AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS E O ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA

RICARDO LUIS CHAVES FEIJÓ;

FEARP-USP

RIBEIRÃO PRETO - SP - BRASIL

riccfeij@usp.br

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

COMERCIALIZAÇÃO, MERCADOS E PREÇOS AGRÍCOLAS

Exportações agrícolas brasileiras e o acordo Mercosul-União Européia

Prof. Dr. Ricardo Luis Chaves Feijó - FEARP-USP - Departamento de Economia

Grupo de Pesquisa: 3- Comércio Internacional

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é investigar as possibilidades de expansão das exportações agrícolas do Brasil para a União Européia (UE) estimuladas pelo rebaixamento de barreiras protecionistas deste mercado no contexto das negociações do *Acordo Mercosul-União Européia*. Em especial, analisa-se o comportamento das exportações de alguns produtos em que a agricultura familiar brasileira participa da oferta. Por meio de exercício de simulação em cenários com redução de alíquotas, a pesquisa explora possíveis vantagens que a agricultura nacional poderá angariar para si com as negociações em curso. Por fim, discute brevemente os benéficos da liberalização comercial com a União Européia para a agricultura familiar no Brasil.

Exportações agrícolas brasileiras e o acordo Mercosul-União Européia

1. Introdução

O objetivo desta pesquisa é investigar as possibilidades de expansão das exportações agrícolas do Brasil para a União Européia (UE) estimuladas pelo rebaixamento de barreiras protecionistas deste mercado no contexto das negociações do *Acordo Mercosul-União Européia*. Em especial, analisa-se o comportamento das exportações de alguns produtos em que a agricultura familiar brasileira participa da oferta. Por meio de exercício de simulação em cenários com redução de alíquotas, a pesquisa explora possíveis vantagens que a agricultura nacional poderá angariar para si com as negociações em curso.

Movimentos sociais no bloco do Mercosul têm demonstrado preocupação com os prejuízos que o referido acordo poderia trazer para setores chaves da economia. Em especial, argumentam que o acordo seria nocivo à agricultura familiar do Mercosul, embora supostamente venha a beneficiar alguns poucos grupos agro-exportadores. Sabe-se que o acordo de livre comércio que se pretende com a União Européia não se restringe a simples liberalização tarifária do comércio intra-regional. Fazem parte da agenda de negociações temas como regras sobre investimentos, compras governamentais e outros itens. Além do mais, como instrumento de proteção o tema das barreiras não-tarifárias tende a ocupar papel preponderante sobre as tarifas.

É difícil quantificar o impacto econômico da criação de uma área de livre comércio. Os estudos quantitativos da literatura em questão utilizam geralmente um dado modelo de equilíbrio geral do comércio mundial a fim de se obter alguns resultados numéricos sobre o efeito de uma liberalização comercial. No âmbito do acordo, é mais fácil estudar os efeitos da liberalização tarifária do que os efeitos econômicos de mudanças nas barreiras não tarifárias. O presente estudo desconsidera o impacto global do acordo na economia brasileira. Ele explora tão-somente a possibilidade de a agricultura nacional beneficiar-se com o acordo, mesmo que o arranjo que lhe seja favorável utilize outros setores, que seriam mais expostos à competição, como moeda de troca. Então a análise limita-se ao setor agrícola da produção nacional. Neste âmbito preocupa-se em selecionar itens com participação da agricultura familiar, uma vez que a produção familiar é vista como estratégica nas políticas de desenvolvimento rural. A ênfase recai, portanto, nos benefícios potenciais de um maior acesso dos produtos da nossa agricultura no mercado europeu.

Não se deve perder de vista os enormes benefícios que uma negociação bem conduzida acarretaria para a agricultura. Um estudo dos ganhos potenciais envolvidos ajuda a combater o viés ideológico *a priori* de repulsa a qualquer tipo de acordo. Neste acordo, a estratégia principal de negociação deverá ser a busca de uma redução nas barreiras tarifárias e não tarifárias para a entrada destes produtos no mercado europeu. A UE pratica milhares de medidas não tarifárias que criam obstáculos às exportações agrícolas do Brasil. Há mais de oito mil exigências sanitárias e fitossanitárias. Há também centenas de obstáculos técnicos e de medidas que restringem a importação em nome da proteção ao meio ambiente. Nas rodadas de negociação com vistas ao acordo de integração dos blocos econômicos, as partes iriam contestar esses obstáculos ao comercio, em especial, os negociadores proporiam o fim das barreiras alfandegárias por tarifas. Este ponto é essencial das negociações embora os outros itens da pauta agrícola do acordo também sejam muito importantes.

Antes mesmo de uma análise de impacto da redução de tarifas aduaneiras, duas questões serão tratadas. Primeiramente, serão feitas considerações teóricas em termos de um modelo de equilíbrio parcial do impacto de medidas protecionistas com barreiras tarifárias e do fim delas, sem pretender repetir o que já consta em livros-texto de economia internacional, mas procurando ressaltar algumas conclusões fundamentais do modelo. O passo seguinte

consiste em analisar a evolução histórica e a situação atual da política agrícola européia. Depois, inicia-se a análise histórica das várias rodadas do acordo de integração do Mercosul com a União Européia. A seguir, estima-se o impacto das reduções tarifárias nas exportações agrícolas nacionais para esse mercado e o benefício esperado para o setor. Na seção final, argumenta-se que muitos dos produtos agrícolas que seriam beneficiados participam da produção familiar e que, portanto, mesmo essa forma de organização da agricultura seria beneficiada com o acordo.

2. A perda de bem-estar doméstico com a cobrança de tarifas aduaneiras

A imposição de tarifas de importação constitui um mecanismo tradicional mediante o qual os governos dos países importadores intervêm para proteger seus produtores internos da concorrência externa. Além disso, tal medida representa uma fonte de arrecadação dos governos que a impõe. Tarifas protegem os produtores internos da concorrência estrangeira, elevando o preço interno das mercadorias em questão ao restringirem a oferta proveniente das importações. As tarifas podem ser fixas, *ad valorem* ou mistas, e o efeito delas depende do tamanho da economia.[1].

Para um país pequeno, suas importações não afetam o preço no mercado internacional. Ao preço internacional p_1, abaixo do equilíbrio no mercado interno, há um excesso de demanda interna. Esse excesso de demanda é atendido por importações. Por ser essa economia pequena, ela pode demandar o que quiser do mercado internacional ao preço p_1: sua ação não afeta os preços externos. A oferta do resto do mundo é, portanto, uma função horizontal. Quando se aplica uma tarifa fixa a qualquer quantidade importada, a função de demanda por importações se desloca para a esquerda e para baixo. O excedente de demanda a ser atendido pelo mercado externo, depois de paga a tarifa de importação fixa T, é menor. O consumidor interno paga o preço $p_2 = p_1 + T$, ou seja, a tarifa faz com que a importação fique mais cara. O maior preço aumenta a oferta no mercado interno e diminui as importações. O consumo total diminui. Um volume de impostos é arrecadado com a tarifa fixa. A tarifa fixa reduz o tamanho do mercado para os exportadores que vendem a esse país.

O impacto da tarifa fixa é um pouco diferente se o país for uma economia grande. Agora, a oferta internacional não é mais uma curva horizontal. As suas importações têm peso, a ponto de afetar o preço de equilíbrio internacional da mercadoria em questão. Ou seja, o país se depara com uma função de oferta internacional positivamente inclinada. Como antes, a tarifa de importação aumenta o preço no mercado interno de p_1 para p_2. O volume de importações contrai-se. Esta contração na demanda por importações pressiona os preços internacionais do produto para baixo até p_3. Note que $p_2 = p_3 + T$. Como $p_3 < p_1$, o preço final p_2 no país grande ($p_2 = p_3+T$) é menor que o preço final p_2 para o país pequeno ($p_2 = p_1+T$). Os vendedores externos arcam com uma parte da tarifa de importação, pois recebem, com ela, preços mais baixos por sua mercadoria. Em conclusão: a tarifa de importação gera mais protecionismo quando imposta por um país pequeno. No caso de país grande, o protecionismo é menor, pois o preço interno para os produtores nacionais não fica tão acima dos preços internacionais. Como as importações caem menos, a arrecadação com o imposto é maior neste caso.

Para tarifa *ad valorem*, as conclusões são as mesmas. Este tipo de tarifa, que representa uma porcentagem sobre o preço internacional em vez de um valor fixo, desloca a inclinação da curva de demanda por importações do país. Os resultados são os mesmos do caso com tarifa fixa porque também agora a nova curva de demanda encontra-se abaixo da sua posição anterior. Conclusão similar é válida para tarifas mistas.

Tarifas aduaneiras alteram o comercio internacional e isso tem implicações em termos de bem-estar. Elas elevam o preço interno da mercadoria e isso favorece os produtores

domésticos que aumentam a sua produção e oferta. Outros bens substitutos têm sua oferta ampliada em resposta à demanda que se desloca à medida que os preços do bem em questão se elevam. Naturalmente, o aumento de preços se espalha na direção desses outros bens. Por outro lado, os consumidores nacionais da mercadoria tarifada serão prejudicados, pois enfrentam agora preços mais altos e, portanto, compram menos. Conforme o volume de importações tende a cair com tarifas, as empresas importadoras perdem mercado e renda. Os países que atendem a demanda externa do mercado em questão perdem naturalmente com a queda de preços (no caso em que o importador seja país grande) e a redução do mercado.

Em uma análise de bem-estar, a questão que se coloca é a de quem ganha e quem perde mais. Deve-se examinar se os ganhos compensam as perdas. Os conceitos de *excedente do consumidor* e *excedente do produtor* são comumente usados neste tipo de análise. A elevação dos preços internos da mercadoria tarifada provoca uma redução no *excedente do consumidor*. Os consumidores domésticos perdem, porém, ganham tanto o produtor (o *excedente do produtor* cresce) quanto o governo que arrecada com a tarifa. A atração via preços mais elevados de produtores que atuam na oferta de outros produtos para o mercado que está sendo protegido é considerada uma perda de eficiência, pois o protecionismo cria uma remuneração artificialmente elevada para esses capitais, acima do que seria estabelecido no livre comércio. A perda não compensada pelo saldo líquido entre aqueles dois tipos de *excedentes* é o chamado *peso morto*. Portanto, a análise de bem estar assevera que a medida protecionista leva a perdas líquidas no sistema econômico.[2] Em suma, a análise teórica mostra que a política protecionista penaliza os consumidores. Na maioria dos casos, a cobrança de tarifas leva a uma perda líquida de bem-estar. O protecionismo não apenas transfere o ônus do país protegido para os países exportadores, mas gera provavelmente perdas líquidas ao próprio país protegido.

3. A Política Agrícola Européia

A UE adota para seus países membros uma política agrícola comum (PAC) que visa criar um mercado agrícola unificado, reforçado por políticas comerciais homogêneas no comércio agrícola do bloco com o resto do mundo. Para tanto, ela elimina barreiras internas no comércio agrícola entre os países membros e estabelece um conjunto unificado de tarifas aduaneiras para os produtos agrícolas de outros países. A PAC opera em diversos níveis. Ela tem como objetivo central a sustentação de preços internos dos produtos agrícolas que é garantida por uma combinação de políticas. Dentre os instrumentos oferecidos, o mais importante é a política de aquisição de excedentes a preços mínimos. Aliam-se a ela, os acordos comerciais especiais e os acordos de restrição voluntária da produção que representam uma forma de intervenção direta no mercado agrícola. O apoio às exportações agrícolas da UE na forma de subsídios também funciona como um mecanismo de sustentação na medida em que permite o escoamento para fora do bloco da produção agrícola excedente. O setor exportador é beneficiado, tendo como principal instrumento a restituição tributária.

As importações da UE estão bastante regulamentadas: ao lado de tarifas aduaneiras e quotas quantitativas comuns, compartilham-se outras barreiras não tarifárias (barreiras sanitárias e fitossanitárias e outras mais). Este conjunto de medidas intenciona aumentar a produtividade agrícola na UE, e também pretende estimular uma utilização mais racional dos fatores produtivos e estabilizar mercados, de modo a garantir disponibilidade de alimentos a preços razoáveis. Todavia, do ponto de vista dos mercados agrícolas internacionais, trata-se de políticas essencialmente protecionistas com os tradicionais efeitos colaterais adversos: elas desestimulam a eficiência ao isolar os produtores domésticos da competição externa, mantendo os preços internos artificialmente acima dos níveis mundiais. Os patamares de

preços são negociados entre os Estados-membros e não refletem a realidade do mercado internacional.

As fontes de recursos para a execução da PAC são variadas. A principal delas provém das receitas com direitos variáveis cobrados sobre as importações (cobrança de tarifas e leilão de quotas). Parte dessa receita é restituída ao setor exportador a título de subsídio. No começo dos anos 1990, alguns dos principais objetivos da política haviam sido alcançados. Ela foi bem sucedida na promoção de progresso técnico, medido pela queda nas dimensões médias das propriedades rurais. A PAC também teve sucesso como instrumento de estabilização dos mercados internos, muito embora a contrapartida tenha sido a desestabilização do mercado mundial. As conseqüências menos exitosas da política estão no seu impacto sobre a renda das pessoas ocupadas em atividades agrícolas na UE e nos prejuízos aos consumidores internos. O diferencial de renda entre a renda dos produtores agrícolas e a renda média dos trabalhadores urbanos permaneceu constante. Os aumentos de renda agrícola de curto-prazo foram sendo capitalizados no valor e no aluguel da terra, beneficiando mais os proprietários de terra do que os agricultores. A renda dos outros fatores (trabalho e capital) permaneceu inalterada.[3] Do lado dos consumidores, o sistema de suporte a preços domésticos ocasionou preços mais elevados que num contexto de livre comércio. Portanto, o efeito re-distributivo da PAC foi o de favorecer no longo-prazo os proprietários de terras, em prejuízos dos contribuintes e dos consumidores.

No transcorrer do tempo, novos instrumentos foram sendo acrescentados ao desenho original da PACA: maior intervenção nos mercados, programa de redução de terras cultivadas e redução nos gastos com a política de garantia de preços. No início dos anos 1990, a revisão das políticas conferiu maior liberdade dos Estados-membros na implementação específica das decisões tomadas pela UE. Nessa época, era evidente a perda de poder político do setor agrícola. O princípio de segurança alimentar já não tinha o mesmo da época do pós-guerra num mundo com excesso de oferta de alimentos, e a agricultura tinha perdido participação no PIB da UE, especialmente nas economias mais desenvolvidas do bloco. Na *Rodada Uruguai* do GATT, como parte do acordo entre UE e EUA, a PAC foi reformada, incorporando alguns elementos importantes da política agrícola dos Estados Unidos e, com isso, convergindo as duas políticas.

A PAC vinha sinalizando a redução gradual do diferencial entre preços internos e preços no mercado mundial. A fim de proteger os produtores agrícolas menos eficientes da concorrência externa, eles foram contemplados com *pagamentos de deficiência* e, em troca, se comprometeram a reduzir a terra cultivada. Também buscou adequar-se às orientações do GATT com políticas visando:

1. Delimitar o sistema de sustentação de preços, ao aplicar o suporte apenas a uma quantidade pequena da produção, calculada tendo como parâmetro a área básica alocada a cada produtor;
2. Destinar os pagamentos de deficiência diretamente aos produtorese não mais à agroindústria;
3. Transformar os encargos de importação em tarifas, e
4. Reduzir as exportações subsidiadas.

Na reforma da PAC de 1992, a política de garantia de preços começou a ser substituída por um esquema de complemento à renda do agricultor. O seu impacto nas despesas orçamentárias da política agrícola foi imediato, com menor parcela dos recursos da UE dedicada a ela. O cenário aberto pela entrada dos países da Europa oriental e a revisão do acordo no GATT conduziram a uma nova reforma da PAC em 1999. A nova orientação era mais favorável aos mercados. Passou-se a enfatizar a diversificação dos espaços rurais em que a agricultura seria complementada por outras atividades como indústria e turismo rurais. A ênfase da nova política resultou na redução em 15% nos preços de suporte dos produtos

agrícolas. A ajuda direta seria ampliada. Medidas de desenvolvimento rural foram implementadas com o uso de fundos específicos.

Em relação aos países menos desenvolvidos, ainda hoje, mesmo com todas as reformulações dos últimos anos, a PAC conserva uma multiplicidade de barreiras que impedem o acesso dos produtos agrícolas dos países pobres aos mercados europeu. Em alguns itens, os produtos dos países em desenvolvimento são deliberadamente mantidos fora da UE por serem considerados uma ameaça competitiva ao seu setor agrícola. A PAC aplica *quotas administradas* ou *direitos variáveis de importação* a produtos considerados de impacto no mercado europeu. Tarifas aduaneiras são utilizadas em complemento: mais no sentido de regular os fluxos de importações de produtos considerados não críticos e que não possuam uma regulamentação específica. As tarifas incidem progressivamente em função do grau de valor adicionado do produto de origem agrícola. Por exemplo, o café torrado tem uma alíquota maior do que o café em grão verde. Os países exportadores, portanto, perdem competitividade justamente no setor em que poderiam adicionar mais valor à mercadoria.

A PAC adota instrumentos específicos para o controle da importação oriunda de certos países. Há um *Sistema Geral de Preferências* (SGP) e a *Convenção de Lomé* que proporciona a alguns países em desenvolvimento acesso preferencial. A forma de barreira mais tradicional na UE continua sendo a tarifa, muito embora o GATT e OMC tenham sido muito bem sucedidos em reduzir o nível médio delas. Já em 1990, o nível médio estava em 6%, bem abaixo dos 40% no período subseqüente à II Guerra Mundial.

A PAC confere um tratamento diferenciado de barreiras a depender do país exportador em questão. O Brasil é um dos maiores exportadores de produtos agrícolas para a UE e se sente particularmente prejudicado com o protecionismo da política européia. Países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP) são favorecidos por benefícios que não se estendem ao Brasil. Eles foram beneficiados pela *Convenção de Lomé* que lhes conferiu o privilégio de vender seus produtos agrícolas à UE com tarifa zero para os produtos cuja única proteção sejam as tarifas aduaneiras. Os 66 países da ACP também contam com vantagens nos produtos sujeitos ao sistema de direitos variáveis, com isenções integrais ou parciais. Em alguns casos, o Brasil também vem se beneficiando do SGP: sistema que contempla produtos sujeitos exclusivamente a tarifas, excluindo-se, portanto, aqueles protegidos por direitos variáveis. Os produtos agrícolas que concorrem com os produtores da ACP e de países do mediterrâneo tendem a ser excluídos do *Sistema Geral de Preferências*. Nos últimos anos, nota-se um decréscimo considerável no nível das tarifas (tendência válida para todos os países). No entanto, elas ainda são elevadas quando se trata de produtos com maior valor adicionado em que o protecionismo subsiste. A redução destas tarifas poderá, sem dúvida, proporcionar um aumento das vendas brasileiras à UE.

4. A evolução das negociações para o acordo Mercosul-União Européia

Desde 1995 o Mercosul e a União Européia buscam um acordo para a implementação de um programa de liberalização progressiva nos fluxos comerciais recíprocos. Para tanto, criou-se um órgão político de supervisão das negociações (*Conselho de Cooperação*), um braço executivo (*Comissão Mista de Cooperação*) e também um órgão técnico encarregado das negociações para a futura liberalização comercial. De início, ocorreram vários encontros entre os representantes dos dois blocos. Grupos de trabalhos discutiram questões específicas do acordo. Os debates técnicos foram acompanhados por um mecanismo de diálogo político para as negociações. No marco desta estrutura institucional, ocorreram entre abril de 2000 e abril de 2002 sete rodadas de negociações.

Na *Primeira Rodada*, foram acordados os princípios gerais das negociações e estabelecidos três grupos técnicos para assuntos comerciais (questões aduaneiras, comércio de

serviços e compras governamentais) e subgrupos para áreas específicas de cooperação (econômica, social e técnico-financeira). Como princípio norteador do acordo, acertou-se que a abertura comercial viria acompanhada de menores barreiras nos setores de compras governamentais e investimentos. Seriam discutidos também a questão dos direitos de propriedade intelectual e os mecanismos de defesa comercial. Idealmente o acordo deveria estabelecer um mecanismo permanente de solução de controvérsias o qual todos recorreriam a fim de forçar a prevalência dos direitos acordados. As partes comprometeram-se a respeitar as regras da *Organização Mundial do Comércio* (OMC) e concordaram que o acordo deveria ser conclusivo (princípio de *single undertaking*).

Em junho de 2000, ocorreu em Bruxelas a *Segunda Rodada de Negociações*. Três questões dominaram os temas da negociação: a definição dos objetivos pertinentes a cada área, a identificação das barreiras não tarifárias e a troca de informações. Cinco meses depois, iniciou-se a *Terceira Rodada* caracterizada pelas reuniões entre os grupos técnicos.

Novamente em Bruxelas, deu-se a *Quarta Rodada de Negociações*, em março de 2001, na qual as partes enfocaram os métodos para a liberalização que viriam a prevalecer nas negociações futuras. Os subgrupos se reuniram novamente e foram apresentados documentos de trabalho sobre questões não tarifárias. O bloco europeu propôs novos mecanismos de negociação. O otimismo das rodadas anteriores foi quebrado na *Quinta Rodada de Negociação* em julho de 2001 em Montevidéu. O Mercosul entrara em crise institucional e de uma maneira não muito diplomática a UE apresentou unilateralmente sua oferta de tarifas e textos para a negociação de bens, serviços e compras governamentais.

A proposta da UE de liberalização comercial propunha a desgravação de tarifas *ad valorem*, mantendo-se, entretanto, tarifas específicas e mistas. Os produtos sujeitos a tarifas específicas ou mistas poderiam ser liberalizados por meio de concessões progressivas, limitadas por quotas tarifárias. O prazo proposto da desgravação de tarifas *ad valorem* seria de 10 anos. Os instrumentos básicos da PAC seriam mantidos (direitos específicos e variados a preços de entrada, subsídios à exportação e mecanismo de quotas). Além disso, a UE propôs a reciprocidade no nível de concessões. Na oferta da UE, os produtos agrícolas compreendem 1.011 itens de acordo com a classificação da *Nomenclatura Comum Européia* (NCE), de um total de 9.177 itens de produtos ofertados no cronograma de desgravação. Dos itens agrícolas, 321 são considerados produtos processados. A UE propõe cinco categorias de desgravações (de A a E). Dos produtos agrícolas não processados, 88 foram incluídos na categoria A que propunha a desgravação imediata. São produtos que já tinham alíquotas baixas, em média pouco acima de 1,5%. Ainda nessa categoria, incluíram-se 115 produtos agrícolas processados que já estavam gravados com alíquota zero. Na categoria B, que propunha a desgravação completa em cinco anos com redução anual linear, aparecem 203 produtos agrícolas não processados, todos com alíquotas atuais inferiores a 10%. Alguns poucos produtos processados (19) aparecem nessa categoria, com alíquotas atuais de 6,4% a 10%. Na categoria C, com desgravação completa em oito anos, contemplou-se 165 produtos agrícolas com alíquotas de 10% a 18% e apenas 14 itens de produtos processados, gravados com alíquotas variando de 11,5% a 74,9%. Por fim, os demais produtos agrícolas da oferta ficaram na categoria D (213 produtos) que sinaliza eliminação linear de tarifas em 10 anos. É de se observar ainda que 173 itens do setor agrícola ficaram na categoria E que não define um cronograma de desgravação, que seria negociado depois. São em geral produtos com alíquotas atuais muito altas.[4]

A proposta da UE na *Quinta Rodada* foi criticada por excluir do cronograma de desgravação produtos com alíquotas consideráveis, e que representam quase 800 milhões de dólares em exportações do Mercosul para a UE (incluindo-se produtos não agrícolas). Argumenta-se que esse valor de exportação poderia ser muito ampliado com a eliminação dos gravames aplicados pela UE, além das outras barreiras criadas pela PAC.

Considerando-se todos os tipos de alíquotas envolvidas, o setor agrícola (incluindo os processados) é o mais protegido no mercado europeu. O setor do agronegócio representou 63% das exportações brasileiras para a UE em 2003. No entanto, a proposta da UE contempla a liberalização no comércio de produtos agrícolas que totalizam menos de 10% das exportações nacionais. Os negociadores brasileiros da *Quinta Rodada* apontaram para o fato de a UE não ter incluído em sua proposta de desgravação produtos agrícolas em que o Mercosul tem competitividade e que poderia aumentar rapidamente suas exportações. Para esses casos, o que a proposta da UE faz é simplesmente apontar para uma eventual abertura por meio de quotas de importação. Ademais, mesmo nos produtos que estão incluídos na oferta, a proposta não toca no nervo da questão que são as barreiras de alíquota específica e mistas. A avaliação global da proposta européia para todos os setores da economia envolvidos também não agradou ao bloco sul-americano que não se interessou pela oferta.

O Mercosul apresentou sua contraparte na *Sexta Rodada*, realizada em Bruxelas em outubro do mesmo ano. Os resultados desta etapa de negociações foram considerados positivos. O bloco sul-americano demandou maior acesso aos mercados europeus em áreas consideradas de interesse estratégico às suas exportações. Ele alegou que seria importante a ampliação das quotas de entrada dos produtos agrícolas e que aceitaria o *gradualismo* nesse crescimento. As exportações fora das quotas também deveriam receber algum tipo de concessão. A política de quotas futuras deveria ser anunciada previamente aos exportadores. As tarifas aduaneiras aplicadas nas quotas teriam que ser eliminadas na data do acordo. Também estiveram presentes propostas sobre instrumentos de defesa comercial, com disposições sobre salvaguardas, medida *antidumping* e medidas compensatórias. Enquanto a UE deseja a aplicação das normas da OMC nestas questões comerciais, o Mercosul defende a adoção de mecanismos específicos ao acordo.[5]

O Mercosul demonstrou preocupação com os mecanismos não tarifários de proteção. Propugnou pelo desmantelamento desses mecanismos como um requisito para que os resultados da negociação tarifária permitissem, de fato, o acesso efetivo ao mercado e a expansão do comércio bilateral. As medidas não tarifárias de proteção, de ambas as partes, deveriam constar em um inventário que seria permanentemente atualizado. As informações seriam compiladas em formato padrão, outorgando assim maior transparência às medidas aplicadas pelas partes. Com base na análise detalhada das medidas aplicadas, poder-se-ia negociar a eliminação de dispositivos que eventualmente travariam o comércio bilateral. Em especial, as medidas sanitárias e fitossanitárias seriam revistas e homogeneizadas entre os blocos, devendo-se aplicar as novas normas imediatamente após o fechamento do acordo.

A *Sétima Rodada de Negociações* foi agendada em Buenos Aires. O encontro foi realizado em abril de 2002. A partir das sugestões apresentadas pelo *Foro Empresarial Mercosul-União Européia*, foram acordadas medidas de facilitação de comércio que se concentraram em questões aduaneiras, padrões, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade; medidas sanitárias e fitossanitárias e de comércio eletrônico. Discutiu-se o documento apresentado pelo Mercosul com uma avaliação geral das proteções não tarifárias da UE. Ele continha indicadores de inventário e medidas específicas que não afetam a todos os países do Mercosul (barreiras de saúde animal e vegetal, *contaminantes* em alimentos, qualidade de produtos alimentícios e barreiras técnicas). Apresentava também as barreiras não tarifárias específicas para alguns países da UE. O Mercosul defendeu a explicitação de quais seriam as tarifas de referências com base nas quais se iniciaria o processo de desgravação. A negociação deveria incluir, além das tarifas *ad valorem*, as tarifas mistas e específicas, fato não contemplado na proposta anterior da UE. Para cada posição tarifária, calcular-se-ia um equivalente *ad valorem* a ser o valor de referência para as negociações. A importante questão da progressividade tarifária com o valor adicionado foi trazida à discussão (sabe-se que para os produtos agropecuários ela é maior do que para os produtos industrializados). O Mercosul

defendeu ainda o estabelecimento de disciplina para eliminar as distorções produzidas pelos subsídios às exportações agrícolas da UE. Os produtos objetos de comércio entre as partes não deveriam receber este tipo de subsídio.

Novas rodadas de negociações em 2002 e 2003 detalharam o trabalho interno dos grupos técnicos que discutiam a questão da oferta de bens. Em novembro de 2002, a *Oitava Rodada de negociações* em Brasília teve como temas: 1. Métodos e modalidades para a negociação de acesso a mercados de bens, incluindo produtos agrícolas e de serviços; 2. consolidação dos textos de normas e regulamentos técnicos; 3. defesa da concorrência; 4. regime geral de origem; 5. propriedade intelectual; 6. procedimentos aduaneiros; 7. solução de controvérsias e facilitação de negócios. Até abril do ano seguinte, desenvolveu-se o trabalho interno das ofertas de serviços. No início de 2003, apresentaram-se as ofertas de bens, de acordo com as regras da OMC. Neste ano, a *Nona Rodada*, em Bruxelas, discutiu os temas anteriores e também incluiu na agenda a cooperação nas políticas de desenvolvimento. Em especial, no setor agrário discutiram-se formas de promover o comércio mútuo de produtos agrícolas; projetos específicos de cooperação em apoio de medidas sanitárias e fitossanitárias; políticas de meio-ambiente, de qualidade etc. As questões de assistência técnica e de intercâmbio de informação centralizaram as propostas. A UE enfatizou a questão do desenvolvimento rural: o papel multifuncional da agricultura, a proteção ambiental, o desenvolvimento sustentado de áreas rurais etc.

Até 2003, as discussões entre os grupos técnicos da UE caminhavam bem. O clima era de otimismo. Mais do que debater a integração dos blocos, diversos temas ligados ao desenvolvimento de ambas as regiões estavam sendo aprofundados, com contribuições sendo fornecidas por todas as partes. No entanto, no momento de se implementar o texto final do acordo as coisas não caminharam bem. Lamentavelmente, em 2004 não se obteve resultados concretos nas negociações. A culpa não foi apenas da UE. É verdade que a Europa teve culpa porque perdeu tempo em fazer suas propostas, por estar aguardando os resultados das negociações da Alca. O ponto mais crítico foi sua oferta agrícola, totalmente insuficiente e muito aquém do que o Mercosul esperava. Da parte do Mercosul, houve a timidez de suas propostas, em parte devido às dificuldades apresentadas pela Argentina. No final, o Mercosul acabou retrocedendo em suas propostas.[6]

A troca final de ofertas, em setembro de 2004, foi pouco ambiciosa, não refletindo as propostas informais aventadas ao longo do ano nas reuniões do *Comitê de Negociações Bilaterais*. Aa negociações chegaram a um impasse. A UE havia se comprometido a aumentar os volumes de quotas para produtos agroindustriais, bem como deixar aos exportadores a administração das mesmas e implementá-las no primeiro ano do acordo, em vez de ao longo de dez anos. Nada disso, entretanto, constou em sua oferta final. O Mercosul, por outro lado, piorou suas ofertas em geral, e principalmente em relação ao setor automotivo. Além disso, impôs duas *condicionalidades*: a cláusula da isonomia competitiva, mediante a qual se reserva o direito de proteger indústrias nascentes, e salvaguardas especiais contra subsídios domésticos. Com tal impasse, restou o compromisso de retomar as negociações em 2005.

Em 2005 ocorrem reuniões ministeriais entre negociadores do Mercosul e da UE nas cidades de Lisboa e Bruxelas. Em Lisboa, os ministro combinaram um *Acordo de Associação*, incluindo uma área de livre comércio em conformidade com as normas da OMC. O acordo deveria ir além do aspecto puramente comercial e contemplar também aspectos de cooperação política, econômica, social e cultural. Nesta ocasião, os ministros reconheceram que a conclusão do acordo seria precedida do reconhecimento e aplicação pelas partes envolvidas das normas da OMC. Tais normas seriam o pilar do livre comércio entre as regiões. Na reunião de Bruxelas em setembro, os dois lados reafirmaram a importância de se buscar um consenso para a aproximação comercial dos blocos. Ambos concordaram com a importância estratégica do *Acordo de Associação*. No entanto, concluíram que o acerto final entre os dois

blocos deveria ser concomitante à implementação dos pontos da *Agenda de Desenvolvimento de Doha*. Os ministros concordaram em reunir-se novamente no início de 2006 para negociações mais substantivas.

Nesse interregno, foram agendadas duas reuniões envolvendo os coordenadores (novembro de 2005 e fevereiro de 2006) a fim de preparar a base técnica do acordo. As reuniões deveriam descobrir caminhos e meios para se obter um acordo final ao mesmo tempo ambicioso e equilibrado. Firmou-se que seria importante que o acordo levasse em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento entre as duas regiões. Consta da agenda de encontros futuros, uma reunião de diálogo político no nível de altos funcionários, a convocação da *Terceira Reunião do Conselho de Cooperação* e um evento para o início de 2006 com o propósito de estabelecer um diálogo com o setor privado.

5. O impacto das reduções tarifárias nas exportações brasileiras de produtos agrícolas para a União Européia

O acordo de integração dos blocos Mercosul e UE deve trazer ganhos significativos para os exportadores brasileiros do agronegócio porque se espera que com a queda nas barreiras ao livre-comércio o volume efetivamente vendido nos mercados europeus possa incrementar-se, e os preços agrícolas também cresçam em função do conseqüente aumento na demanda mundial por matérias-primas agrícolas.

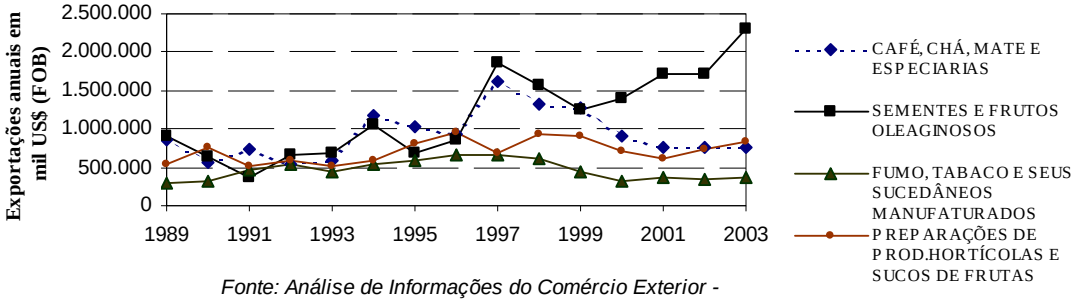
As tarifas aduaneiras não são a única forma de protecionismo dos países da UE, nem mesmo a principal, conforme se argumentou anteriormente. As tarifas *ad valorem* seriam muito maior se fossem incorporados tarifas fixas e mistas, bem como o grau de proteção associado às quotas, barreiras sanitárias e fitossanitárias, e especificações técnicas. Não obstante isso, a fim de quantificar os ganhos anuais esperados, de longo prazo, com a eliminação das tarifas aduaneiras (de todos os tipos), esta seção faz um interessante exercício utilizando um modelo de equilíbrio parcial: estima-se o impacto nas receitas de exportação dos diferentes produtos agrícolas com base nas alíquotas atuais e nas *elasticidades-preço de longo prazo*. Certas hipóteses, não muito heróicas, serão feitas e com isso chega-se a um resultado em termos de ganhos médios anuais, absolutos e relativos, por país e por mercadoria.

O foco deste estudo é mostrar o ganho esperado com a liberalização do mercado europeu com as vendas de um conjunto de produtos agrícolas. A *home page* do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento disponibiliza uma séria de dados de 15 anos com os valores das exportações para os principais itens agrícolas dispostos em capítulos segundo a metodologia de classificação de mercadorias do *Sistema Harmonizado* (SH), o mesmo empregado pela OMC. Os capítulos englobam ampla variedade de mercadorias, matérias-primas e produtos agrícolas processados e semiprocessados. O sistema da cana-de-açúcar e de seus derivados aparece em “Açúcares e produtos de confeitaria”; o sistema “Sementes e frutos oleaginosos” tem o complexo da soja como elemento principal; o sistema “Preparação de produtos hortícolas e sucos de frutas” tem no suco de laranja o principal item de exportação. Os outros capítulos descrevem os seguintes sistemas: algodão, cacau, café e chá, cereais, frutas, fumo, extratos vegetais, óleos vegetais, fibras têxteis, floricultura, preparações de cereais, produtos da indústria de moagem e produtos hortícolas.

Dos 16 capítulos agrícolas do SH, quatro deles destacam-se pelo volume de vendas para a UE: são os sistemas de café, soja, fumo e sucos de frutas, com exportações da ordem de bilhões de dólares anuais. O gráfico 1 mostra a situação dos quatro grupos principais de produtos exportados para a UE. Um dos que vem se destacando nessa pauta de exportações é, sem dúvida, o do complexo da soja (“sementes e frutos oleaginosos”). O sistema da soja é, com folga, a grande vedete das exportações agrícolas para a UE. Em termo de valor das

receitas, o capítulo do sistema café e chá já foi mais importante. A série do fumo é bastante estável, oscilando em torno de 500 milhões de dólares anuais. Sucos de frutas, em especial o da laranja, é em 2003 o segundo principal item do grupo. No entanto, as vendas do suco para a UE estão estacionadas e concentradas, quase exclusivamente, nos Países Baixos. A venda de produtos agrícolas brasileiros para a UE está muita concentrada. No caso da laranja, Holanda, Bélgica e Luxemburgo compram quase todo o suco de laranja exportado. Tal fato pode ser constatado na evolução da série de receitas de exportação do capítulo "preparação de produtos hortícolas e sucos de fruta". A Itália é um conhecido comprador do café nacional. Trata-se de cliente exigente quanto à qualidade do grão verde, que revende o produto processado em famosas marcas de café solúvel e outros tipos. Não obstante, a Itália não é o maior demandante. Desde 1996, ela vem muito atrás da Alemanha, o maior comprador europeu do café brasileiro.

Gráfico 1 - As exportações agrícolas do Brasil para os países União Européia (4 grupos segundo a classificação *Sistema Hamonizado* da OMC)



Fonte: Análise de Informações do Comércio Exterior - ALICE. Elaboração: MAPA/SPC

As vendas do complexo do tabaco para a UE vêm caindo a partir de 1996. Em especial, ocorreu forte retração na demanda de Bélgica-Luxemburgo, de longe os maiores compradores de 1993 a 1998. No entanto, Holanda representa um caso em que o volume de exportações brasileiras de fumo mantém-se e até cresceram em 2003. No caso da soja, também há uma concentração de países compradores na UE. O principal deles é a Holanda. A Alemanha também é um comprador importante com importações crescentes do Brasil desde 1999. Outros compradores de soja que se destacam na UE são Bélgica-Luxemburgo, Espanha e Itália (Gráfico 2).

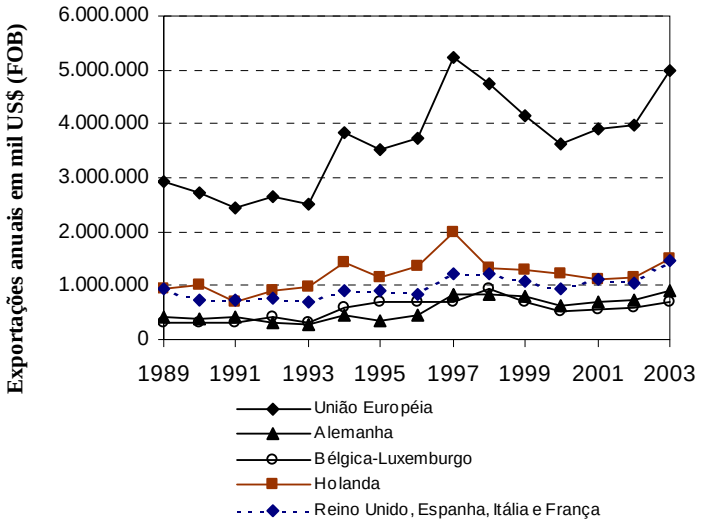
A vendas dos produtos agrícolas brasileiros para a UE estão bastante concentradas em alguns poucos países. Os principais compradores europeus são, pela ordem decrescente de importância, Holanda, Alemanha e Bélgica-Luxemburgo. Considerando-se as vendas totais dos 16 capítulos agrícolas relativos à classificação SH, quatro grandes economias Reino Unido, Espanha, Itália e França demandam conjuntamente menos que a Holanda sozinha. O gráfico 2 apresenta esta realidade. Comparam-se também as exportações totais a estes países com os valores para a UE. Nota-se que as exportações agrícolas brasileiras para a UE cresceram nos últimos 15 anos de 3 bilhões para 5 bilhões de dólares anuais, um crescimento significativo mas não inteiramente brilhante, estando atrás do desempenho das exportações agrícolas brasileiros para o mundo todo no mesmo período.

Feito este diagnóstico do perfil das exportações agrícolas para a UE nos últimos 15 anos, o próximo passo da pesquisa consiste em investigar os ganhos de receita de exportação para este bloco esperados com a liberalização do comércio agrícola. De início, deve-se precisar as tarifas aduaneiras *ad valorem* envolvidas em cada um dos capítulos da classificação SH. A EU, enquanto união econômica, incorpora uma *Tarifa Externa Comum* (TEC) adotada por todos seus Estados-membros. Tais tarifas estão disponíveis num sistema

de informações denominado *Tarifa Integrada das Comunidades Européias* (TARIC), origem da TEC e atualizado anualmente.

A UE segue um sistema de tarifas específicas ou mistas que só podem ser transformadas num equivalente (em termos de tarifas *ad valorem*) utilizando-se um preço de referência adequado. Freitas e Costa discutem a dificuldade em se obter a tarifa *ad valorem* EAV que corresponde à tarifa específica. Para tanto, eles desenvolvem uma metodologia para o seu cálculo. Argumentam a importância da estrutura de ponderação para o cálculo das EAVs e apresentam vários resultados, dos quais interessam aqui as médias ponderadas obtidas em cada item. Os autores tomam como base tarifária representativa a base de dados TARIC divulgada em 31 de outubro de 2003 e que começou a vigorar em janeiro de 2004.[7] Importar-se-ão os números finais das estimativas feitas por esses autores das tarifas EAV, no caso de média ponderada (pela representação de cada mercadoria na descrição), e também quando tomam preços das exportações mundiais. Tais dados constam na tabela 1.[8]

Gráfico 2 - Exportações agrícolas do Brasil para países europeus: União Européia, Alemanha, Bélgica-Luxemburgo, Holanda e grupo: Reino Unido, Espanha, Itália e França (16 Capítulos da SH)



Fonte: Análise de Informações do Comércio Exterior - ALICE.
Elaboração: MAPA-SPC

Um outro dado essencial para a análise de impacto da liberalização do comércio agrícola são os valores das *elasticidades-preço* de produtos agrícolas específicos para os países da UE. Nesse sentido, há na literatura excelentes estudos que estimam as elasticidades-preço dos consumidores de países europeus específicos. Um estudo de Brack e Meyermans estima as elasticidades preços de 11 países europeus utilizando uma base de dados de informações anuais de gastos de consumo das famílias e preços das mercadorias do período de 1970 a 1993 (desde 1960 para Reino Unido, 1966 para a Dinamarca e 1978 para Portugal).[9]

Tabela 1- Alíquotas de importação (EAV)

Descrição (sistema SH)	EAV (%)	Produtos[a]
Plantas vivas e produtos de floricultura	9	42
Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos	30	107
Frutas, cascas de cítricos e de melões	66	128
Café, chá, mate e especiarias	2	42
Cereais	80	55
Sementes e frutos oleaginosos	2	77
Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	3	18

Gorduras e óleos animais ou vegetais	21	125
Açúcares e produtos de confeitaria	154	47
Cacau e suas preparações	38	27
Preparações a base de cereais	64	51
Preparações de produtos hortícolas e sucos de frutas	82	311
Fumo, tabaco e seus sucedâneos manufaturados	50	30
Algodão	0	6
Outras fibras têxteis vegetais	0	7

Fonte: FREITAS e COSTA (2005). Média ponderada pelos fluxos comerciais. Utilizam-se os preços das exportações mundiais (1999-2001).

[a] Número de itens dentro de cada categorias utilizados para o cálculo da alíquota média.

Os autores propõem um modelo que começa especificando econometricamente um sistema alocativo que discrimina *elasticidade-renda* e *elasticidade-preço* (*compensad*a e *não compensada*). A seguir, eles impõem a hipótese de consumidor racional com restrições nas equações de elasticidade (*hipótese de homogeneidade*, *simetria de Slutsky*, *condição de negatividade* e outras). O modelo considera os efeitos cruzados de variações de preços e parametriza utilizando o método CBS de Keller e Van Driel.[10] Especifica assim uma condição de equilíbrio de longo prazo entre quantidades, preços e renda. A correlação dos erros é estimada pelo *método de Engle-Granger de dois estágios*. Impõe-se adicionalmente uma restrição ao comportamento racional do consumidor (a chamada decomposição de Cholesky) e a condição de separabilidade por grupos (*gropwise separability*). O resultado empírico do modelo de Brack e Meyermans aparece na tabela 2 para a *elasticidade-preço* (*própria e compensada*) *de longo prazo*. O estudo em questão identifica as elasticidades para 28 grupos dos quais seleciona-se aqui cinco deles que interessam para o presente estudo: alimento, bebida, fumo, têxtil e diversos (*miscellaneos*).

Tabela 2-Elasticidade-preço própria e compensada de longo prazo

Item	Alemanha	Bélgica	Dinamarca	França	Irlanda	Itália	Holanda	Portugal	Espanha	Reino Unido
Alimento	-0,46	-0,32	-0,42	-0,26	-0,57	-0,53	-0,34	-0,45	-0,44	-0,26
Bebida	-0,82	-1,06	-0,70	-1,00	-0,68	-2,08	-0,87	-2,49	-2,14	-0,40
Fumo	-0,98	-1,19	-0,87	-1,89	-0,89	-1,28	-1,12	-2,25	-1,76	-0,77
Textil	-0,62[a]	-0,95	-1,00	-0,96	-0,57	-1,19	-0,91	-0,27	-0,35	-0,93
Miscellaneous	-0,55	-0,48	-0,41	-0,54	-1,22	-0,73	-0,96	-0,20	-0,18	-0,17

Fonte: Brack e Meyermans (1997).

[a] Roupas e calçados

O presente estudo propõe estimar a variação das receitas anuais de exportação agrícola do Brasil para diferentes países da UE que se poderia alcançar com um acordo de integração Mercosul-UE e sua conseqüente liberalização do comércio agrícola entre os blocos. O exercício teórico é simples e responde à pergunta básica: *o que aconteceria com as receitas de exportação se as tarifas aduaneiras fossem completamente eliminadas, mantido tudo o mais constante?* Este exercício de análise de equilíbrio parcial com *ceteris paribus* tem as suas evidentes limitações, mas ele permite estimar a ordem de grandeza dos ganhos envolvidos com a liberalização. Algumas das hipóteses do modelo devem ser explicitadas:

1. As alíquotas do imposto EAV de importação da UE são aquelas especificadas na tabela 1 e se supõem que elas sejam completamente eliminadas com a liberalização.
2. Aceitam-se e incorporam-se as *elasticidades-preço compensadas de longo prazo* obtidas por Brack e Meyermans (1997) e se consideram os países europeus da tabela 2. Cada um dos capítulos do SH está associado a uma *elasticidade-preço* de acordo com o país e o item considerado: elasticidade do fumo para o item "fumo, tabaco e seus sucedâneos

manufaturados", a elasticidade de bebidas para "café, chá, mate e especiarias" e "preparação de produtos hortícolas e de suco de frutas", elasticidade *miscellaneous* para "plantas vivas e produtos de floricultura" e elasticidade de alimento para os demais itens.

3. O incremento esperado na receita anual de exportação no longo prazo é calculado pela expressão $\Delta R = \varepsilon * t/(1 + t) * R$ em que ΔR é a variação esperada da receita, t a alíquota do imposto EAV, R é a receita anual brasileira com as exportações do produto considerado, e ε é a respectiva elasticidade-preço para o bem e o país em questão.

A equação anterior demonstra-se com os seguintes argumentos: a *receita bruta* das exportações do Brasil é $R = p_{FOB} * q$, onde p_{FOB} é o preço FOB em dólares da mercadorias em questão e *q* a quantidade exportada do respectivo capítulo de classificação. Supõe-se que $P = e * p_{FOB} + t * e * p_{FOB}$. Na qual *e* representa a taxa de câmbio *€$/US$*. O preço da mercadoria no mercado europeu *P* é o preço FOB em euros ($e * p_{FOB}$) mais a alíquota de importação aplicada ao preço em euro.[11] $P = (1 + t) * e * p_{FOB}$ e portanto $\Delta P/P = t * e * p_{FOB} / (1+t) * e * p_{FOB} = t/(1 + t)$.[12] Da definição de elasticidade, $\Delta q/q = \varepsilon * \Delta P/P = \varepsilon * t/(1 + t)$. Na hipótese de que os preços internacionais não se alterem, $\Delta R = p_{FOB} * \Delta q$.[13] Sendo assim, $\Delta R = \varepsilon * t/(1 + t) * p_{FOB} * q$. Ou seja, $\Delta R = \varepsilon * t/(1 + t) * R$, que é a equação para o cálculo da variação de receita de exportação.

As hipóteses dessa equação devem ficar claras:

1. Supõe-se que o aumento de demanda do consumidor europeu estimulado por uma queda de preços com a retirada das tarifas se distribua igualmente pela demanda das mercadorias oferecidas por diferentes países exportadores de modo que a participação de cada qual no mercado europeu permaneça constante.
2. Supõe-se também que a participação total dos produtos agrícolas exportados na compra dos consumidores europeus não se altere: não há um efeito substituição dos bens agrícolas produzidos internamente por bens agrícolas importados equivalentes.
3. O modelo desconsidera aspectos dinâmicos do processo de ajuste bem como os efeitos mais complexos oriundos de uma variação nas alíquotas de importação. A hipótese de *elasticidade constante* é crucial num modelo que determina apenas o impacto de longo prazo de variações nos preços. O próximo passo então é estimar as variações de receitas para os países considerados.

A proposta é calcular o quanto se teria de variação de receitas de exportação em cada ano entre 1999 e 2003. As receitas de exportação variam de ano a ano em função do comportamento dos consumidores, da estrutura de barreiras, da política de estoques e do comportamento da produção interna. Considerando-se as variações médias, com dados de cinco anos, pode-se amenizar o efeito desta causas de flutuações de vendas não relacionadas a variações de preços. Poder-se-ia considerar uma séria mais longa, mas então ter-se-ia o inconveniente do fato de mais no passado as alíquotas de importação serem muito diferentes, o que torna a análise do impacto de redução de tarifas menos precisa.

A tabela 3 mostra a variação anual de longo prazo das receitas de uma eliminação das tarifas EAV de importação no período em questão, para os principais itens. Os valores são expressos em mil dólares e o resultado da variação de receita calculado pela fórmula proposta. As variações absolutas são maiores no caso de capítulos em que as alíquotas eram maiores e/ou em que as *elasticidades-preço* são maiores. Em termos absolutos, nos anos em que as receitas são maiores as variações de receitas anuais de longo prazo com a liberalização também o seriam. Mas é necessário considerar os efeitos médios, tomando-se uma média dos anos considerados como uma boa indicação das ganhos anuais esperados em longo prazo.

Tabela 3 -Variações anuais das receitas de exportação para os principais países da União Européia com a eliminação de tarifas aduaneiras. Capítulos com maior volume (valores em mil US$ FOB)

Capítulo – país	1999	2000	2001	2002	2003	média
Frutas,cascas de cítricos e melões						
Alemanha	1.777	2.864	1.917	2.200	2.619	2.275
Bélgica-Luxemburgo	107	249	240	485	387	294
Holanda	9.823	9.540	12.103	12.383	19.542	12.678
Outros países*	9.750	10.915	12.423	15.011	20.191	13.658
Café, mate e especiarias						
Alemanha	7.549	4.554	4.136	4.659	4.309	5.041
Bélgica-Luxemburgo	2.186	1.673	1.311	1.199	1.086	1.491
Holanda	1.398	855	769	655	679	871
Outros países*	14.371	11.950	9.417	8.948	10.325	11.002
Cereais						
Alemanha	0	0	593	14	841	290
Bélgica-Luxemburgo	3	0	2	36	1.435	295
Holanda	5	1	264	1	1.179	290
Outros países*	4	5	18.068	5.986	28.913	10.595
Sementes e frutos oleaginosos						
Alemanha	1.430	1.840	2.543	2.795	4.470	2.616
Bélgica-Luxemburgo	474	369	878	782	930	687
Holanda	3.629	4.381	3.953	3.637	5.147	4.149
Outros países*	3.655	3.885	5.564	5.572	6.809	5.097
Açúcares e produtos de confeitaria						
Alemanha	301	264	180	273	305	265
Bélgica-Luxemburgo	349	464	680	408	309	442
Holanda	377	48	119	227	1.157	385
Outros países*	4.021	2.245	4.149	1.891	4.508	3.363
Cacau e suas preparações						
Alemanha	0	5	0	12	3	4
Bélgica-Luxemburgo	0	13	34	205	67	64
Holanda	2.400	1.012	935	2.552	3.154	2.011
Outros países*	95	27	87	724	673	321
Preparações de produtos hortícolas e sucos de frutas						
Alemanha	1.784	1.114	1.327	830	482	1.108
Bélgica-Luxemburgo	203.565	152.652	133.384	164.327	200.589	170.903
Holanda	175.708	141.143	122.085	149.925	148.751	147.522
Outros países*	9.878	9.992	5.556	7.888	13.731	9.409
Fumo, tabaco e seus sucedâneos manufaturados						
Alemanha	47.096	38.281	37.969	35.493	38.179	39.404
Bélgica-Luxemburgo	30.273	18.761	28.138	24.322	24.562	25.211
Holanda	21.291	12.730	14.739	15.340	24.569	17.734
Outros países*	56.224	40.700	48.007	44.740	44.076	46.749

Fonte: Cálculos do autor

* Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Itália, Portugal e Reino Unido.

A tabela mostra o ganho esperado nas receitas de exportação de longo prazo, relativos a cada ano considerado e associado a uma eliminação das tarifas aduaneiras EAV. O ganho esperado médio é simplesmente uma média ao longo desses cinco anos dos aumentos de receitas calculados. Pode-se apresentar graficamente quais seriam os incrementos médios de receitas com a liberalização, por descrição do SH. É isto o que representa o gráfico 3. Em

dólares FOB, os ganhos de longo prazo na receita anual seriam maiores no complexo do suco de fruta e do fumo. Ganhos importantes, porém bem menores, também são esperados nos sistemas de frutas, café, cereais, soja e açúcar, que já são setores marcantes da pauta de exportação agrícola para a Europa.

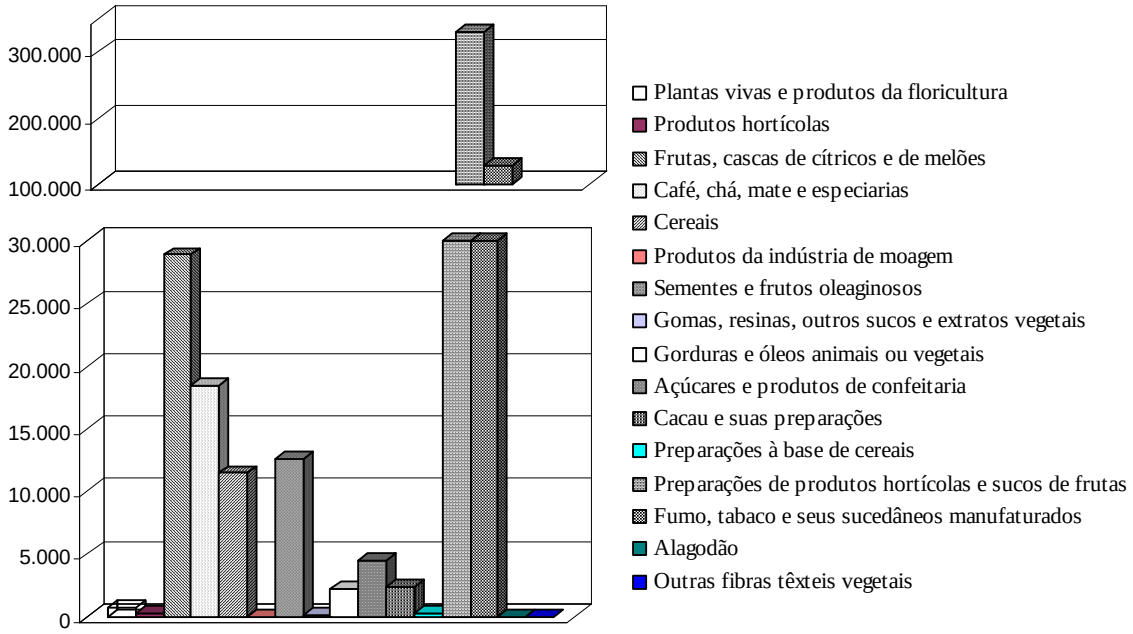
Seria interessante conhecer também os ganhos médios anuais de longo prazo com o fim das tarifas aduaneiras para cada um dos 10 países considerados no exercício de impacto da liberalização. Os ganhos serão maiores nos países que hoje são já são grandes compradores dos produtos agrícolas brasileiros: de quase 50 milhões de reais na Alemanha, e acima de 180 milhões, cada qual, em Bélgica e Holanda. Estimar os ganhos percentuais por país considerado também seria desejado. É o que mostra o gráfico 4. Neste caso, as exportações para Itália são as que mais cresceriam (mais de 60%). Sendo o crescimento esperado de aproximadamente 30% para Bélgica-Luxemburgo, seguido pelo crescimento das exportações para Irlanda e Holanda.

Os produtos com os maiores incrementos absolutos no longo prazo nas receitas de exportação têm importante participação da agricultura familiar no Brasil. Este é o argumento principal de que esta agricultura pode beneficiar-se com a liberalização do comércio. A queda de barreiras alfandegárias cria uma oportunidade de mercado que pode ou não vir a ser explorado por essa agricultura.

6. Benefícios da liberalização do comércio agrícola com a UE para a agricultura familiar

É importante livrar-se da dicotomia entre agricultura familiar e agricultura para exportação, como se uma delas só pudesse se beneficiar às custas da outra. É fato que até hoje a agricultura do tipo patronal tem predominado amplamente na oferta de produtos exportáveis. Isto porque ela está mais bem integrada à cadeia produtiva agroindustrial, porque utiliza mais insumos modernos, conhece melhor os canais de comercialização e conta com mais aporte de recursos financeiros. No entanto, boas políticas internas e negociações internacionais adequadas podem impulsionar o potencial exportador da agricultura familiar.

Gráfico 3 - Ganhos médios anuais de longo prazo com o fim das tarifas aduaneiras atuais da UE por item da descrição SH (valores em mil US$ FOB)



Examinando os dados do último *Censo Agropecuário do IBGE*, nota-se que a produção familiar destaca-se em muitos produtos agrícolas importantes: arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, cebola, fumo, mandioca, milho, soja, tomate e algumas frutas. A tabela 4 assinala a importância da produção agrícola de base familiar para um conjunto de produtos. A segunda e quinta coluna indica o número de Estados da Federação nos quais a cultura agrícola em questão é majoritariamente ofertada pela produção familiar (mais de 50% de participação em termos do valor total da produção do Estado). A coluna seguinte mostra a média da participação percentual da soma do valor cultivado nesses Estados (por qualquer tipo de agricultura) no valor da produção nacional do respectivo produto. A última coluna mostra o quanto a produção familiar no grupo de Estados de perfil familiar representa, em média, na somatória da oferta total do mesmo produto no grupo de Estados em questão (patronal e familiar).

Gráfico 4 - Ganhos médios anuais de longo prazo com o fim das tarifas aduaneiras atuais por país (porcentagem sobre a receita média atual com exportação)

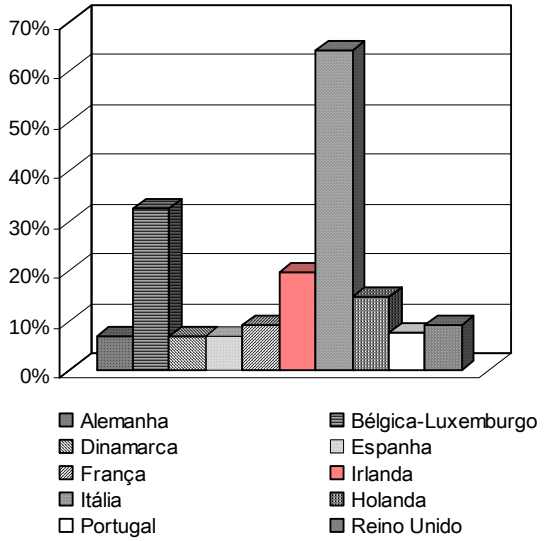


Tabela 4 - Alguns produtos e unidades da Federação em que predomina a participação da agricultura familiar (valores em mil R$)

Cultura	No. Estados com tradição familiar	Participação do grupo de Estados na produção nacional %	Participação nos Estados com predomínio[a]	Cultura	No. Estados com tradição familiar	Participação do grupo de Estados na produção nacional %	Participação nos Estados com predomínio[a]
Arroz	14	24%	73,51%	Fumo	4	98%	86,10%
Banana	20	51%	74,58%	Goiaba	2	1%	73,07%
Cacau	3	6%	81,83%	Laranja	15	15%	68,07%
Cafe	9	20%	70,99%	Mandioca	20	85%	78,75%
Caju (fruto)	2	22%	75,23%	Manga	4	15%	69,57%
Caju (cast.)	3	40%	73,31%	Maracujá	1	3%	65,51%
Cana	2	1%	78,72%	Milho	17	30%	77,22%
Cebola	1	7%	50,38%	Pêssego	1	52%	62,30%
Coco	1	14%	50,62%	Soja	1	22%	52,11%
Erva-mate	1	60%	78,81%	Tangerina	1	30%	87,31%
Feijão	19	70%	79,93%	Tomate	1	6%	71,04%
Uva	2	40%	77,70%				

Fonte: Censo Agropecuário 1995-1996, IBGE. * Média para os Estados da Federação considerados.

[a] Compara-se a produção total (familiar e patronal) dos Estados (linha de cima) com a produção nacional anual média entre 1995 e 1996 (www.sidra.ibge.gov.br/bda).

No caso do fumo, o quatro Estado com forte participação familiar na oferta das culturas perfaz 98% do total da produção de fumo no Brasil. A participação do produto total (familiar e patronal) dos Estados com predomínio da agricultura familiar na oferta nacional também é esmagadora em mandioca (85%) e feijão (70%).[14]

Conclui-se, portanto, que a agricultura familiar tem um papel importante em muitos casos, especialmente quando se considera a participação no âmbito dos Estados. O fato de a fatia da produção familiar ser pequena em alguns casos no cômputo nacional não encobre sua importância regional. [15] Reconhecida a importância da agricultura familiar em muitas culturas, nota-se agora que alguns dos produtos que seriam mais favorecidos pela liberalização do comércio agrícola com a UE são importantes para a agricultura familiar no Brasil. A tabela anterior aponta o predomínio familiar da cultura do café em nove Estados, embora essa cultura não seja predominantemente familiar no importante Estado de Minas Gerais (maior produtor nacional). A soja é majoritariamente de produção familiar apenas no Rio Grande do Sul, mas esse é um importante produtor dela (22%). O fumo é quase 100% de cultivo dos agricultores familiares. No item dos sucos de fruta, é notória a importância das exportações do suco de laranja. Embora a laranja não seja uma cultura familiar em São Paulo, esmagadoramente o maior produtor nacional, ela o é em 15 Estados, atingindo em alguns casos, como os do Rio Grande do Sul e do Amazonas, mais de 80% do valor anual da produção. Portanto, é evidente que os quatro destaques das exportações agrícolas para a Europa também se associam a formas de exploração familiar da terra. Políticas que facilitem as vendas destes produtos para a UE devem favorecer os produtores familiares. Os acordos que criam condições para a expansão das vendas externas desses produtos agrícolas beneficiariam também a agricultura familiar tendo-se em conta a forte participação dessa agricultura na sua oferta.

A agricultura familiar seria beneficiada como conseqüência da abertura comercial da UE à medida que os efeitos do novo cenário comercial das exportações fossem transmitidos a nível local. É claro, isto vai depender de como os agentes respondem aos novos sinais. Em que medida a agricultura familiar poderia aproveitar as vantagens dos eventos potencialmente favoráveis no quadro das exportações é algo que se pode apenas teorizar. A natureza dos mercados locais e a qualidade da infraestrutura local provavelmente desempenharão um papel importante na resposta a essa questão.

A agricultura familiar pode ser favorecida por dois aspectos: com o aumento dos preços internacionais dos produtos que ela produz em resposta ao aumento da demanda mundial; com o aumento das receitas de exportação desde que ela seja capaz de explorar mercados internacionais. Sabe-se que a agricultura, em geral, e em especial a agricultura familiar, responde ao incentivo dos preços, sempre que se lhe proporcione acesso aos insumos necessários, à informação e ao crédito, muito embora a resposta não ocorra no curtíssimo prazo.[16] Torna-se evidente, portanto, a necessidade de suplementar os acordos comerciais com políticas específicas voltadas à agricultura familiar.[17]

O caso dos pequenos agricultores produtores de trigo no México é sintomático: eles foram prejudicados com a liberalização agrícola do acordo do NAFTA. No entanto, os danos não estão na liberalização *per se*, mas na maneira em que ela foi feita, sem as medidas de ajuste e compensação. O caso mexicano mostra que é preferível uma abertura comercial mais lenta e gradual que dê tempo aos agricultores se ajustarem à nova realidade, por exemplo, deslocando-se de uma cultura a outra. O agricultor familiar, na maioria das vezes, fornece resposta lenta aos sinais de mercado, até porque parte de sua produção é para a subsistência e não para os mercados.

Ao lado da oportunidade de vender a consumidores em outra parte do mundo, a agricultura familiar enfrenta o desafio da concorrência dos produtores externos. Isto pode fazer com que os preços de alguns produtos caiam. Alguns agricultores familiares podem se retirar dos mercados e voltarem-se para o consumo de subsistência. A renda e o nível de pobreza se agravariam. A questão chave é a de como lidar com o novo ambiente comercial que resulta da liberalização. Os ganhos potenciais focalizados neste ensaio relacionam-se com a exploração do mercado internacional. As estratégias de formação dos estoques da produção e a venda em momentos de alta de preços são cruciais para quem atua no mercado mundial. Instituições apropriadas devem vir em apoio do pequeno agricultor. Em síntese, há ampla evidência na literatura internacional de que a agricultura familiar responde positivamente ao impacto da liberalização comercial, explorando as oportunidades e protegendo-se dos possíveis efeitos adversos. A habilidade em responder corretamente varia de uma família a outra, em todo caso é de fundamental importância o papel das políticas complementares no seu apoio, por exemplo, facilitando o aceso a fatores produtivos e mercados, bem como oferecendo infraestrutura.[18]

7. Conclusão

As estimativas dos ganhos de receitas trazidos com a liberalização comercial feitas neste ensaio são tímidas considerando-se que não são apenas as tarifas aduaneiras que obstaculizam o comércio. Nas rodadas de negociações do possível acordo, um ponto que se tornou pacífico e consensual é o de que qualquer forma de barreira ao comércio deveria ser expressa em termos de tarifas *ad valorem* a fim de que se possa fazer uma avaliação mais precisa do grau de proteção envolvido em cada caso. Assim sendo, todas as barreiras devem traduzir-se em tarifas *ad valorem* equivalentes. Com isso, as tarifas efetivas que poderiam entrar nos cálculos feitos pro este ensaio seriam consideravelmente maiores e os ganhos esperados em termos que crescimento das exportações anuais estariam acima dos montantes previamente estimados. E ainda, o aumento dos preços FOB que se poderia esperar com a abertura do mercado europeu apenas reforça esta tendência.

A UE, na *Quinta Rodada de Negociações*, fez algumas propostas arrojadas em termos de desgravação para certos produtos agrícolas, alguns deles da esfera produtiva da agricultura familiar (flores, legumes, frutas etc.). Infelizmente setores estratégicos para a agricultura familiar ficaram de fora da proposta européia. É o caso do fumo, inteiramente excluído da proposta. O ponto mais crítico das negociações agrícolas é convencer a UE a reduzir a progressividade das tarifas aduaneiras com o grau de processamento do produto. A agricultura não pode se especializar apenas na oferta de matérias-primas e produtos alimentícios em estado bruto. Enormes possibilidades de ganhos estão associadas às vendas de produtos agrícolas semiprocessados com maior valor agregado. São estes produtos que enfrentam os maiores obstáculos em função do protecionismo europeu. Este estudo estima os ganhos potenciais do acordo para a agricultura associados a conquista de mercados. O problema da competição doméstica com o produto europeu também é de suma importância, muito embora aqui não tenha sido considerado.

Vimos que o país protetor prejudica seus consumidores e favorece no longo prazo os proprietário de terras. Demonstrou-se que o aumento do *excedente do produtor* não compensa as perdas do *excedente do consumidor*. Há um *peso morto* que, ao lado das perdas de eficiência, representa os custos em termos de perdas de bem-estar com o protecionismo. Mesmo que a UE seja um grande comprador no mercado mundial de *commodities* agrícolas, dificilmente aos ganhos de receitas alfandegárias compensariam todas as perdas envolvidas. Então, sem sair da análise setorial na agricultura, é do interesse dos próprios europeus a liberalização, embora ela vá de encontro a interesses específicos como os dos agricultores

protegidos; interesses que por meio de grupos de pressão alimentam políticas paternalistas e ineficientes.

Bibliografia

BECKER, Tilman C. A Política Agrícola Comum da Comunidade Econômica Européia. In: *Políticas Agrícolas e o Comércio Mundial*, Rio de janeiro: IPEA, 1994, Mimeografado.

BRAKE, I.; MEYERMANS, E. Specification and Estimation of an Allocation System for Private Consumption in Europe, Federal Planning Bureau: Economic analysis and forecast, *Working Paper*, vol.3, no.97, Bruxelas, 1997.

DEININGER, K.; OLINTO, P.; Asset Distribution, Inequality, and Growth, *Policy Research Working Paper*, Series 2375, The World Bank, 1999.

FREITAS, R.E., COSTA, C.C.; Tarifas Agrícolas Européias: uma contribuição para sua interpretação, IPEA, Texto para Discussão no.1071, Brasília, 2005.

HOUCK, J.; BRIZ, J.; *Comercio exterior agrario: fundamentos y análisis*, 3a ed., Mundio-Prensa, Madrid, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996, formatação especial agricultura familiar, cd-rom.

KELLER, W. J., VAN DRIEL, J. Differentiable Consumer Demand Systems, *European Economic Review*, vol. 27, pp. 375-390, 1985.

LOPEZ, R.; NASH, J.; STANTON, J.; Adjustment and Poverty in Mexican Agriculture: How Farmers' Wealth Affects Supply Response, *Policy Research Working Paper Series*, no. 1494, Washington: The World bank, 1995.

MCKAY, A.; MORRISEY, O.; VAILLANT, C.; Aggregate Supply response in Tanzanian Agriculture, *Journal of International Trade & Economic Development*, v. l8, no. 1, pp. 107-123, 1997.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, Balança do agronegócio Brasileiro, *Secretaria de produção e Comercialização* (SPC), (www.agricultura.gov.br /spc/comercializacao.htm – acesso em 13.05.2005).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Oferta Completada do Mercosul, 2004, (www.mre.gov.br - acesso em 13.05.2005).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, Quatro documentos: (1) Acordo Mercosul-União Européia; (2) Oferta da UE Entregue no V CNB; (3) Avaliação da Proposta Européia; (4) Oferta do Mercosul entregue no VI CNB (www.desenvolvimento.gov.br /sitio/secex/negInternacionais/ - acesso em 12.05.2005)

WINTER, L.; MCCULLOCH, N.; MC KAY, A.; Trade Liberalization and Poverty: the evidence so far. *Journal of Economic Literature*, vol. 42, no. 1, 2004.

Notas

1 A tarifa é fixa quando o mesmo imposto de importação por unidade aplica-se qualquer que seja a quantidade importada e para qualquer preço interno e internacional da mercadoria. Tarifas *ad valorem* incidem no preço da mercadoria e tarifas mistas levam em conta os parâmetros preço e quantidade.

2 No caso de país grande importador é possível que a tarifa ótima seja diferente de zero: se ele possuir poder de reduzir os preços das mercadorias importadas por meio de políticas protecionistas, isso implica que o mesmo preço interno pode ser assegurado cobrando-se agora uma tarifa de importação maior. Com efeito, há um aumento na arrecadação que pode ser mais do que suficiente para compensar as perdas de bem-estar associadas ao *peso morto*. Ver Houck e Briz (2004).

3 Becker (1994).

4 "Oferta da UE entregue no V CNB" em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

5 "Avaliação da Proposta Européia" e "Oferta do Mercosul entregue no VI CNB" em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

6 Sobre a oferta do Mercosul em 24 de setembro de 2004, ver "Oferta Completada do Mercosul" em Ministério das Relações Exteriores.
7 Freitas e Costa (2005).
8 Na tabela também se mostra o número de produtos considerado em cada descrição SH. FREITAS e COSTA (2005) identificam ainda a média simples, a mediana, o desvio padrão os valores máximos e mínimos em cada categoria. Apresentam ainda estimativas utilizando-se os preços das importações da UE e os preços das exportações brasileiras.
9 Brack e Meyermans (1997).
10 Keller e Van Driel (1985)
11 Esta hipótese é uma aproximação. O imposto de importação não é repassado integralmente ao consumidor europeu, isto depende da *elasticidade-preço da demanda* pelo bem em questão no curto prazo. A equação de preços supõe, portanto, a inelasticidade da curva de demanda no curto prazo, caso em que a equação prevalece.
12 A mesma expressão para $\Delta P/P$ seria obtida considerando-se a variação de preços em dólares ao consumidor europeu.
13 Mais precisamente, $\Delta R = pFOB*\Delta q + q*\Delta pFOB + \Delta pFOB*\Delta q$. Os preços mundiais FOB em dólares podem aumentar ou não com a liberalização do mercado agrícola da UE, dependendo do impacto no comércio mundial da demanda adicional do bloco e das elasticidades de oferta dos produtores mundiais das *commodities* vendidas ao mercado europeu. O modelo proposto não tem condições de medir essa variação $\Delta pFOB$ e trabalha com preço constante. As variações de preços dos bens agrícolas vendidos ao consumidor devem-se apenas ao efeito da eliminação de alíquotas.
14 A tabela anterior somente evidencia os Estados nos quais nas culturas consideradas a participação da agricultura familiar é superior a 50% em termos de valor. A base fornecida pelo IBGE não cobre todas a ocorrências, além disso, há casos omitidos em que a participação da agricultura familiar também é importante, embora inferior a 50%. Há produtos agrícolas que nem foram considerados, mas que se sabe terem uma tradição familiar, como o caso do alho.
15 Por exemplo, os valores da produção total (familiar e patronal) da cana-de-açúcar de Tocantins e do Rio Grande do Sul totalizam conjuntamente apenas 1% do valor nacional ofertado de açúcar (como se sabe, com produção fortemente concentrada em São Paulo e Alagoas, onde predomina fortemente a agricultura patronal), mas em cada qual é importantíssima a participação de familiares na produção dessa cultura: 66% em Tocantins e 91% no Rio Grande do Sul.
16 McKay, Morrissey e Vaillant (1997).
17 Em outros países, mostra-se que para muitos pequenos agricultores, superado o obstáculo da ausência de ativos produtivos chaves, a liberalização dos mercados mundiais estimula o aumento de produção e de produtividade. Para o caso mexicano, ver López, Nash e StaNton (1995); em Zâmbia, ver Deininger e Olinto (1999). Esses estudos mostram que a resposta aos estímulos externos depende do nível de estoques de capitais. Os agricultores com menos dotação de capitais são também os que possuem menos informação, conhecimento tecnológico e acesso ao crédito, o que dramatiza a questão.
18 Sobre um apanhado geral destas experiências ver Winters, McCulloch e Mc Kay (2004).