações da Rodada de Doha, da ALCA e do Acordo UE-Mercosul, colocou o Brasil na liderança do movimento em favor da liberalização comercial agrícola. Na agenda internacional, acesso a mercados se transformou no principal tema do agronegócio brasileiro.

O crescimento da demanda, por sua vez, não foi acompanhado por um processo simultâneo de liberalização. Em parte, esse crescimento é explicado pelo processo de redução tarifária decorrente da RU, pela entrada da China na OMC e pela intensificação de acordos bilaterais de comércio, tais como o Mercosul e o NAFTA. Esta pesquisa mostrou que, do ponto de vista das exportações brasileiras, os países importadores mais dinâmicos são os em desenvolvimento. Nos PED, a demanda é a principal força motriz do crescimento das importações, e não a redução das barreiras promovida pela RU. No entanto, a pesquisa também identificou que a sobreposição de formas de proteção de fronteira ainda persiste em diversos produtos de interesse do Brasil.

Existem, no entanto, exemplos que mostram que a liberalização pode ser um vetor fundamental para a promoção do comércio. Enquanto na UE e no Japão as importações agrícolas estão crescendo a 0,7% e 1,3% ao ano desde 1990, ou seja, menos do que o crescimento do PIB, nos EUA e no Canadá as taxas observadas são de 5,3% e 4,9% ao ano. Enquanto UE e Japão não assinaram nenhum acordo bilateral entre 1990 e 2003, EUA e Canadá praticamente liberalizaram o comércio no NAFTA.

Levando em conta a amostra de produtos analisada nesta pesquisa, a eliminação das tarifas provocaria importações adicionais da ordem de US\$ 4,8 bilhões nos EUA e de € 3,1 bilhões na UE. Esses números correspondem à criação de comércio caso a liberalização ocorresse no âmbito da ALCA e do Acordo UE-Mercosul. Brasil e Argentina seriam, sem a menor dúvida, países que se apropriariam de grande parcela desse incremento de mercado.

Se, por outro lado, as negociações Rodada de Doha resultassem, por hipótese, em reduções tarifárias de 50%, as importações adicionais seriam cerca de US\$ 2,0 bilhões nos

EUA e € 1,3 bilhões na UE. O mercado adicional, no entanto, seria disputado por todos os países membros da OMC.

Mais importante do que a magnitude dos resultados obtidos nas simulações, esta pesquisa mostrou que os mecanismos de proteção tarifária impostos pela UE e pelos EUA para produtos de interesse do Brasil atuam como barreiras efetivas ao comércio. Esses mercados comprariam substancialmente mais se as barreiras tarifárias não existissem. Dessa forma, os resultados desta pesquisa são por si só um motivo real que justifica a necessidade de negociação de acordos de livre comércio do Brasil com esses mercados. Os resultados mostram que os ganhos para o agronegócio brasileiro são evidentes.

Os resultados obtidos são também uma valiosa ferramenta para o formulador da política comercial brasileira. Negociações internacionais e política comercial são ações que se movem no mesmo sentido. Um acordo de comércio não se justifica se não houver criação de comércio entre os países signatários. A política comercial, por sua vez, deveria estar intimamente relacionada com a economia internacional, pelo menos no que diz respeito aos aspectos técnicos. A economia internacional coloca a disposição da política comercial poderosos instrumentos de simulação e mensuração de impactos que deveriam fazer parte do dia a dia de uma negociação.

Não só pela metodologia proposta nesta pesquisa, de simples aplicação em política comercial, mas sobretudo pelas elasticidades calculadas, as quais podem ser utilizadas em modelos diferentes do deste proposto nesta pesquisa, este estudo espera estar contribuindo para a política comercial brasileira. Em seu livro de 1990, Laird and Yeats, no capítulo sobre simulação dos efeitos da liberalização comercial, afirmam que “information on elasticities of demand is normally taken from published sources” (1990, pg. 64). O livro de Cline *et al.*, de 1978, é até hoje uma publicação largamente utilizada como fonte de informação sobre elasticidades da demanda. Coletar essas informações em publicações externas e, muitas vezes, baseadas em dados do passado, não deveria satisfazer um país que tem interesses internacionais ofensivos. Caberia ao Brasil integrar formuladores de política, centros de pesquisa e setor privado na busca pelo desenvolvimento de modelos adequados às suas demandas.

Em política comercial, onde os interesses diretos de diversos setores da economia de um país estão em jogo, o cálculo de elasticidades para os produtos de interesse deveria ser tarefa corrente. É por este motivo que este estudo aplica uma metodologia e disponibiliza os resultados para futuras pesquisas.

Acredita-se que os resultados desta pesquisa são também de grande valia para os gestores da política comercial brasileira. Em produtos agrícolas, quotas são instrumentos comumente utilizados em negociações comerciais. Diante dessa situação, o país demandante em acesso a mercados encontra-se diante de um dilema: qual a melhor estratégia? Aceitar uma negociação via quotas ou buscar uma redução tarifária? As simulações são um instrumento de grande utilidade quando se busca uma resposta para este tipo de pergunta.

A todo momento foi insistido nesta pesquisa que proteções de fronteira são instrumentos complexos e, muitas vezes, interconectados com políticas de sustentação de renda e de mercado para os produtores locais. Se EUA e UE até hoje optam por proteger alguns produtos agrícolas, mesmo sabendo que seus consumidores poderiam ter a opção de consumir produtos importados mais baratos, isto significa que a motivação da proteção vai além da lógica econômica.

Reconhece-se, dessa forma, que alterar as políticas domésticas dos EUA e da UE através de acordos de comércio não é tarefa fácil. Enfatiza-se, por outro lado, que a tarefa não é impossível. Acordos regionais amplos de comércio, que envolvam barganhas em diversas áreas de negociação, são uma forma possível e eficaz de promover essas mudanças. O mesmo argumento vale para as negociações multilaterais. Se a busca pela liberalização agrícola é importante para o Brasil, o envolvimento nas negociações e uma avaliação técnica dos custos e dos benefícios das barganhas deveria ser tarefa do dia a dia dos executores da política comercial brasileira. Este estudo disponibiliza uma ferramenta de avaliação.

Esta pesquisa mostrou que a proteção de fronteira pode ser obtida por diferentes instrumentos, individuais ou combinados. Picos tarifários, tarifas proibitivas, escaladas tarifárias, tarifas específicas, quotas tarifárias e salvaguardas especiais são mecanismos que ainda estão à disposição dos produtores rurais de países protecionistas. Embora existam restrições ao uso, estes mecanismos e a superposição deles ainda são permitidos.

A análise individual dos mecanismos de proteção em cada produto é complexa e exige um trabalho minucioso de revisão e conhecimento das legislações domésticas. Não importando o tamanho da tarifa, o volume da quota ou o patamar do preço de entrada, a mensuração da importância desses mecanismos depende do produto e do mercado. Este trabalho sustenta que a avaliação dos impactos das barreiras precisa ser feita de forma desagregada enfatizando o mercado e o produto.

Em política comercial, o uso de modelos de equilíbrio parcial focados em produtos específicos, e de equilíbrio geral, dirigidos a impactos setoriais, emerge como uma poderosa ferramenta não só para o negociador, como também para o setor privado. O envolvimento cada vez maior do Brasil nas negociações internacionais vai gerar demanda crescente por estudos dessa natureza. Cabe aos negociadores levantar as questões e demandar os estudos, e aos centros de pesquisa e o setor privado desenvolver e apresentar os resultados.

Deste estudo, depreende-se que muitos produtos de grande relevância nas exportações agroindustriais brasileiras ainda estão sujeitos a elevadas e diversas formas de proteção de fronteira no mercado da UE e dos EUA. A eliminação dessas proteções vai gerar um incremento de comércio significativo em relação ao volume importado por estes mercados e, se a liberalização ocorrer dentro de acordos bilaterais de comércio, o Brasil deverá se apropriar de grande parcela do novo comércio.

Os resultados permitem ainda a elaboração de algumas recomendações para os agentes envolvidos em política comercial e negociações internacionais. Negociações envolvem um processo complexo de barganha entre os interesses ofensivos e os defensivos de um país. Do ponto de vista técnico e econômico, as barganhas são perfeitamente mensuráveis. Este estudo apresenta um instrumento possível de mensuração dos ganhos do comércio agrícola. O processo de tomada de decisão, que envolve aspectos políticos, econômicos e sociais, deveria, no mínimo, estar balizado pelos resultados dos estudos.

A segunda recomendação, de certa forma relacionada com a primeira, refere-se ao papel dos agentes influenciadores de um processo de negociação comercial. O executor da política comercial não é o mesmo agente que vai usufruir ou absorver o prejuízo dos resultados. Cabe ao negociador manter a sociedade informada sobre o processo negociador e, sobretudo, decidir sobre as estratégias negociadoras, e à sociedade, ou pelo menos aos grupos organizados e interessados, municiar o negociador com estudos e pesquisas.

Se interesses ofensivos e defensivos podem ser tecnicamente mensurados, é fundamental que formuladores e influenciadores confrontem resultados e avaliem os custos e os benefícios da barganha. Se ganhos e perdas podem ser mensurados, inclusive em relação aos agentes e a re-alocação dos recursos na sociedade, a mensuração é requisito fundamental para a formulação da estratégia negociadora. No entanto, a multiplicidade de estudos, movidos por interesses muitas vezes opostos, é também necessária.

Esta pesquisa mostrou que os ganhos da redução tarifária vão produzir resultados diferentes nas importações dos EUA e da UE. Isto não significa, no entanto, que exista uma escolha entre negociar com um ou com outro mercado. Os resultados reforçam a idéia de que deve-se negociar com ambos. No caso dos EUA, os ganhos em volume serão maiores. Mas, no caso da UE, o incremento relativo em receita será maior. Do ponto de vista do agronegócio brasileiro, recomenda-se que as negociações da ALCA e do Acordo UE-Mercosul são igualmente fundamentais na criação de comércio para o Brasil.

Como recomendação final, são necessários alguns comentários sobre limitações e novas pesquisas que podem ser feitas a partir deste trabalho. Esta pesquisa mensurou apenas o lado da criação do comércio decorrente da liberalização comercial. Os ganhos teriam sido ainda maiores se o modelo incluísse uma análise de desvio de comércio.

Os resultados admitem que o equilíbrio de preços domésticos não vai se alterar diante da redução tarifária. Em outras palavras, os ganhos em volumes foram estimados sem qualquer depreciação no valor unitário do produto exportado. O novo equilíbrio de preços e quantidades, por sua vez, dependerá da oferta do exportador. Nos modelos de equilíbrio parcial, admite-se que a demanda por importação e a oferta de exportação serão iguais no equilíbrio. No dia a dia das transações comerciais, no entanto, é razoável esperar que o exportador oferte além da quantidade de equilíbrio, exportando mais mesmo que diante de alguma depreciação de preços. Em um país muito competitivo em produtos agrícolas como o Brasil, aumentar a parcela exportada em quantidade, mesmo que os preços de exportação venham a cair, é uma estratégia para deslocamento de competidores. Assim, os volumes incrementais estimados são certamente conservadores.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABARE. Export subsidies in the current WTO agriculture negotiations. *ABARE Current Issues*. Canberra, Australian Bureau of Agricultural Economics, 2001 (julho).
- ABBOTT, P.C. Tariff rate quotas: failed market access instruments? European Association of Agricultural Economists Seminar, 77^{mo}. Helsinki, 2001. *International agricultural trade: old and new challenges*. 25p.
- AGRA EUROPE. *C.A.P. Monitor*. London, Agra Europe Ltd. 2004.
- ALSTON, L; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. C. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 360 p.
- AQUILA, Crescenzo dell, SARKER, MEILKE, Karl D. Regionalism and Trade in Agrifood Products. *Working Paper* 99-5. Ontario, International Agricultural Trade Research Consortium, 1999. 50 p.
- ARMINGTON, Paul S. A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. *International Monetary Fund Staff Papers*, v. 16. 159-176 p., 1969.
- AULAKH, Preet S., KOTABE, Masaaki, TEEGEN, Hildy. Export Strategies and Performance of Firms from Emerging Economies: Evidence from Brazil, Chile and Mexico. *Academy of Management Journal*, vol 43 (3), 342-361 p. 2000..
- BAKER, Paul, KIRCHBACH, Friedrich von, MIMOUMI, Mondher, PASTEELS, Jean-Michels. Analytical Tools for Enhancing the Participation of Developing Countries in the Multilateral Trading System in the Context of the Doha Development Agenda. *Aussenwirtschaft*, Zurich, 57, 343-369 p., janeiro 2002.
- BARROS, Geraldo S. C., BACCHI, Mirian R. P., BURNQUIST, Heloisa L. *Estimação das Equações de Oferta de Exportação de Produtos Agropecuários para o Brasil*. Brasília, IPEA, 2002 (Texto para Discussão 865).
- BHAGWATI, Jagdish N., PANAGARIYA, Arvind, SRINIVASAN, T. N. *Lectures on International Trade*. 2 Ed. Cambridge, The MIT Press, 1998.
- BLOMSTRÖM, Magnus, KOKKO, Ari. Regional Integration and Foreign Direct Investment. *Policy Research Working Paper* 1750. Washington, The World Bank, 46 p., 1997.
- BUCKLEY, Peter J., CASSON, Mark C. Analyzing Foreign Entry Market Strategies: Extending the Internalization Approach. *Journal of International Business Studies*, 29 (3), 539-562 p., 1998.
- BUREAU, J. & TANGERMANN, S. Tariff Rate Quotas in the EU. *Agricultural and Resource Economic Review*, v.29, n.1, p-70-80, 1999.
- CANUTO, Otaviano, XAVIER, Clésio L. Padrões de Especialização e Competitividade no Comércio Exterior Brasileiro: Uma Análise Estrutural-Diferencial. Campinas, IE/UNICAMP, 21 p., 1999. (Texto para Discussão n. 86).
- CARVALHO, A., PARENTE, M. A. Impactos Comerciais da Área de Livre Comércio das Américas. Rio de Janeiro, IPEA, 1999 (Texto para Discussão, 635).

- CARVALHO, A., PARENTE, M. A., LERDA, S., MIYATA, S. Impactos da Integração Comercial Brasil - Estados Unidos. Rio de Janeiro, IPEA, 1999 (Texto para Discussão, 646).
- CASTILHO, Marta R. Impactos de Acordos Comerciais sobre a Economia Brasileira: Resenha dos Trabalhos Recentes. Rio de Janeiro, IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 936).
- CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targets for OECD Sugar Market Liberalisation*. Canberra, CIE, 22 p., 2002.
- CLINE, William, KAWANABE, Noburu, KRONSTJO, T.O.M., WILLIAMS, Thomas. *Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*. Washington, The Brookings Institution, 1978. 314 p.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Reforming the European Union's Sugar Policy: Summary of Impact Assessment Work*. Bruxelas, Commission Staff Working Paper. 2003.
- COSTA, Cinthia C. *Medidas Protecionistas Utilizadas pelos Estados Unidos e União Européia para o Açúcar: Impacto sobre a Economia das Regiões Exportadoras do Brasil*. Piracicaba, USP, 2004, 291 p. (Tese de Doutorado).
- COURT OF AUDITORS. Special Report n. 20/2000: Concerning the Management of the Common Organisation of the Market for Sugar. *Official Journal of the European Communities*. Bruxelas, C50, 15/02/2001.
- DECREUX, Y., GUÉRIN, J.-L. Mercosur: Free-trade Area with the EU or with the Americas? Some Lessons from the Model Mirage. *Impacts of Trade Liberalization Agreements on Latin America and the Caribbean*. Washington, CEPIL e BID, Novembro 2001.
- DESTA, Melaku Geboye. *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Haia: Kluwer Law International, 2002. 126 p.
- DEVLIN, Robert, ESTEVADEORDAL, Antoni. What's New in the Regionalism in the Americas? *Working Paper 6*. Buenos Aires, INTAL-ITD-STA. 2001. 48p.
- DUNNING, John H. *The Globalization of Business: The Challenge of the 1990s*. London, Routledge, 1995. 467 p.
- EMBAIXADA DO BRASIL. *Barreiras A Produtos e Restrições a Serviços e Investimentos nos EUA*. Washington, Embaixada do Brasil. 2003. p. 103.
- FRANKEL, Jeffrey A. *Regional Trading Blocs in the Economics System*. Washington, Institute for International Economics, 1997. 336 p.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). Commission Regulation 1484/1995. *Official Journal of the European Communities*. Bruxelas, 26/06/1995, L145
- EUROPEAN COMMISSION (EC). Commission Regulation 1789/2003. *Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 30/10/2003.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). Commission Regulation 2030/2003. *Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 19/11/2003, L301..

- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Council Regulation 1254/1999. Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 26/06/1999, L160,.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Council Regulation 1260/2001. Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 30/06/2001, L178,.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Council Regulation 1512/2001. Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 26/07/2001, L201,.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Council Regulation 1782/2003. Official Journal of the European Union*, Bruxelas, 21/10/2003, L270,.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Council Regulation 2165/2001. Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, 09/11/2001, L292,.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). *Everything but Arms Proposal Possible Impacts on the Agricultural Sector*. Bruxelas, European Communities, 2004.
- F.O. LICHTS. *World Ethanol Conference 2003*. London, F.O. Lichts, 2003.
- FAO STATISTICAL DATABASES (FAOSTAT). Food and Agriculture Organization. Disponível em <http://faostat.fao.org/>.
- FLÔRES JUNIOR, Renato, CALFAT, Germán. *The EU-Mercosur Association Agreement Mutual Advantages for Business and The Cost of Failure*. Chaire Mercosur de Sciences Po. Paris, 2004. 62 p.
- FRANCOIS, Joseph F., HALL, H. Keith. Partial Equilibrium Modeling. In: FRANCOIS, Joseph F., REINERT, Kenneth A. *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press, Cap. 5, p. 122-157, 1997.
- FREUND, C. L.; MCLAREN, J. On the Dynamics of Trade Diversion: Evidence from four Trade Blocs. *International Finance Discussion Paper n. 637*. Board of Governors of the Federal Reserve System. 1999.
- GAO United States General Accounting Office. *Sugar Program: Changing the Method for Setting Import Quotas Could Reduce Cost to Users*. Washington, GAO, GAO/R-CED-99-209. 1999.
- GAO United States General Accounting Office. *Tax Policy: Effects os the Alcohol Fuels Tax Incentives*. Washington, GAO, GAO/GGD-97-41. 1997.
- GARDNER, B. L. *The Economics of Agricultural Policies*. New York, Macmillan Publishing Company, 1987.
- GENERAL AGREEMENT ON TRADE AND TARIFFS. *GATT Panel Report*. Genebra, BISD/37S/86 L/6627. 1990.
- GIBSON, P., WAINIO, J., WHITLEY, D., BOHMAN, M. Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets. *Agricultural Economic Report*, Washington, No. 796. 52 p., January 2001.
- GONÇALVES, Reinaldo, BAUMANN, Renato, PRADO, Luiz C. D., CANUTO, Otaviano. *A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira*. 3ª Edição. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1998.
- GREENE. William H. *Econometric Analysis*. 4ª Edição. New Jersey, Prentice-Hall, 2000.

- HALEY, S. L. U.S. Sugar Price Indices and Stocks-to-use Ratios: Accounting for a Volatile Fiscal Year 2000. *Sugar and Sweetener*, 230, Jan, 2001.
- HOEKMAN, B., NG, F., OLARREAGA, M. *Tariff Peaks in the Quad and Least Developed Country Exports*. Washington, World Bank, 2001. 55p.
- IGLESIAS, Roberto M., VEIGA, Pedro da M. *Promoções de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro*. In: PINHEIRO, Armando C, MARKWALD, Ricardo, PEREIRA, Lia V. O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro, BNDES, 1 Ed, 2002. Cap 9, 367-446.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *O Investimento Estrangeiro na Economia Brasileira e o Investimento de Empresas Brasileiras no Exterior*. IEDI, 2002, 69 p.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Radiografia das Exportações Brasileiras*. IEDI, 2003, 66 p.
- INTRA AND EXTRA-EU TRADE (monthly data). In: Eurostat. EUROPEAN COMMISSION. 08/2002, 12/2003, 08/2004.
- JANK, Marcos S, FUCHSLOCH, Ian, KUTAS, Géraldine. Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations. In: *Agricultural Liberalization and Integration: What to expect from the FTAA and the WTO?*. Washington, Inter-American Development Bank, 2002.
- JANK, Marcos S. *Agricultura e Política Agrícola nos Estados Unidos da América*. 2002. 243 p. Tese (Livre Docência). Universidade de São Paulo, Piracicaba.
- JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; ARASHIRO, Zuleika; JALES, Mario Q. M.; SANTOS, Aline P. *A Política Agrícola dos Estados Unidos e seu Impacto nas Negociações Internacionais*. Relatório Técnico Final, Projeto Banco Inter-Americano de Desenvolvimento e Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2001.
- JANK, Marcos, JALES, Mario M. Q. *On Product, Box, and Blame Shifting: Negotiating Frameworks for Agriculture in the WTO Doha Round*. Washington, Second IDB-CEPII Conference, 2003.
- JOSLING, Timothy e STEINBERG, Richard. When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge. *Journal of International Economic Law*, Vol. 6 (2), 2003.
- LAIRD, Samuel. Multilateral Approaches to Market Access Negotiations. *Staff Working Paper*. Genebra, World Trade Organization, TPRD-98-02, 23 p., maio 1998.
- LAIRD, Samuel. Quantifying Commercial Policies. In: FRANCOIS, Joseph F., REINERT, Kenneth A. *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press, Cap. 2, p. 27-75, 1997.
- LAIRD, Samuel; YEATS, Alexander. *Quantitative Methods for Trade Barrier Analysis*. London, Macmillan Press, 1990.
- LINDE, Martin van der, MINNE, Veerle, WOONING, André, ZEE, Frans van der. *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*. Rotterdam, NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE (NEI).. 2000.

- LINDLAND, J. The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products. *Food and Agriculture Organization*, n.3, 67 p., setembro 1997.
- MICHALOPOULOS, C. *Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the Millennium Round*. Washington, World Bank, 1999. 88p.
- MUNDELL, Robert A. International Trade and Factor Mobility. *American Economic Review*, volume 47, p. 321-335, junho 1957,.
- NASSAR, André M. *Eficiência das Associações de Interesse Privado nos Agronegócios Brasileiros*. 2001. 248 p. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press. 152 pp. 1990.
- OLSON, Mancur. *The Logic of the Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. President and Fellows of Harvard College. 185 pp. 1971.
- ORDEN, David, PAARBERG, Robert, ROE, Terry. *Policy Reform in American Agriculture: Analysis and Prognosis*. Chicago, The University of Chicago Press, 1999. 270 pg.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*. Paris, OECD, 2003. 289 p.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Decoupled: A Conceptual Overview*. Paris, OECD, 2000. 29 p.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Indicators of Tariff and Non-Tariff Barrier*. Paris, OECD, 1997.
- PIANI, Guida, KUME, Honório. *Fluxos Bilaterais de Comércio e Blocos Regionais: Uma Aplicação do Modelo Gravitacional*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000 (Texto para Discussão, 749).
- PRODUCTION, SUPPLY AND DISTRIBUTION PSD ONLINE. USDA Foreign Agricultural Service. Version 2.0. Disponível em <http://www.fas.usda.gov/psd/>.
- QUINLAN, Joseph P. *Global Engagement: How American Companies Really Compete in the Global Economy*. Chicago, Contemporary Books, 2001. 267 p.
- ROLAND-HOLST, R., VAN DER MENSBRUGGHE, D. Regionalism versus globalization in the Americas: Empirical Evidence on Opportunities and Challenges. In: *Impacts of Trade Liberalization Agreements on Latin America and the Caribbean*, Washington, CEPIL e BID, novembro 2001.
- RONINGEN, Vernon O. Multi-Market, Multi Region Partial Equilibrium Modeling. In: FRANCOIS, Joseph F., REINERT, Kenneth A. *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*. Cambridge, Cambridge University Press, Capítulo 8, p. 231-257, 1997.
- SANDREY, R. *The Relative Tariff Ratio Index*. NZ Trade Consortium Working Paper No. 7. 2001.

- SKULLY, D. W. *Economics of tariff-rate quota administration*. Washington, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Market and Trade Division, 2001. 23p. (Technical Bulletin, 1893).
- SKULLY, D. W. Liberalizing tariff-rate quotas. *Agricultural Policy Reform: the road ahead*. Washington, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Market and Trade Economics Division, 2001. p.59-67. (Agricultural Economic Report, 802).
- STOECKEL, Andrew, BORRELL, Brent. *Preferential Trade and Developing Countries: Bad Aid, Bad Trade*. Canberra, RIRDC (n. 01/116), 2001. 63 p.
- STOECKEL, Andrew. *Opportunity of a Century to Liberalise Farm Trade*. Canberra, RIRDC (n. 02/126). 2002. 91 p.
- THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Directive 2003/30/EC. *Official Journal of the European Communities*, Bruxelas, L123, 08/05/2003.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC: As Regras do Comércio Internacional e a Rodada do Milênio*. São Paulo, Aduaneiras, 1999. 406 p.
- TOURINHO, O., KUME, H. *Os Impactos Setoriais de Acordos de Comércio: Análise com Um Modelo CGE da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA, 2002 (mimeo).
- UNITED NATION CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Post-Uruguay Round tariff environment for developing country exports: tariff peaks and tariff escalation* (TD/B/COM.1/14). Genebra, UNCTAD, Vienna, WTO, 2000. 24p.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. Harmonized Tariff Schedule of the United States. Interactive Tariff and Trade DataWeb, 2004. Disponível na internet: <http://dataweb.usitc.gov/scripts/tariff.asp>.
- USITC INTERACTIVE TARIFF AND TRADE DATAWEB. Unites States International Trade Commission. Version 2.6.2. Disponível em http://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp.
- VAILLANT, Marcel, NIN, Alejandro. International Coalitions for Agriculture Trade Liberalization. In: GIORDANO, Paolo. *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*. Chaire Mercosur de Sciences Po. 2002. Cap. 14, 285-304 p.
- WATANUKI, M., MONTEAGUDO, J. Regional trade agreements for Mercosur: the FTAA and the FTA with the European Union. In: *Impacts of Trade Liberalization Agreements on Latin America and the Caribbean*. Washington, CEPIL e BID, novembro 2001.
- WESTCOTT, Paul C., YOUNG, Edwin C., PRICE Michael J. The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets. *Agriculture Information Bulletin*. Washington, USDA/ERS, Number 778, 2002.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press. 1996.
- WOMACH, Jasper. Tobacco Price Support: An Overview of the Program. *CRS Report for Congress*. Washington, Resources, Science and Industry Division/Congressional Research Service. 2003. 6 p.

- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Changes in Tariff Quota Administration and Fill Rates. Background Paper by the Secretariat*. Geneva, WTO, G/AG/NG/S/20, 20 p, November 2000.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*. Geneva, WTO, WT/L/579, 2004.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *European Communities – Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts: Request for the Establishment of a Panel by Brazil*. Geneva, WTO, WT/DS269/3, 2003.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *European Communities Export Subsidies on Sugar: Request for the Establishment of a Panel by Brazil*. Geneva, WTO, WT/DS266/21, 2003.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *International Trade Statistics*. Geneva, WTO, 2003. 220 p.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. Ministerial Declaration. Geneva, WTO, WT/MIN(01)/DEC/1, 2001.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Negotiations on Agriculture: First Draft of Modalities for the Further Commitments*. Geneva, WTO, TN/AG/W/1/Rev.1, 2003.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Regionalization: Communication by the United States*. Geneva, WTO, G/SPS/GEN/477. 2004.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Tariff and Other Quotas. Background Paper by the Secretariat*. Geneva, WTO, G/AG/NG/S/7, 2000. 200 p.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trading into The Future*. Geneva, WTO, 68 p., 2001.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States Subsidies on Upland Cotton: Request for the Establishment of a Panel by Brazil*. Geneva, WTO, WT/DS267/7, 2003.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States: Notification*. Geneva, WTO, G/SPS/N/USA/961, 2004.
- WORTH, Thomas. *Regional Trade Agreements and Foreign Direct Investment*. In: BURFISHER, Mary, JONES, Elizabeth A. *Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture*. USDA/ERS (AER-771). 1998. 144 p.