

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM SOBRE A
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Paula Coutinho Garret de Melo

No Matrícula: 9615825

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

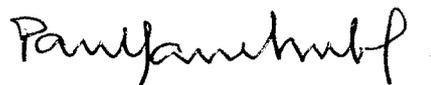
Dezembro de 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

OS EFEITOS DA LIBERALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM SOBRE A
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS



Paula Coutinho Garret de Melo

No Matrícula: 9615825

Orientador: Marcelo de Paiva Abreu

Dezembro de 1999

“ As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Gostaria de agradecer em primeiro lugar à minha família, em especial aos meus pais que me proporcionaram o ambiente necessário para que eu desenvolvesse meus estudos.

Estes agradecimentos se estendem em especial ao professor Marcelo de Paiva Abreu que me orientou nesta pesquisa, contribuindo não só para este trabalho como para minha formação. Seu rigor acadêmico, sua paciência e carinho foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Agradeço também aos professores Roberto Iglesias, Fernando Blanco e Marta Castilho, que muito ajudaram para a melhorar a qualidade deste trabalho.

Agradeço também aos meus amigos que sempre me apoiaram ao longo do curso.

- ÍNDICE -

I)	INTRODUÇÃO	7
II)	A PROTEÇÃO NA EUROPA E SEUS EFEITOS SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	10
III)	DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO	
	III.1) PRICIPAIS INSTRUMENTOS USADOS PELA PAC	
	III.1.1) TARIFAS VARIÁVEIS SOBRE AS IMPORTAÇÕES	20
	III.1.2) A COMPRA DOS EXCEDENTES PELAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS	22
	III.1.3) SUBSÍDIOS `AS EXPORTAÇÕES	22
	III.2) ANÁLISE GRÁFICA	
	III.2.1) CASO ONDE A CEE É EXPORTADORA LÍQUIDA	23
	III.2.2) CASO ONDE A CEE É IMPORTADORA LÍQUIDA	24
	III.3) DE IMPORTADORA LÍQUIDA `A EXPORTADORA LÍQUIDA	26
	III.4) OUTROS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO USADOS PELA PAC	27
IV)	RODADA URUGUAI – RESULTADOS AGRÍCOLAS	
	IV.1) O ACORDO	29
	IV.2) RESULTADOS PRÁTICOS	
	IV.2.1) TARIFICAÇÃO, CORTES TARIFÁRIOS E LIMITES TARIFÁRIOS	38
	IV.2.2) ACORDOS DE ACESSOS MÍNIMOS	43
	IV.2.3) SUBSÍDIOS `AS EXPORTAÇÕES	44
V)	COMÉRCIO AGRÍCOLA UE-MERCOSUI	49
VI)	CARNE E SOJA : ESTIMATIVAS	56

	6
VI.1) MODELO TEÓRICO	56
VI.2) CARNE BOVINA	58
VI.3) O COEFICIENTE TÉCNICO DE TRANSFORMAÇÃO DE CARNE EM SOJA	61
VI.4) SOJA	62
VI.5) CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
VII) CONCLUSÃO	64
VIII) BIBLIOGRAFIA	66

I) INTRODUÇÃO

O protecionismo agrícola da Europa sempre prejudicou muitos países exportadores agrícolas, entre eles o Brasil. Desde a formação da Comunidade Européia (CE) em 1957, a Política Agrícola Comum conseguiu não só a autosuficiência agrícola para a maioria dos produtos suportados pela PAC, mas passou a produzir mais do que podia consumir, sendo obrigada a exportar esse excesso de produção no mercado mundial, deprimindo o preço de muitos commodities agrícolas.

Problemas em relação ao orçamento europeu e o novo clima de liberalização comercial dos produtos agrícolas com a introdução da agricultura na pauta de negociação da Rodada Uruguai levariam os políticos europeus a pensar na necessidade de reformar a PAC. Países como o Brasil, neste momento puderam sonhar com o fim da política de sustentação de preços, das tarifas variáveis e das cotas tarifárias que tanto prejudicavam suas exportações,

É neste contexto que procuramos estudar os efeitos de uma liberalização total do comércio agrícola europeu sobre a composição das exportações brasileiras. Embora a maioria dos produtos da pauta de exportação brasileira tenha sido afetada negativamente pela PAC, há exceções, como o farelo de soja por exemplo, muito usado como ração animal na Europa. Vamos tentar mostrar que uma liberalização total na Europa deve beneficiar alguns exportadores agrícolas brasileiros, mas não necessariamente todos.

O Brasil sempre foi um importante exportador de produtos agrícolas. A redução dos preços internacionais provocaria uma queda imediata na receita das

exportações brasileiras via preços. A entrada da CE como exportadora líquida de commodities agrícolas provocaria também uma redução na quantidade das exportações brasileiras pois além de passar a enfrentar a concorrência das exportações européias, o Brasil havia perdido um importante mercado consumidor para suas exportações, a própria Comunidade. Medidas protecionistas no comércio dos produtos primários não configuram prática recente. Um pouco de história econômica, apresentada no Capítulo II, nos ajudará a compreender a formação da Comunidade Européia e conseqüentemente a criação da PAC. Uma rápida abordagem das conseqüências da PAC sobre os países em desenvolvimento também será discutida neste capítulo.

A PAC foi criada para sustentar a renda da população agrícola européia, garantindo um nível de renda na agricultura equivalente aos demais setores da economia. Buscava assegurar o abastecimento da economia a preços desejados o que acabaria se transformando numa política de controle dos desequilíbrios quantitativos provocados pelo enorme aumento da produção agrícola européia. Para se livrar dos excedentes crescentes que passaram a ser produzidos foi necessária uma política de subsídios às exportações, uma vez que os preços da Comunidade eram sustentados em níveis superiores aos do mercado mundial. Um estudo dos instrumentos usados pela PAC para sustentar os preços nos níveis desejados será o tema do Capítulo III.

A Rodada Uruguai marcou a introdução das negociações agrícolas na pauta das rodadas da OMC. Os países em desenvolvimento, os principais defensores da redução do protecionismo europeu, ficariam decepcionados com os resultados finais da negociação. Muitas regras novas para poucos resultados concretos. Como isto foi possível será explicado no Capítulo IV.

O comércio agrícola entre a União Européia e o Mercosul será analisado no Capítulo V, onde serão discutidos alguns acontecimentos recentes envolvendo o Brasil no cenário da economia internacional.

O modelo usado para testar a hipótese que a liberalização comercial na Europa deve provocar uma mudança na composição das exportações brasileiras será apresentado no Capítulo VI. Aqui serão estudados dois mercados em particular: carne e soja e tentaremos mostrar que a liberalização comercial deve beneficiar somente um desses mercados, prejudicando o outro. Finalmente no Capítulo VII será apresentada a conclusão do trabalho.

II) A PROTEÇÃO NA EUROPA E SEUS EFEITOS SOBRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Política Agrícola Comum (PAC) tiveram como antecedentes várias outras tentativas na direção de uma maior integração da Europa Ocidental que embora não tenham alcançado o sucesso desejado, influenciaram as negociações que levariam à consolidação da CEE.

Desde 1922, a agricultura já podia ser considerada um problema para países que buscavam formar uma união econômica na Europa. Foi assim no caso da Bélgica e Luxemburgo quando tentaram eliminar tarifas e outras barreiras comerciais entre si e, ao mesmo tempo estabelecer uma tarifa externa comum em relação ao resto do mundo. De um lado tínhamos a Bélgica, muito pouco protecionista, onde muitos produtos não estavam sujeitos à nenhuma tarifa, enquanto poucos tinham que pagar tarifas baixas. Luxemburgo, por sua vez, possuía condições pouco favoráveis, com terrenos muito acidentados e solo pouco fértil, além de possuir propriedades rurais extremamente fragmentadas e muito pequenas para serem eficientes¹. Para que algum acordo comercial pudesse ser estabelecido, foi necessário fornecer tratamento especial para Luxemburgo.

Em 1948, com a adesão da Holanda à União Aduaneira, a situação parecia ainda mais complicada. A Bélgica acabou em situação similar à de Luxemburgo, com a diferença que o mercado belga era bastante importante para a Holanda que era exportadora de produtos agrícolas enquanto a Bélgica havia se tornado essencialmente industrial sendo

obrigada a importar a maior parte de seus produtos agrícolas. A união aduaneira entre esses três países se consolidou, sendo abolidas todas as barreiras entre países membros, além de ser estabelecida uma tarifa externa comum sem período de transição. Foi acordado ainda que cada país membro adotaria uma política agrícola que garantisse para seus produtores um preço mínimo que cobrisse os custos de produção e um lucro razoável. A importação de produtos de outros países poderia ser proibida se fosse necessário para manter esses níveis de preços. Os holandeses depois de algum tempo perceberam que esse acordo estava sendo usado para proteger permanentemente a agricultura belga. Em 1950, tentaram uma revisão das medidas tomadas até então, mas não obtiveram muito sucesso. Finalmente em 1955, foi estabelecido em até 1962, todas as políticas agrícolas deveriam entrar em harmonia. Para tanto, seria criado um Fundo para a Bélgica e Luxemburgo durante o período de adaptação.

Segundo Tracy (1989), embora a experiência agrícola em Benelux tenha sido desanimadora, ao menos serviu para incentivar as chamadas Green Pool negotiations, estudos que procuravam encontrar uma proposta ótima de como os países europeus poderiam organizar o mercado agrícola em comum. Apesar de não ter sido possível chegar a um consenso acerca das propostas levantadas, a idéia de se criar um mercado preferencial europeu persistia.

Enquanto isso, as negociações na direção de uma união econômica completa entre as demais economias européias, com coordenação das políticas econômicas, monetárias e sociais e livre circulação do capital e trabalho continuaram.

A Comunidade Econômica Européia (CEE) foi formada em 1957, quando o Tratado de Roma foi assinado. Inicialmente havia seis países membros, entre eles, a República Federativa da Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo. Em 1973, entrariam a Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca. Anos mais tarde, em 1981, chegaria a dez, o número de países membros, com a adesão da Grécia. Em 1986, Portugal e Espanha são admitidos.

As motivações para a formação da Comunidade sempre foram econômicas e políticas². Acreditava-se que uma maior cooperação poderia afastar a possibilidade de conflitos militares como os que conseguiram devastar a Europa no passado. Do ponto de vista econômico, a perspectiva de um grande mercado emergente, livre de barreiras comerciais internas, com fortes preferências para os produtos da Comunidade era bastante atraente.

A Política Agrícola Comum (PAC) emergiu como um sistema de políticas desenvolvido para garantir a renda dos agricultores, promover o desenvolvimento de novas tecnologias para a obtenção de maior eficiência agrícola, garantir uma melhor alocação dos fatores de produção, bem como a estabilidade dos preços e, finalmente, a autosuficiência agrícola, como mencionava o Tratado. Desde a sua implementação,

ocorreu uma reviravolta na posição comercial agrícola da CEE, deixando de ser o maior importador de produtos agrícolas temperados para se tornar um dos maiores exportadores do mundo.

O sistema adotado pelos seis países membros iniciantes era consistente com as políticas agrícolas altamente protecionistas que cada país adotava individualmente, um legado da depressão dos anos 30 e acordos extremamente intervencionistas do período da Guerra, sendo que alguns desses países já possuíam uma história de protecionismo agrícola mesmo antes do começo do século XX. Na verdade, a implementação da PAC resultou em um aumento da proteção agrícola dos produtos europeus dos países membros em detrimento dos produtos dos países não membros. Desde então, a PAC foi responsável por uma mudança profunda na orientação regional tanto da produção como do comércio agrícolas.

Os benefícios da união aduaneira eram vistos como criação de comércio, pela eliminação das barreiras tarifárias entre os países membros, e desvio de comércio, para longe dos EUA e da União Soviética. Ambos os fatores buscavam aumentar a importância relativa do comércio entre os países membros, às custas dos antigos parceiros comerciais que não pertenciam à União.

Mas para tanto, todos os países deveriam estar dispostos não só a proteger seus agricultores menos eficientes como também os agricultores menos eficientes dos outros países pertencentes à Comunidade³.

Os três pilares básicos adotados pela PAC podem ser resumidos em livre comércio na Comunidade, preferência para os países membros e responsabilidade financeira conjunta. Ou seja, um mercado comum deveria ser criado com a livre circulação

de bens e a harmonização de preços e taxas de câmbio; preferência deveria ser dada aos produtores europeus que passariam a dispor de mecanismos que garantiam suportes de preços e subsídios, mas o comércio internacional não deveria ser eliminado.; todos os países deveriam contribuir para a criação de um Fundo Agrícola Comum, o European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF).

O apoio oferecido através da PAC constituía basicamente em manter os preços internos bem acima dos preços mundiais, isolando o mercado da Comunidade da competição externa. Os sistemas adotados pela Comunidade Européia para assegurar preços era baseado na manipulação da oferta de tal forma a garantir que os preços para os produtores se mantivessem em níveis negociados entre os países membros. Esses níveis de preços normalmente estavam bem acima daqueles oferecidos pelo comércio internacional.

Se todos os países tivessem os mesmos preços, não haveria porque impedir que esses bens fossem comercializados livremente entre os países membros. Inicialmente nem todos os produtos foram incluídos, mas em 1986, cerca de 91 por cento dos produtos já faziam parte dessa política.

Acordos intervencionistas que manipulavam a oferta dos produtos, foram implementados. Muitos instrumentos foram usados para que os mercados fossem manipulados conforme o desejo da Comunidade. Para muitos dos produtos mais produzidos pela Comunidade, o sistema de suporte de preços e manipulação de mercados

era baseado em três instrumentos principais: tarifas variáveis sobre importações (*variable levies on imports*) – para isolar o mercado interno dos efeitos das variações nos preços mundiais; compra do excedente pelo governo ao preço mínimo fixado, ou seja, ao preço de intervenção (*intervention purchasing arrangements*) – para impedir que o preço caia abaixo do preço de intervenção; e subsídios variáveis às exportações (*variable export subsidies* ou *export refunds*) – para garantir a competitividade dos produtos da Comunidade nos mercados internacionais. Uma análise mais detalhada dos instrumentos utilizados pela PAC será o assunto do próximo capítulo.

Preços suporte seriam estabelecidos para cada produto que fizesse parte desse esquema de preços, sendo determinados anualmente entre os países membros da Comunidade⁴. Essas negociações envolviam uma interação de uma série de instituições criadas especialmente para encontrar a melhor maneira de implementar as políticas escolhidas. Em particular, a Comissão criava as propostas, enquanto o Conselho de Ministros tomava as decisões. Por sua vez, o Parlamento Europeu era o responsável pela aprovação do Orçamento. Enquanto a implementação das decisões estava nas mãos da Comissão, a aplicação direta das políticas em cada país membro caberia a grupos nacionais especialmente criados para isso.

Como os agricultores da Comunidade eram muito ineficientes em relação aos dos EUA, Argentina ou Canadá, os preços suporte eram tipicamente mais altos que aqueles nos países exportadores pelo mundo. Para proteger a agricultura da CE desses

produtores mais eficientes no resto do mundo, seriam utilizadas tarifas variáveis sobre as importações que variavam conforme o porto de entrada. Enquanto a Comunidade fosse importadora líquida de recursos, essa tarifa significaria fonte importante de receita que poderia ser alocada como parte do financiamento necessário para o EAGGF ou até mesmo financiar a compra de estoques no caso de uma produção excessiva.

O estímulo à produção com o mercado protegido aliado ao contínuo progresso tecnológico na agricultura causou um aumento substancial na produção. A PAC ao invés de se tornar uma fonte de receitas através das tarifas variáveis de importação acabou se tornando a principal causa das despesas da Comunidade por causa dos gastos crescentes para o financiamento de estoques e subsídios às exportações.

Apesar de todo o apoio concedido, a situação da renda dos proprietários rurais permaneceu insatisfatória. A diferença entre os níveis médios de renda proveniente da agricultura e outras rendas de outros setores só tendeu a aumentar⁵.

Os efeitos da PAC não se limitaram à Europa Ocidental. Com o grande aumento da produção agrícola da CEE e o conseqüente aumento da participação de suas exportações no mercado internacional, a economia de muitos países exportadores seria afetada. Isso porque a PAC levaria à uma redução na demanda mundial por importações, provocaria uma queda nos preços mundiais dos commodities, além de desestabilizar os preços no mercado internacional.

Para os países em desenvolvimento, o efeito desse aumento de produção da Comunidade é a retração dos mercados tanto na Comunidade como em terceiros países. Segundo Koester (1982), a produção de trigo, cevada e milho na Comunidade seria cerca de 39% menor caso a proteção dada ao setor fosse removida e, conseqüentemente a produção dos principais produtos exportadores poderia aumentar cerca de 6,3%. Para os países da América Latina isso poderia representar um aumento de 14% nas suas exportações.

O aumento das exportações da Comunidade aumentou a oferta mundial de produtos agrícolas, pressionando os preços mundiais para baixo. Existem várias estimativas feitas sobre o efeito depressivo da PAC sobre os preços internacionais.

Segundo Anderson e Tyers (1984), os preços internacionais do trigo, coarse grains e da carne bovina seriam respectivamente 13%, 16% e 17% superiores aos atuais preços caso a PAC não existisse. Para Joachin Zietz e Alberto Valdéz (1985), os preços internacionais de açúcar poderiam ser de 13% a 30% maiores (dependendo da hipótese adotada), e os preços da carne bovina cerca de 16,2% ou 18,5% mais altos⁶.

O efeito de uma maior liberalização do comércio por parte da CEE sobre os países em desenvolvimento depende do seu padrão de comércio. Para países exportadores de produtos os quais a PAC também é exportadora, os efeitos serão negativos. Para os países importadores de produtos agrícolas os efeitos serão positivos. Segundo Koester e Bale (1985), a competição entre a Comunidade e os países em desenvolvimento ocorre

principalmente entre os produtos que são produzidos nas zonas temperadas e tropicais, como o açúcar e a carne bovina. Como existem uma série de outros produtos importantes para esses países como a soja e o café, por exemplo, que não são produzidos na Comunidade mas que são exportados por esses países, o efeito total da liberalização seria pequeno. Segundo Valdéz e Zietz (1980), a liberalização do comércio agrícola por parte dos países industrializados (OECD) beneficiaria principalmente os países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas de zonas temperadas.

Existe ainda o problema dos países exportadores de substitutos próximos de produtos que são alvo da PAC, como a soja e a mandioca. Estes produtos não costumam ser taxados pela PAC, pois por não serem produzidos internamente não atrapalham o principal objetivo da Comunidade, o de assegurar a renda dos produtores e a oferta interna de alimentos. A PAC elevou os preços internos dos cereais na Comunidade, a níveis muito superiores aos encontrados nos mercados internacionais.

Para os produtores de carne, esse aumento de preços teve um efeito direto sobre seus custos, na medida em que cereais, principalmente o trigo, entram na ração animal. O que tem ocorrido é a substituição do trigo na ração animal por produtos como soja (farelo de soja) e mandioca, que são mais baratos por não serem taxados pela PAC. Isto tem beneficiado países exportadores destes produtos como o Brasil e a Tailândia que têm na Comunidade um importante mercado. Para esses países, o abandono da PAC poderia ter efeitos negativos para o mercado desses produtos⁷.

Além dos efeitos depressivos da PAC sobre os preços internacionais, existe ainda o efeito desestabilizador. A natureza dos instrumentos utilizados pela PAC tende a isolar o mercado interno do mercado externo. Ao garantir preços estáveis internamente, a Comunidade transmite ao mercado internacional os efeitos das variações no seu nível de produção que deveriam fazer variar os seus preços internos. Segundo Tyers (1985) o coeficiente de variação dos preços internacionais iria reduzir no caso de quatro produtos estudados (trigo, carne bovina, coarse grains e arroz), no caso de uma liberalização total na Comunidade..

Existindo desde o começo da formação da Comunidade Européia , a PAC muito contribuiu para a maior integração dos países membros. Nos últimos anos, entretanto, seu sucesso tem sido questionado por causa das disparidades entre seus custos e benefícios, e de sua incompatibilidade com a liberalização da economia mundial. A PAC consome 50% do orçamento total europeu , sendo que os benefícios que efetivamente são recebidos pelos agricultores são pequenos se comparados aos gastos⁸.

Em 1992, iniciou-se uma grande reforma da PAC que visava racionalizar o sistema e, ao mesmo tempo, enquadrar a política agrícola européia às novas regras que estavam sendo negociadas naquele momento para o novo acordo multilateral. Essa reforma será discutida no capítulo III.

III) DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO

O sistema adotado pela CEE para assegurar a sustentação dos preços nos níveis estabelecidos baseia-se no controle dos mercados através da oferta. Esse controle é exercido basicamente através de intervenções governamentais no mercado comprando os excedentes da produção a preços fixados (preços de intervenção), através de barreiras às importações e subsídios às exportações caso ocorra excesso de oferta. Produtos como cereais, dairy products, carne e açúcar são alguns exemplos que utilizam esse sistema de sustentação de preços da PAC.

Como já foi mencionado no capítulo anterior, o sistema de controle dos mercados é feito através de três principais instrumentos de política comercial, as tarifas variáveis sobre as importações, a compra do excedente da produção por agências governamentais e subsídios variáveis às exportações. Uma descrição mais detalhada destes instrumentos será apresentada neste capítulo.

III.1) PRINCIPAIS INSTRUMENTOS USADOS PELA PAC

III.1.1) TARIFAS VARIÁVEIS SOBRE AS IMPORTAÇÕES

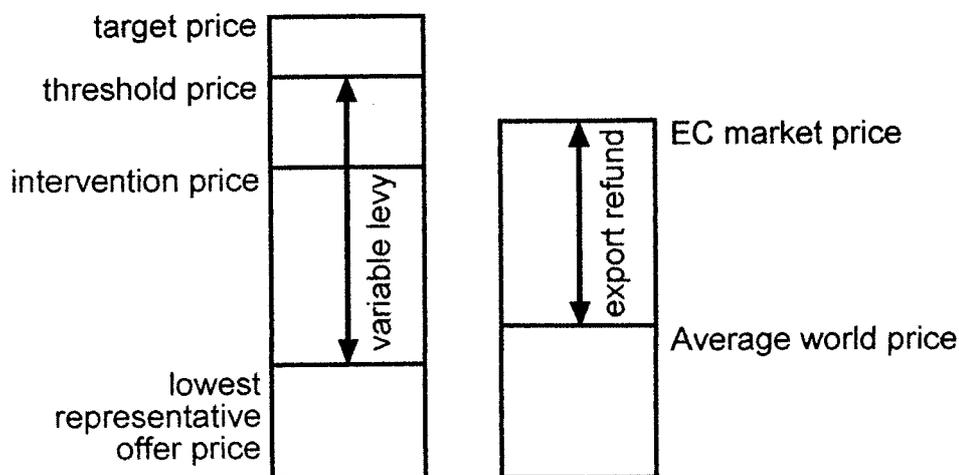
O objetivo principal das tarifas variáveis sobre as importações é isolar o mercado interno dos efeitos das variações nos preços mundiais, garantindo estabilidade nos níveis desejados. Estes níveis são geralmente fixados acima dos preços mundiais, considerando-se os preços no atacado para o produto, de forma a tornar mais adequada a planificação annual por parte dos agricultores. Eles são negociados anualmente, para todos os produtos cobertos pela PAC, em encontros que envolvem a Comissão Agrícola, o Conselho de Ministros, o Parlamento Europeu e muitas outras organizações, incluindo

grupos de interesses representando produtores, e em menores proporções, os consumidores⁹.

As tarifas variáveis sobre as importações são calculadas diariamente e são iguais ao gap entre o preço mínimo de importação (*threshold price*) e o menor preço ofertado à Comunidade no dia (*lowest representative offer price*). Com o preço mínimo de importação é fixado geralmente acima dos preços mundiais, o mercado da Comunidade fica completamente isolado de variações nestes preços. O preço mundial afeta somente o valor da tarifa, não afetando o preço de entrada do produto na Comunidade. Essas tarifas conseguem neutralizar qualquer vantagem de preço que um competidor estrangeiro possa ter¹⁰.

O preço meta (*target price*) mostrado na figura II, é o preço máximo que o produtor pode vender o seu produto, considerando-se os custos de transação e transporte do comércio entre os países membros. Como pode ser visto, é o preço fixado acima do preço mínimo de importação.

FIGURA II
MECANISMOS BÁSICOS DE
SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS DA CE



III.1.2) A COMPRA DOS EXCEDENTES PELA AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

Com o intuito de impedir que o preço caia abaixo do preço mínimo desejado, o preço de intervenção (*intervention price*, também fixados anualmente), temos o segundo instrumento de intervenção do governo usado para auxiliar a implementação da PAC, a compra dos excedentes pelo governo (*intervention purchasing arrangements*). Dessa forma, os produtores têm a garantia de um preço mínimo para seus produtos.

III.1.3) OS SUBSÍDIOS ÀS EXPORTAÇÕES

Como os preços de intervenção são geralmente fixados em níveis superiores aos preços mundiais, os subsídios variáveis às exportações (*variable export subsidies* ou *export refunds*) são necessários para garantir a competitividade dos produtos da Comunidade nos mercados internacionais. Como para o caso das tarifas variáveis, os subsídios às exportações também são inversamente relacionados aos preços mundiais. O valor do subsídio corresponde à diferença entre o preço de intervenção e o preço médio mundial do produto (*average world price*).

Os subsídios são fixados geralmente em bases semanais ou quinzenais, e seus valores são influenciados por fatores como preço mundial, total do excedente ofertado e expectativas sobre tendências futuras¹¹.

III.2) ANÁLISE GRÁFICA

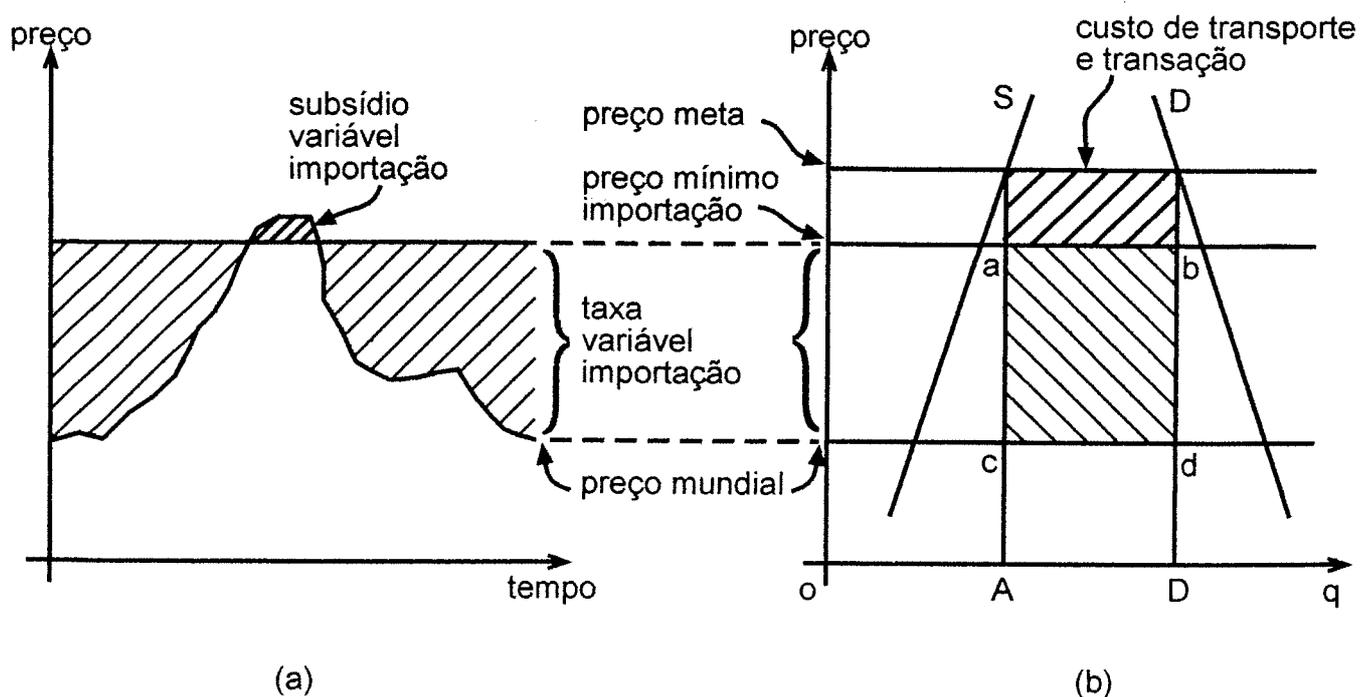
Para entendermos melhor o funcionamento destes mecanismos devemos analisar duas situações diferentes, quando a Comunidade é importadora líquida e quando a Comunidade é exportadora líquida de um determinado produto.

III.2.1) CASO ONDE A CEE É IMPORTADORA LÍQUIDA¹²

O preço meta é o preço em vigor na Comunidade quando esta não é auto-suficiente,. As tarifas sobre as importações servem para isolar a Comunidade dos preços baixos mundiais,, cobrindo a diferença entre o preço mundial e o preço mínimo para a importação. Dado o preço mínimo para a importação, obteremos o preço meta se somarmos os custos de transporte e transação entre os países da Comunidade. O preço meta é o preço em vigor dentro da Comunidade. A este preço, podemos dizer que a importação da Comunidade é dada pela diferença $D-A$ no gráfico. A renda total arrecadada pelo governo seria dada pela área do retângulo $abcd$.

Entretanto, quando o preço mundial estiver acima do preço mínimo para a importação, é concedido um subsídio à importação para que o produto possa entrar na Comunidade ao preço desejado. O valor deste subsídio é dado pela diferença entre o preço mundial e o preço mínimo para a importação.

GRÁFICO III.2.1
SISTEMA DE SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS DA PAC
(CEE É IMPORTADORA LÍQUIDA)



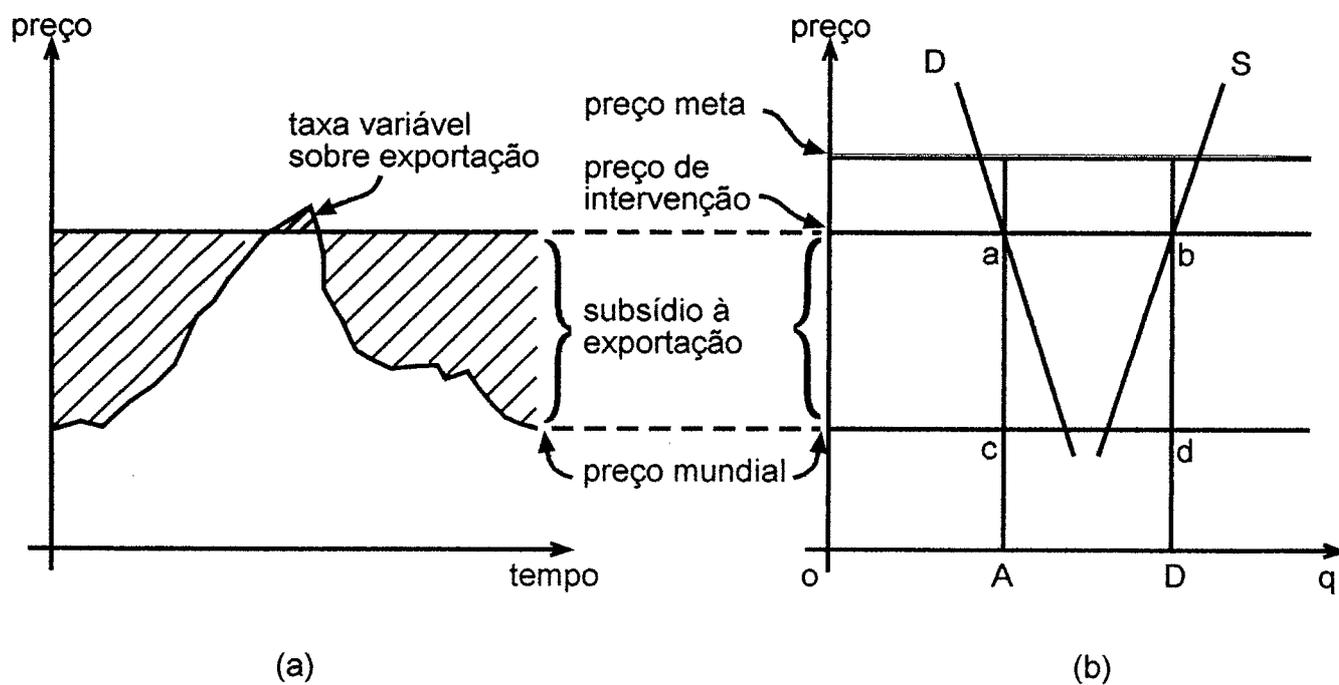
III.2.2) CASO ONDE A CEE É EXPORTADORA LÍQUIDA¹³

Como foi visto anteriormente, para impedir que o preço em vigor dentro da Comunidade venha a cair a níveis indesejados e prejudiciais aos produtores, é estabelecido o preço de intervenção, que representa o limite inferior para o preço de mercado da Comunidade. Se estiver ocorrendo uma produção maior do que a necessária para manter o preço no nível desejado (preço de intervenção), o governo precisa intervir para impedir que esse excesso de produção seja vendido internamente, o que levaria à uma redução do preço de mercado da Comunidade a níveis abaixo do preço de intervenção. Para impedir que isto aconteça, o governo pode entrar comprando este excedente produzido que passaria a ser estocado esperando um momento melhor de ser colocado à venda. Uma outra opção seria a venda dos superávits para o exterior. Como os preços internos são geralmente superiores aos internacionais, esta venda só é possível através dos subsídios às exportações. O valor deste subsídio corresponde à área do retângulo abcd no gráfico.

Caso o preço mundial esteja acima do preço de intervenção, é cobrada uma tarifa variável sobre as exportações que é dada pela diferença entre o preço mundial e o preço de intervenção. Dessa forma, a remuneração obtida com as exportações se iguala à remuneração obtida vendendo o produto internamente, desestimulando a venda no exterior .

GRÁFICO III.2.2

SISTEMA DE SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS DA PAC (CEE É EXPORTADORA LÍQUIDA)

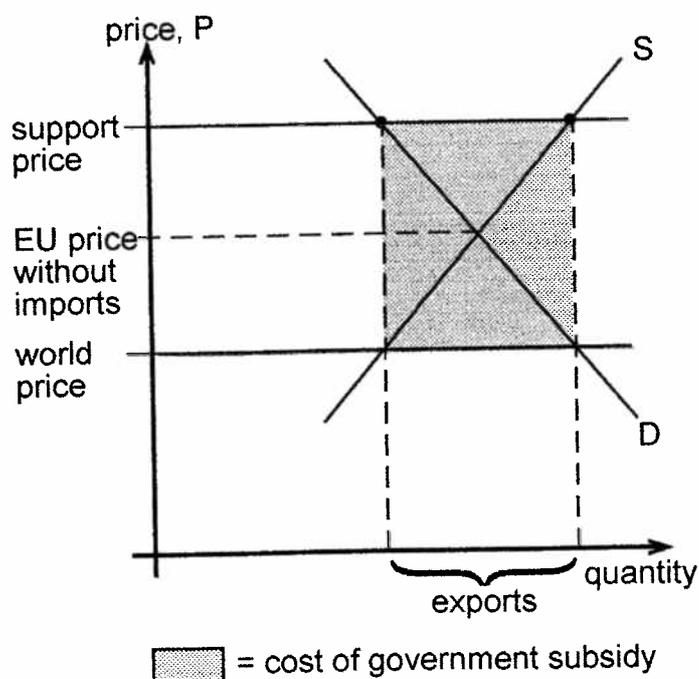


III.3) DE IMPORTADORA LÍQUIDA À EXPORTADORA LÍQUIDA¹⁴

Inicialmente, a PAC não podia ser considerada uma política de subsídios¹⁵. A CEE se preocupava em garantir para seus agricultores preços altos e, para tanto, a UE entrava comprando produtos agrícolas sempre que os preços caíssem abaixo dos preços de intervenção.

A partir de 1970, entretanto, os preços de intervenção foram fixados em níveis tão elevados que a Europa (uma importadora líquida sob livre comércio) passou a produzir mais do que os consumidores estavam dispostos a consumir. A UE se sentiu obrigada a estocar enormes quantidades de alimentos.

GRÁFICO III.3
DE IMPORTADORA LÍQUIDA
A EXPORTADORA LÍQUIDA



No final de 1985, os países da Comunidade tinham estocado 780.000 toneladas de carne, 1.2 milhões de toneladas de manteiga, e 12 milhões de toneladas de trigo. Para impedir o crescimento ilimitado destes estoques, a UE se viu obrigada a implementar uma política para subsidiar as exportações desse excedente de produção. O gráfico III.3 mostra essa situação. Os preços de intervenção foram fixados não só acima do preço mundial, mas acima do preço que limparia o mercado na Europa (demanda=oferta). Para exportar o excedente, subsídios às exportações são fornecidos para cobrir a diferença entre os preços mundiais e os da CEE, como já foi visto anteriormente.

O grande problema dessa política é a redução nos preços mundiais causada pelo aumento das exportações europeias, o que tende a aumentar ainda mais os gastos da Comunidade com subsídios.

III.4) OUTROS INSTRUMENTOS USADOS PELA PAC

Embora as tarifas variáveis, as intervenções governamentais e os subsídios às exportações sejam os instrumentos básicos mais utilizados pela Comunidade, algumas outras medidas também são utilizadas para assegurar a eficácia da política de sustentação de preços da PAC. Entre elas temos os subsídios ao consumidor para incentivar o consumo interno de produtos como manteiga e leite em pó, subsídios para auxiliar na estocagem de produtos e barreiras fitossanitárias¹⁶.

Para outros produtos, os preços são suportados pela retirada de parte da oferta do mercado por organizações de produtores quando os preços atingem certos níveis (*withdrawal prices*). Esse tipo de arranjo é muito utilizado tanto para frutas como legumes. Tarifas sobre as importações também podem ser aplicadas dependendo da estação do ano e da produção ofertada.

Podemos até ter restrições voluntárias às exportações, arranjos especiais que são negociados com os países que costumam exportar para a Comunidade. Esses países se comprometem a restringir voluntariamente a quantidade exportada para que os preços da Comunidade permaneçam nos níveis desejados pela PAC. Em alguns casos são empregados esquemas especiais com a finalidade de assegurar a competitividade dos produtores da CEE que pagam preços mais altos pelos insumos que os verificados no mercado internacional. Os produtores de carne de porco, carne de frango e ovos são exemplos de produtores que participam desses esquemas que incluem dois tipos de tarifas diferentes: uma serve para compensar a diferença entre os preços internos e mundiais dos insumos e a outra, para proteger a indústria quando os preços de importação de seus concorrentes têm uma redução muito elevada.

Existem ainda os chamados *deficiency payments*, que servem para cobrir a diferença entre os preços do mercado doméstico e os preços suportados pela PAC. Esta política é bastante usada quando a Comunidade está querendo manter preços baixos para os consumidores, e ao mesmo tempo garantir a renda dos produtores.

Ao longo de sua história a PAC foi obrigada a evoluir consideravelmente, para enfrentar os novos desafios a que foi sendo confrontada: atingir os objetivos do artigo 39 do Tratado, melhorar a produtividade, garantir um nível de vida equitativo à população agrícola, assegurar a segurança do abastecimento a preços adequados e depois controlar os desequilíbrios quantitativos. A PAC sofreu uma profunda reforma em 1992¹⁷ que conseguiu reduzir os excedentes e controlar as despesas sem comprometer um aumento médio do rendimento de 4,5%. A PAC então tomou uma direção nova, baseada na combinação de descidas de preços e de ajudas compensatórias.

VI) RODADA URUGUAI – RESULTADOS AGRÍCOLAS¹⁸

VI.1) O ACORDO

A Rodada Uruguai significou o início de uma nova era marcada por uma maior integração dos países em desenvolvimento na economia global. Os países em desenvolvimento têm apresentado taxas altas de crescimento da produção, emprego e comércio, transformando-se em importantes mercados para países desenvolvidos e uns para os outros. Com o sucesso alcançado pelas economias do leste asiático, através de uma política de crescimento econômico baseada no desenvolvimento das exportações, houve uma mudança nas atitudes e pensamentos na direção de uma maior liberalização do comércio e investimento em muitos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. No começo dos anos 90, inclusive, o Brasil sofreu uma série de mudanças estruturais em sua economia adotando um programa de significativa redução tarifária. Essa política na direção de uma maior liberalização fazia parte do programa de estabilização proposto pelo então presidente, que sofreria um *impeachment* anos mais tarde¹⁹.

Nas primeiras sete rodadas de negociação do comércio multilateral do GATT, os países em desenvolvimento concentraram seus esforços na obtenção de acordos preferenciais de acesso aos mercados dos países industriais. Poucos foram os que ativamente participaram das negociações, através de trocas de concessões de acesso aos mercados. Durante a Rodada Uruguai, entretanto, muitos países em desenvolvimento participaram significativamente não só individualmente, mas em coalizão com países industriais. Esses países não só participaram na formulação de novas regras para o sistema de comércio mundial, como também incentivaram propostas para uma redução na

proteção tarifária em manufaturas e mesmo em áreas até então pouco convencionais, como serviços e o comércio de produtos agrícola

A introdução da agricultura na pauta de negociações da Rodada Urugui era crucial para muitos países, principalmente os exportadores agrícolas de baixo custo. Foi essencialmente pela falta de um consenso a respeito do tema que as negociações tiveram que prosseguir por mais três anos além do que se esperava.

A agricultura sempre recebeu um tratamento diferente dos outros setores no GATT. Enquanto barreiras não tarifárias eram proibidas para produtos não agrícolas, restrições quantitativas eram permitidas para produtos agrícolas. Medidas protecionistas como quotas, tarifas variáveis, restrições voluntárias às exportações (VERs), preços mínimos para importações, entre outras medidas restritivas, eram comuns em quase todos os países no mundo.

Em termos de exportação, a agricultura também recebia um tratamento especial segundo as regras do GATT. Subsídios eram permitidos para a exportação de produtos agrícolas, ao contrário dos subsídios aos produtos industriais que eram proibidos, com raras exceções, embora na prática não existisse nenhuma disciplina rigorosa do GATT quanto à utilização de subsídios para os produtos agrícolas. Nos anos 80, o comércio mundial dos principais commodities se estagnou, levando muitos países a adotar subsídios agrícolas para manter *market share* ou se livrar da produção doméstica excedente, levando a reduções nos preços mundiais de muitos commodities agrícolas.

Subsídios à produção doméstica e outras políticas designadas a manter os preços dos produtos agrícolas nos níveis desejados nunca foram proibidos. Muito utilizadas na maioria dos países desenvolvidos, essas políticas distorciam o comércio, incentivando a fabricação de produtos de custo muito elevado, desestimulando o consumo e protegendo agricultores domésticos das oscilações nos preços mundiais. Sempre que o país em questão produzia mais do que era capaz de consumir, subsídios às exportações eram utilizados para cobrir a diferença entre os preços altos internos e os mundiais.

Enquanto isso muitos outros países, principalmente os em desenvolvimento, seguiam políticas que transferiam renda dos agricultores para os consumidores através de taxas de câmbio sobrevalorizadas, agências estatais que pagavam preços menores aos produtores, tarifas de exportação no caso de países exportadores e tarifas de importação para os importadores. Como essas políticas tendiam a inibir a produção e prejudicar a renda dos agricultores, elas sempre eram acompanhadas por subsídios extensivos aos insumos agrícolas e fornecimento de financiamento, fertilizantes e água.

Forças políticas impediam que mudanças fossem implementadas. Nos países desenvolvidos, o poder político dos produtores agrícolas persistia apesar do número de agricultores ter se reduzido e passado a representar uma pequena fração da população na maioria dos países industriais. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, a força política dos consumidores e trabalhadores urbanos tendia a

limitar o poder dos produtores rurais, mesmo estes constituindo uma parcela significativa da população.

O que realmente se pretendia através da Rodada Uruguai era a eliminação ou redução significativa das barreiras comerciais impostas pelos países desenvolvidos. Assim, as negociações realizadas não só interessavam os países desenvolvidos, mas também muitos países em desenvolvimento afetados diretamente por essas políticas protecionistas, principalmente os exportadores que se prejudicavam pois eram impedidos de penetrar em mercados lucrativos e ainda tinham que concorrer com outras exportações fortemente subsidiadas.

Dois grupos com interesses conflitantes se destacavam nas rodadas das negociações. De um lado, os EUA que defendiam a liberalização do comércio agrícola, e a Comunidade Européia, opondo-se radicalmente, do outro. O grupo Cairns, um misto de países desenvolvidos e em desenvolvimento, exportadores agrícolas, apoiavam fortemente a posição americana. Era deste grupo que o Brasil fazia parte, marcando sua presença como *demandeur* no cenário agrícola mundial. Países como a Coreia e o Japão, por sua vez, apoiavam a posição da Comunidade, buscando limitar as reformas propostas para as regras agrícolas do GATT, embora não conseguissem decidir que medidas apoiar.

A posição inicial mantida pelos EUA e o Grupo Cairns defendia a eliminação total de todas as políticas protecionistas domésticas e subsídios agrícolas, e a conversão de todas as barreiras não tarifárias as importações em tarifas. A Comunidade

Européia e seus aliados concordavam que deveria haver uma redução de gastos com subsídios às exportações e à produção doméstica e alguma limitação das barreiras comerciais.

As negociações deveriam ser completadas em dezembro de 1990, em Bruxelas. A Comunidade ficaria então chocada quando os EUA mantiveram sua posição em termos de liberalização agrícola e os países em desenvolvimento do Grupo Cairns rejeitaram a proposta da CE , sendo impossível concluir as negociações no período previsto.

A Comunidade finalmente iria perceber que uma reforma substancial na Política Agrícola Comum (PAC) era inevitável, sendo politicamente impossível terminar a Rodada Uruguai sem que essas reformas fossem realizadas. Os oficiais da CE insistiam que seria melhor reformar a PAC primeiro para depois chegar a um acordo internacional, reconhecendo que seria muito pouco provável conseguir a aprovação dos países membros da Comunidade de um acordo da Rodada Uruguai que sugerisse reformas profundas na PAC. A Comunidade iniciaria então uma série de reformas em suas políticas agrícolas em 1991, os resultados da Rodada Uruguai acabariam se limitando aos resultados da reforma da PAC.

Nessa mesma época , os EUA conseguiram o reconhecimento do GATT que a política da CE na produção de oilseed estava violando suas regras. A CE foi obrigada não só a reformar suas políticas para laticíneos e pecuária , mas também

sementes e grãos. Essas reformas se refletiriam em preços internos de grãos mais baixos, permitindo uma redução do apoio dado a livestock, para compensar os produtores pelos altos preços internos de grãos. Os preços internos, embora reduzidos, ainda permaneciam acima dos preços mundiais. Assim, apesar de todas as reformas, a CE continuava dependendo de subsídios para que muitos produtos exportados fossem competitivos no comércio internacional.

O Diretor Geral do GATT, no final de 1991, decidiu que a única forma de se chegar a uma conclusão das negociações agrícolas seria através de um documento, o Dunkel Text, que serviria de base para futuras negociações. Barreiras não tarifárias deveriam ser transformadas em tarifas. Tarifas já estabelecidas deveriam ser reduzidas pelo menos em 15 pontos percentuais. O acesso mínimo para as importações de outros países deveria aumentar para 5% do consumo interno do período-base. Quotas tarifárias em níveis razoáveis poderiam facilitar o acesso. Todas as tarifas seriam transformadas em tarifas máximas, não podendo ser aumentadas, só reduzidas.

O Dunkel Text estabelecia ainda uma redução de 36% nos gastos com subsídios às exportações e uma redução de 24% no volume subsidiado. Essa redução deveria acontecer por produto e não por categoria agregada. O período de 1986-90 foi escolhido como período-base. Como em 1992 tanto os EUA como a CE estavam com níveis de subsídios bem superiores aos do período base, haveria uma redução drástica dos subsídios já no primeiro ano de implementação das medidas propostas pelo documento.

Para se ter uma idéia, essa fórmula levaria a uma redução em um ano de 89% dos subsídios às exportações de óleo de soja nos EUA . Os subsídios à produção doméstica deveriam ser reduzidos em 20 pontos percentuais por produto.

Países em desenvolvimento receberiam um tratamento substancialmente diferente, podendo escapar completamente de compromissos em muitas áreas , ou então desfrutar de prazos mais longos ou compromissos menores.

Somente os EUA e o Grupo Cairns²⁰ aprovaram o Dunkel Text após sua publicação. O Japão e a Coréia opunham-se radicalmente à tarifificação universal. A França, apoiada pela Alemanha, não aceitava a redução proposta para os subsídios às exportações, principalmente no volume, argumentando que maiores reduções no volume das exportações subsidiadas forçaria novas mudanças nos preços internos ou a redução na produção de produtos estratégicos para a CE. Não só a França como muitos outros membros da CE queriam que as reduções fossem realizadas nas tarifas consolidadas, e não por produto como foi proposto.

Uma alternativa apareceria no final de 1992 para tentar solucionar o impasse CE-EUA no Dunkel Text e ficaria conhecido como Blair House Agreement. Através desse acordo, os EUA e a Comunidade resolveriam o problema para a política de sementes (*oilseed*), porém o texto de Blair era completamente mudo em qualquer questão que afetasse diretamente os países em desenvolvimento. A maioria das modificações feitas beneficiavam a CE : o volume dos subsídios às exportações passaria a ser reduzido em

21% ao invés de 24%; os produtos poderiam ser tratados por categorias para cumprir as normas de acesso mínimo; os subsídios à produção doméstica poderiam ser reduzidos por categorias ao invés de por produto, como tinha sido proposto anteriormente.

O Tratado de Blair deixaria muita gente insatisfeita, especialmente os produtores de oilseed, que não esperavam reformas tão pequenas após duas vitórias junto ao GATT. O Grupo Cairns também não ficou nada contente com os resultados desse novo acordo.

Somente em dezembro de 1993 ficaria pronto o Acordo final da Rodada Uruguaí que seria basicamente o Tratado de Blair com duas importantes modificações. A primeira se referia à escolha do período-base para as reduções nos subsídios às exportações : países poderiam escolher entre o período de 86-90 e o de 91-92 como período-base, desde que após um determinado período chegassem no mesmo nível de redução que deveria ser alcançado através de cortes constantes. Assim, a CE, agora União Européia, e os EUA poderiam subsidiar significativamente mais produtos do que antes, além de eliminar as reduções drásticas iniciais contidas no Tratado anterior. Para se ter uma idéia, a UE poderia agora subsidiar 8 milhões de toneladas de trigo a mais durante o período de transição enquanto os EUA poderia subsidiar um adicional de 7,5 milhões de toneladas. Ou então, um adicional de 363,000 toneladas de carne exportada subsidiada pela UE e 1,2 milhões de toneladas de óleo de soja pelos EUA.

O Acordo Agrícola final da Rodada Uruguaí permitiria ainda que muitos países atrasassem a tarifificação de alguns produtos caso concordassem em aumentar os níveis mínimos de acesso das importações. Essa medida foi criada especialmente para que o Japão e a Coreia pudessem retardar a tarifificação de seus regimes importadores de arroz.

Enquanto muitos aspectos do Dunkel Text sofreram profundas transformações, a parte que se referia ao tratamento preferencial para países em desenvolvimento permaneceria em atenção, permitindo que vários escapassem das obrigações impostas pelo novo acordo.

A proposta final da Rodada Uruguaí pretendia converter todas as barreiras não tarifárias em tarifas que deveriam ser reduzidas cerca de 36 por cento, como tinha sido acordado pelo Dunkel Text. Ao final do período de transição, todas as tarifas deveriam ser transformadas em tarifas limites, não podendo ser aumentadas. Países podiam manter ou aumentar o nível de acesso mínimo às importações de outros países. Estabelecia ainda limites aos subsídios às exportações por produto que seriam reduzidos a níveis inferiores do que os do período 86-90.

O tratamento diferenciado desfrutado pelos países em desenvolvimento incluía reduções tarifárias equivalentes a dois terços das realizadas pelos países industrializados. Muitos programas de subsídios às exportações condenados nos países desenvolvidos eram permitidos para muitos países em desenvolvimento. Subsídios

domésticos que fizessem parte de políticas de desenvolvimento econômico seriam isentos de reduções. Países em desenvolvimento tinham direito a 10 anos ao invés de 6 para implementar todas as modificações. E ainda, muitas dessas nações poderiam escapar de qualquer redução tarifária em um grande número de produtos .

VI.2) RESULTADOS PRÁTICOS

VI.2.1) TARIFICAÇÃO, CORTES TARIFÁRIOS E LIMITES TARIFÁRIOS

Será que a tarifação, a proibição de aumentar as tarifas já existentes (bindings) e as reduções propostas resultaram em uma maior liberalização dos mercados agrícolas mais protegidos do mundo? Uma análise das estimativas, surpreendentemente, mostra que houve muito pouca liberalização para muitos produtos de vários países²¹. A maior exceção seria o caso do Japão e outros países de alta renda asiáticos que apresentaram resultados significativos na direção de uma maior liberalização. Os outros países da OECD apresentaram taxas baixíssimas ou nulas de liberalização. Os países em desenvolvimento também se encontram em situação semelhante. O que é interessante analisar é a forma como a liberalização ocorreu de uma maneira geral: produtos altamente protegidos, como carne, açúcar, leite mostram pouca ou nenhuma liberalização; oilseeds, que já eram relativamente menos protegidas apresentaram uma maior liberalização, assim como frutas e legumes. Mas como é possível entender que o a Rodada Uruguai poderia resultar em tão pouca liberalização? É preciso analisar os detalhes dos programas de liberalização de cada país para podermos responder essa pergunta.

TARIFICAÇÃO NA RODADA URUGUAI									
COMMODITY	ARROZ			BLE			OUTROS CEREAIS		
	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA
AUSTRALIA	14	0	-14	1	0	-1	0	0	0
CANADA	NA	1	NA	30	58	28	39	55	-4
USA	1	5	4	20	6	-14	4	8	4
UE	153	361	208	103	156	53	133	134	1
JAPAO	500	NA	NA	651	240	-411	679	233	-446
NORUEGA	NA	457	NA	266	495	229	361	394	33
SUÇA	0	67	NA	245	179	-66	226	242	16

COMMODITY	CARNE BOVINA			AÇUCAR			DERIVADOS DE LEITE		
	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA	ESTIMADA	DECLARADA	DIFERENÇA
AUSTRALIA	0	0	0	11	52	42	49	7	-43
CANADA	2	38	36	39	35	-4	187	288	101
USA	3	31	28	131	197	66	132	144	12
UE	83	125	42	234	297	63	177	289	112
JAPAO	87	39	-49	184	126	-58	501	489	-12
NORUEGA	145	405	260	0	NA	NA	148	435	287
SUÇA	236	479	243	277	273	-4	321	795	474

FONTE: INGO (1995)

NOTA: DECLARADA=TARIFICAÇÃO REPORTADA; ESTIMADA=ESTIMAÇÃO DA AUTORA PARA PERÍODO 1986-88

Sempre existiram diversas formas de proteção. Alguns países usavam tarifas específicas que não podiam ser aumentadas. Muitos países em desenvolvimento também usavam tarifas como principal meio de proteção, sendo que muitas não eram limitadas e podiam ser aumentadas a qualquer momento. Barreiras não tarifárias usadas para controlar a importação também eram utilizadas tanto pelos países em desenvolvimento como pelos mais desenvolvidos. Muitos países possuíam até agências governamentais de comércio com direitos exclusivos de controle das importações.

Para tentar reduzir a proteção das fronteiras, quatro medidas seriam impostas: todas as barreiras não tarifárias deveriam ser convertidas em tarifas, o que ficou conhecido como tarifificação; cortes deveriam ser feitos tanto nas tarifas limitadas, tarifas não limitadas como nas novas tarifas resultantes da tarifificação; ao final do período de transição, nenhuma tarifa poderia mais ser aumentada; todos os produtos que utilizavam

barreiras não tarifárias deveriam cumprir um programa de acesso mínimo, garantindo a entrada de uma certa quantidade de importados que passaria a competir com a indústria agrícola nacional . Nenhuma provisão de acesso mínimo foi sequer citada para produtos que possuíam tarifas em níveis proibitivos.

A proibição e a tarifificação das barreiras não tarifárias representa uma enorme mudança nas regras comerciais agrícolas, colocando em evidência a forte proteção que muitos países concedia para os seus agricultores. Mas será que o resultado do processo de tarifificação foi uma redução da proteção? Teoricamente poderíamos esperar que a imposição de limites máximos para as tarifas seja liberalizante, pois impede que países aumentem as tarifas acima dos limites estabelecidos. Mas que níveis foram esses e quais foram suas implicações no comércio?

O período-base escolhido pelo Gatt para a tarifificação foi o de 1986-88, quando os preços para a maioria dos commodities eram os mais baixos das últimas décadas. A diferença entre os preços mundiais no período-base e os preços internos suportados pelas barreiras não tarifárias seria a estimativa correta para novas tarifas resultantes do processo de tarifificação. A escolha deste período-base significava tarifas novas extremamente altas . Esse processo de tarifificação resultaria, para muitos produtos em muitos países, em taxas de proteção tão altas ou até maiores do que o antigo regime de tarifas variáveis e quotas, mesmo após cortes tarifários .

Cada país tinha o direito de declarar equivalentes tarifários para seus produtos. Entretanto, o procedimento usado pela maioria dos países da OECD resultava em estimativas tarifárias ainda mais elevadas que as tarifas estimadas baseadas no período 86-88. (padding). Para nove produtos analisados, a União Européia declarou tarifas superiores às estimativas de 86-88 para oito desses produtos, e após a redução programada e a definição de limites para as tarifas, dois produtos permaneceriam ainda com proteção superior aos níveis de 86-88. Os EUA se encontravam em situação semelhante. Somente o Japão declarou estimativas tarifárias inferiores aos níveis de 86-88 e as tarifas limitadas resultantes quase sempre se encontravam abaixo da proteção concedida nos anos de 86-88.

Os países em desenvolvimento também declararam estimativas infladas, para aumentar a margem de manobra nas negociações seguintes. Porém, muitos produtos desses países possuíam tarifas não limitadas. Havia uma cláusula no Acordo que permitia a esses países converter tarifas não limitadas em novas tarifas limitadas, o que resultou no aparecimento de tarifas muito elevadas, muitas vezes sem relação alguma com o nível de proteção anterior. Esses mesmos países não adotaram a tarifificação, nem precisaram apresentar programas para a redução tarifária. Simplesmente declaravam tarifas fixas que variavam entre 100, 150 ou 200 por cento para todos os produtos. Países da África e do Sul Asiático adotaram essa política livremente. Como a maioria dos limites declarados, seja após a tarifificação ou a simples transformação de tarifas não limitadas em limitadas, estavam bem acima dos níveis de 86-88, não podemos dizer que esse processo

representaria liberalização. Uma exceção notável foi o Egito, que obteve como resultado do processo de tarifificação tarifas baixas para o período-base e declararam tarifas limitadas muito baixas.

A prática de tarifas fixas não foi comum entre países latino americanos. Esses países normalmente apresentam tarifas mais baixas como resultado de mudanças na política econômica adotada pela região nos últimos anos.

O padrão de cortes tarifários adotado após a tarifificação também limitou a liberalização. Produtos muito sensíveis que sempre foram protegidos por barreiras não tarifárias apresentaram reduções mínimas de 15 por cento. Para camuflar esses cortes mínimos, tarifas de produtos pouco protegidos sofreriam cortes muito maiores. Por exemplo, um corte de 100 por cento de uma tarifa de 2 por cento contrabalancearia um corte de 15 por cento em três produtos altamente protegidos.

A combinação de tarifificação, *padding* e distribuição desigual de cortes tarifários resultaria então em níveis de proteção tão elevados quanto os usados antes da Rodada Uruguaí. A tarifificação significou uma maior transparência e estabilidade (as tarifas resultantes da tarifificação não podiam ser aumentadas) para os países que exportavam para a CEE, melhorando o acesso ao mercado da Comunidade. O exercício de cortes tarifários provavelmente ainda deve aumentar a distância entre os produtos altamente protegidos e os pouco protegidos.

Países ameaçados por uma onda de importações poderiam invocar o direito de aumentar tarifas segundo salvaguardas estabelecidas no Acordo de Blair. Provar que a indústria doméstica estava sendo prejudicada não era necessário. Enquanto o estabelecimento de limites tarifários para todas as tarifas é importante para a redução do protecionismo, a utilização de salvaguardas é o principal obstáculo no caminho da liberalização.

VI.2.2) ACORDOS DE ACESSO MÍNIMO A MERCADOS

Já se esperava que a tarifificação resultasse em tarifas altas, mas não podia-se imaginar o que realmente aconteceu. Como a proteção continuou muito alta, os países foram obrigados a permitir a entrada mínima de uma quantidade pré estabelecida de importações que deveriam corresponder, no mínimo, a 5 pontos percentuais do total do consumo. Quotas tarifárias seriam os instrumentos que garantiriam esse acesso mínimo. Países estabeleceriam tarifas mais baixas até o ponto onde a quantidade importada se igualasse à quantidade mínima estabelecida no acordo. Esses acordos de acesso mínimo deveriam seguir o princípio da Nação Mais Favorecida (NMF).

Como países agregavam diferentes faixas tarifárias por categoria amplas que englobavam uma série de produtos, camuflando os reais níveis de proteção, na maioria dos casos o acesso mínimo estabelecido não representaria um aumento nas importações. Apesar do princípio da NMF, os países podiam alocar o direito de exportação mínima para países que fornecessem condições especiais.

A existência de quotas tarifárias vai gerar *quota rents* adicionais ou manter as existentes, o que na maioria dos casos beneficiará os exportadores, criando um grupo de oposição à liberalização do comércio na direção de um sistema mais competitivo.

A Rodada Uruguai nada fez para acabar com uma das barreiras mais sérias ao comércio dos produtos agrícolas, o monopólio importador de agências governamentais. Mesmo com tarifas sendo reduzidas, os consumidores podem não se beneficiar de preços menores que serão determinados pelas agências compradoras.

O GATT já havia estabelecido algumas medidas para tentar controlar o monopólio de agências governamentais, regras que nunca foram cumpridas. O acordo final da Rodada Uruguai exige que todas as operações de agências governamentais sejam reportadas, mas nenhum país parece conhecer essa nova regra.

A longo prazo, esperamos que o aumento da transparência da proteção intensa que persiste possa aumentar a pressão para uma maior liberalização em futuras negociações. Por enquanto, seremos obrigados a ver países exportadores mais eficientes sendo prejudicados pelas barreiras comerciais em muitos mercados internacionais.

VI.2.3) SUBSÍDIOS ÀS EXPORTAÇÕES

A Rodada Uruguai pretendia eliminar todas as barreiras não tarifárias, mas provou-se politicamente inviável acabar completamente com todos os subsídios às exportações. O acordo determinava o estabelecimento de limites máximos para os

subsídios e criava um cronograma para futuras reduções para cada país. Produtos que não recebiam subsídios no período-base, não poderiam mais ser subsidiados, e produtos antes subsidiados não poderiam ter o nível do subsídio aumentado.

Como para todos os outros acordos estabelecidos na Rodada Uruguai, países em desenvolvimento só teriam que cumprir 2/3 das reduções previstas para os países desenvolvidos, dispondo de 10 anos ao invés de 6 para completar o cronograma acordado.

Países exportadores declaravam subsídios por categorias agregadas ao invés de por produto, especificamente. Por exemplo, trigo, farelo de trigo, e outros quarenta produtos se enquadravam na categoria grãos. O país que subsidiasse trigo no período-base poderia subsidiar farelo de trigo, simplesmente mudando no relatório o nome do produto para trigo.

De todos os países, os pertencentes à União Europeia são os que mais usam subsídios. Países normalmente usam subsídios à exportação para compensar políticas que mantêm preços domésticos acima dos preços mundiais, impedindo que esses produtos sejam exportados. O impacto dos novos limites impostos aos subsídios vão depender da quantidade afetada dos produtos, a significância dessas reduções em relação ao volume total de comércio, e políticas que os países utilizaram para se ajustar. Os países vão ter um incentivo muito grande a mudar de políticas de subsídios às exportações para

outras de incentivo direto aos produtores, que podem ser classificadas como subsídios domésticos, sem ser considerada como uma política de distorção do comércio.

Subsídios só são necessários enquanto os preços internos estiverem acima dos mundiais. Se os EUA e a União Europeia conseguirem manter preços nos níveis dos preços internacionais, as exportações vão ocorrer naturalmente e fazendeiros podem ser compensados através de pagamentos diretos elevados, que seriam isentos de reduções.

Através desses diferentes cenários podemos perceber como é difícil saber ao certo o que pode acontecer com os volumes exportados por cada país e os preços de cada commodity individualmente. O acordo para os subsídios da Rodada Uruguai, embora deva proporcionar poucos resultados, é muito melhor do que as antigas regras do GATT, que definiam limites para os subsídios tão frouxos que dificilmente eram implementados.

O resultado final do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai representou principalmente os interesses dos EUA e da UE. Os EUA queriam controlar os subsídios crescentes às exportações da UE, enquanto o Grupo Cairns queria eliminar tanto os subsídios europeus como os americanos. Os EUA e o Japão queriam manter seus mercados fortemente protegidos da competição externa.

Países em desenvolvimento que não pertenciam ao Grupo Cairns se beneficiariam de uma série de medidas que permitiam que muitos escapassem da tarifificação e permanecessem com altos níveis de proteção.

Apesar do Acordo Agrícola ter sido muito limitado em termos de liberalização comercial, permitiu impor um mínimo de disciplina e transparência nas relações comerciais internacionais. Pela primeira vez, incluiu-se o setor agrícola em uma das negociações do GATT. O grande mérito da Rodada Uruguai, como a própria Comissão Europeia reconheceu, está na criação de um quadro institucional para o comércio dos produtos agrícolas. Uma liberalização efetiva é esperada em futuras rodadas de negociações.

Seria conveniente que um novo acordo pudesse ser estabelecido coincidentemente ao término da *Cláusula de Paz*²² (art. 13) previsto para 2003, uma cláusula que permite a não aplicação de cortes aos subsídios às exportações por um período de nove anos a partir de 1995.

O Grupo Cairns, durante a 18ª Reunião Ministerial, realizada em 1998, em Sydney-Austrália, reafirmou o seu compromisso de alcançar um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado. Com este propósito, o Grupo está unido em sua decisão de assegurar que a próxima negociação agrícola da OMC inicie reformas capazes de igualar o nível de proteção do comércio de produtos agrícolas ao mesmo nível dos outros produtos.

No final de 1999, teremos o início de uma nova rodada de negociações da OMC. O Grupo Cairns pretende lutar pela abolição completa dos subsídios às exportações, pela garantia de condições de acesso a mercados para os produtos agrícolas

semelhantes àquelas aplicadas aos demais produtos da economia e por uma maior redução na ajuda interna fornecida para muitos produtos agrícolas. A tarifa será a única forma de proteção. Novos cortes serão propostos e continuará proibida a imposição de novas tarifas. O processo de reforma deve continuar para que o comércio dos produtos agrícolas finalmente possa desfrutar de condições de mercado semelhantes ao comércio dos outros produtos da economia.

V) COMÉRCIO AGRÍCOLA – MERCOSUL – UE

Em meados dos anos 50, a América Latina podia ser considerada a maior parceira comercial da CE. A proximidade cultural entre os dois continentes, bem como as estruturas de produção complementares, transformaria a América Latina numa candidata natural para o estabelecimento de relações preferenciais de comércio com a Europa. Esta última bastante interessada na produção de matérias primas latino americanas e, principalmente no mercado consumidor para os produtos europeus. Entretanto, as relações entre as duas regiões foram muito afetadas pela estratégia de desenvolvimento e instabilidade macroeconômica do lado latino americano, e pela opção do estreitamento das relações comerciais com a África, do lado europeu ²³.

Na verdade, nem mesmo os países europeus sabiam ao certo qual o tipo de relação comercial deveria ser estabelecida com os países da América Latina. A Espanha e a Itália, por exemplo, defendiam uma aprofundamento das relações comerciais. A França, por muito tempo via esse aprofundamento como uma ameaça às suas relações preferenciais com suas ex-colônias.

Durante muito tempo, os acordos estabelecidos entre esses dois grupos de países eram essencialmente acordos de cooperação comercial que jamais tiveram efeitos econômicos tangíveis, seja no setor agrícola ou até mesmo no industrial. No começo dos anos 90, essa situação mudaria completamente. As mudanças na política econômica adotadas pela região foram responsáveis por um maior interesse por parte dos europeus para a retomada de uma relação comercial mais estreita entre esses dois blocos. A

privatização e a liberalização econômica e financeira foram essenciais para que os europeus voltassem a se interessar pelos países latino americanos, mas as crises econômicas dos países asiáticos também contribuiu bastante. O aumento do fluxo comercial e a intensificação do fluxo de investimento para a América Latina, particularmente na direção dos países que fazem parte do Mercosul, marcam o início dessa nova fase. Em 1995, o fluxo de exportações dos países da América do Sul para a Europa representava cerca de 30% do total das exportações da região, sendo que a 72% da soja exportada ia para a Europa²⁴.

Institucionalmente, a União Européia tem tentado dialogar com os países latino americanos, propondo acordos recíprocos de liberalização. Projetos de associação política e econômica foram propostos para o Chile, México, Mercosul e ao Pacto Andino.

Negociações entre a UE eo Mercosul começaram com a assinatura, em dezembro de 1995, de um acordo de cooperação que tinha como objetivo o estabelecimento progressivo de uma zona de livre comércio na indústria e no comércio, bem como uma liberalização recíproca do setor agrícola, levando-se em consideração a sensibilidade de alguns produtos. Entretanto, a UE continua resistindo à liberalização da agricultura, tão demandada pelos países em desenvolvimento, sendo pouco provável que se possa chegar a um acordo entre esses dois blocos.

A próxima Rodada da OMC (Organização Mundial de Comércio) que será

realizada em Seattle em novembro na Conferência Ministerial da OMC, será marcada pelo confronto entre os países exportadores de produtos agrícolas de um lado e os protecionistas do outro²⁵. O fracasso do acordo UE-Mercosul parece ter incentivado ainda mais o Brasil, a Argentina, o Chile, o Paraguai e o Uruguai a lutar por uma liberalização significativa da agricultura na próxima Rodada de negociações multilaterais. Com os produtos agrícolas pesando mais de 40% em suas exportações, esses países pressionam por uma liberalização que vai além do que quer o Grupo Cairns, do qual são membros com outros dez exportadores agrícolas.

FLUXO DE EXPORTAÇÕES EM 1995 AMÉRICA CENTRAL E DO SUL					
	FRAÇÃO	NAFTA	CSAM	OOECD	OROW
WHEAT	0,6	0	77,7	0,3	22
OTHER CEREAL GRAINS	0,5	2,4	41,6	15,1	40,8
OIL SEEDS	1,1	4,5	12,8	72,6	10,1
CANE AND BEEF SUGAR	1,7	17,6	6,6	15	60,8
OTHER CROPS	8,6	29,5	10	53,6	6,9
CATTLE AND SHEEP	0,1	2,8	93,7	1,6	1,9
RAW MILK	0				
OTHER ANIMAL PRODUCTS	0,3	7,3	20,4	61,7	10,6
OTHER MILK PRODUCTS	1,2	15,3	18,3	58,7	7,7
BEEF PRODUCTS	0,6	3	16,6	43,1	37,3
OTHER MILK PRODUCTS	0,2	6,6	88	1,6	3,8
DAIRY PRODUCTS	2	15,4	11,2	16	57,3
REFINED SUGAR	2	3,6	19,7	17,5	59,1
VEGETABLE OILS	8,9	16,6	18,6	51,4	13,4
OTHER PROCESSED FOODS	7,8	61,5	17,7	14,5	6,3
TEXTILE AND APPAREL	27,6	22,2	26,8	38,6	12,4
BASIC INDUSTRIAL GOODS	9,7	25,8	45,5	19,9	8,9
OTHER MANUFACTURING	11,3	5,7	30,6	10,8	1,6
ENERGY	0	9,6	18,8	28,5	43,1
CONSTRUCTION	15,7	14,7	11	5,4	20,3
TOTAL	100	27,2	23,1	35,6	14,1

Nota: A tabela está expressa em percentuais. CSAM = Argentina, Brasil, América Central, Pacto Andino e o Resto América do Sul; OOECD = Europa + Austrália, Coréia, Nova Zelândia e Japão; OROW = Leste Asiático + Resto do Mundo (ROW); NAFTA = Canadá, México, EUA.

Fonte: Dominique van der Mensbrugge e Ramiro Guerrero (1999).

Ao lado de Cairns, o Mercosul defende a eliminação completa de

subsídios à exportação, redução de apoio doméstico e maior acesso a mercados. Mas se diferencia e avança nos detalhes, refletidos em uma proposta que já foi inclusive apresentada aos outros membros da OMC, em setembro de 1999.

O bloco engaja-se pela abolição total de cotas tarifárias e não em simples redução como preferem outros membros de Cairns. Cotas criadas no rastro da Rodada Uruguai, no processo de tarificação das barreiras não tarifárias, resultaram em taxas proibitivas e volumes irrelevantes de exportação fora da cota. Também defende a eliminação de salvaguardas especiais, hoje manipuladas basicamente pelos países industrializados.

O Grupo também propõe a criação de novas disciplinas para atividades de monopólios que comercializam produtos como cereais e lactáceos e são suspeitos de dar subsídios. Essa proposta atingiria diretamente o Canadá e a Austrália, membros influentes de Cairns.

A iniciativa de unir as forças do Mercosul na negociação agrícola partiu do Brasil depois de ser constatada a impossibilidade de passar a proposta pelo grupo de Cairns. Mas pode ser o início de uma real cooperação na OMC para a próxima negociação multilateral, paradoxalmente quando especialistas na Europa não hesitam em diagnosticar a morte do Mercosul.

Com a inclusão de tarifas industriais na próxima negociação global, uma

coordenação do Mercosul será inevitável para a barganha sobre cortes tarifários. A existência da Tarifa Externa Comum (TEC) não permitirá que um membro sozinho venha a negociar a redução de uma taxa sem a aprovação dos outros.

Se é verdade que nem todos os sócios de Cairns aceitam o nível de liberalização agrícola que o Mercosul defende, o bloco sul-americano terá em contrapartida o apoio dos EUA para negociar novas regras para as atividades das empresas que se beneficiam de monopólios e alimentam a suspeita de subvencionar exportações. O Canadá e a Austrália estão com o Mercosul na linha de frente para dismantelar os créditos à exportação que os Estados Unidos concedem a seus produtores. Colômbia e Filipinas, também membros de Cairns, defendem a manutenção de subsídios à exportação para países em desenvolvimento, em certos casos.

Interessa abrir os mercados dos ricos, mas também ampliar a liberalização no fluxo Sul-Sul. As cifras justificam: em 1997, segundo a OMC, 43,5% das exportações agrícolas de nações em desenvolvimento foram vendidas em outros mercados em desenvolvimento, comparado a 39,5% em 1990.

Como a OMC agora parece disposta a considerar questões favoráveis ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, a próxima rodada segundo o Mercosul é a oportunidade concreta para que a Organização possa aplicar o novo conceito. Para o Brasil, por exemplo, um em quatro empregos é criado no agribusiness e 30% das

exportações são de produtos agrícolas. Esperamos então que os países em desenvolvimento consigam colocar a negociação agrícola na pauta central das negociações da próxima rodada.

No final de outubro de 1999, as indústrias de processamento de soja dos Estados Unidos, União Européia, Brasil e Argentina assinaram um acordo sem precedentes, em Genebra, pela eliminação de tarifas de importação e de outras barreiras no comércio internacional de oleaginosos e seus derivados – farelos e óleo.

Se os governos aceitarem implementá-lo, as exportações brasileiras desoja ficarão livres de imposto de 7% na UE, para onde vão 2/3 de suas vendas, e de 20,8% nos EUA. Também fica garantida a harmonização tarifária entre o Brasil e a Argentina.

Os EUA declararam que a única forma de se expandir o acesso aos mercados é essencial remover as tarifas. Os EUA são o maior produtor mundial do complexo de soja, exportam 50% do que produzem e esmagam um terço da soja produzida globalmente.

O maior mercado importador é a UE, que compra 28% milhões de toneladas do complexo de soja, num total de US\$5,6 bilhões por ano²⁶, e tem interesse de reduzir custos para a indústria. Para ter livre acesso aos produtos do Brasil e da

Argentina, para suas indústria domésticas, estão dispostos a eliminar seu “pequeno protecionismo” de 7%.

As principais entidades envolvidas vão tentar convencer seus governos para negociar a abertura do mercado rapidamente, ou pelo menos durante a próxima rodada da OMC. As indústrias de outros países serão convidadas a reforçar o grupo para evitar que a questão da soja se perca no meio de outros produtos agrícolas.

Para o Brasil, a perspectiva de ganhar mercado para óleo e farelo nos EUA e Europa é completada pela promessa da Argentina de eliminar o imposto de exportação sobre o grão. Com essa taxa, que provoca uma diferenciação de 3,5% entre grãos e óleo, a Argentina teve um crescimento de 65% na industrialização de soja nos últimos três anos.

Só esperamos que esse acordo não seja um presságio indicando que os resultados da Rodada Uruguai possam se repetir. É preciso que haja uma forte liberalização dos produtos mais protegidos também, para que o *gap* entre os produtos mais protegidos e os menos protegidos não aumentem como aconteceu na última Rodada da OMC.

VI) CARNE E SOJA – ESTIMATIVAS

Neste capítulo tentaremos analisar como o perfil das exportações brasileiras pode ser afetado por uma total liberalização dos produtos agrícolas na Europa. Assumiremos aqui que somente carne bovina e soja são comercializadas entre a UE e o Brasil. Para analisarmos o mercado da carne, usaremos o mesmo modelo usado por Bertelli (1989). As tarifas adotadas pelo PAC em relação à soja, sempre foram relativamente baixas, como pôde ser visto no capítulo anterior. Outros grãos, inicialmente usados para o consumo animal, como por exemplo o trigo, a cevada e o milho, sempre foram bastante taxados. As restrições para outros grãos favoreceu o consumo de soja na CE, principalmente o farelo de soja que servia como substituto de outros grãos na ração animal. Assumiremos então que o consumo da soja (farelo) na CE é uma função direta da sua produção de carne.

Uma queda na produção doméstica na CE de carne, *ceteris paribus*, afetaria negativamente a demanda por soja destinada à ração animal. Se pudermos estimar o impacto da liberalização comercial sobre o mercado da carne, poderemos também analisar os impactos da liberalização comercial sobre o mercado da soja. Note-se que só estaremos interessados nos efeitos que a variação da produção interna da carne terá sobre as importações de soja. Essa relação será dada pelo coeficiente técnico de transformação de soja em carne. Considerações sobre a liberalização do mercado da soja serão feitas no final do capítulo.

VI.1) MODELO TEÓRICO

O modelo teórico que será usado para analisarmos os impactos da liberalização comercial europeia sobre o mercado de carne brasileiro é um modelo simples

de equilíbrio parcial. Assumiremos que a taxa de câmbio na economia é fixa e que o país é pequeno. Os preços dos commodities são as principais variáveis explicativas para o comportamento dos consumidores e produtores. Supondo as demais variáveis constante, temos:

$$(1) \quad D_i = a_i + b_i \cdot P_i$$

$$(2) \quad S_i = c_i + d_i \cdot P_i$$

$$(3) \quad X_i = S_i - D_i \text{ ou } M_i = D_i - S_i$$

Como foi visto no capítulo II, um dos principais efeitos da PAC é deprimir os preços mundiais, quando a CE resolve desovar no mercado internacional o excesso da produção através dos subsídios às exportações. Supondo uma total liberalização da PAC, os preços internacionais irão variar, afetando o comércio externo do país em questão. O efeito da variação do preço internacional sobre o comércio exterior do país irá depender do grau em que os preços domésticos são afetados pelos preços internacionais.

A variação nos preços domésticos, por sua vez, será determinada pelo comportamento do governo diante da variação nos preços mundiais.. Assumiremos que o governo não vai alterar seu comportamento, ou seja, não vai alterar a política cambial nem a alfandegária. Assim, a chamada elasticidade de transmissão será igual a 1. Como resultado dessa hipótese simplificadora, variações nos preços internos serão idênticas às variações nos preços internacionais (P_{wi}).

Podemos reescrever as equações (1) e (2) como funções dos preços internacionais:

$$(1^*) \quad D_i = a_i + b \cdot P_{wi}$$

$$(2^*) S_i = c_i + d \cdot P_{wi}$$

Conhecendo-se as elasticidades preço da oferta e da demanda, será possível calcularmos o efeito das variações nos preços internacionais sobre o comércio exterior do país através da equação (3).

Definiremos P_{w0} como o preço internacional do produto antes da liberalização da PAC, e P_{w1} como o preço internacional após a liberalização. Para um país exportador líquido antes da liberalização, a variação na receita proveniente do aumento das exportações causada pelo aumento dos preços internacionais será igual a :

$$(1) \quad \Delta X = X_{i1} \cdot P_{x1} - X_{i0} \cdot P_{w0}$$

Esta análise baseia-se na hipótese de curvas de oferta e demanda bem, comportadas e, por isso as conclusões finais serão pautadas em hipóteses bastante rígidas. Apesar de todas as simplificações adotadas em nossa análise, os resultados obtidos são válidos, embora limitados .

VI.2) CARNE BOVINA

O Brasil é tradicionalmente um exportador líquido de carne bovina. Em 1998, o valor das exportações de carne bovina ficou em torno de US\$276 milhões de dólares . A partir de 1995, pode-se notar que o Brasil tem aumentado a quantidade de carne exportada e, conseqüentemente a mesma tendência pode ser vista em relação ao valor das exportações que só têm aumentado desde então. A UE é um dos principais destino das

exportações brasileiras . Apesar de ser também uma exportadora líquida, a UE também foi responsável por uma importação no valor aproximado de US\$2320 bilhões em 1997.

EXPORTAÇÕES CARNE : BRASIL		
ANO	VOLUME (TON)	VALOR (US\$)
1991	63027	178.425.000,00
1992	95031	282.973.000,00
1993	99299	271.322.000,00
1994	78454	267.645.000,00
1995	37500	180.769.000,00
1996	46652	194.298.000,00
1997	52412	196.246.000,00
1998	80715	276.437.000,00

Fonte FAO (1999)

Exportações Brasileiras : Soja

FONTE : SECEX

ANO	VOLUME(1000 TONELADAS)	VALOR
1992	12241	2.407.000.000,00
1993	13637	2.761.000.000,00
1994	15056	3.296.000.000,00
1995	12558	2.767.000.000,00
1996	14873	3.745.000.000,00
1997	18353	5.133.000.000,00
1998	19735	3.924.000.000,00
1999*	18500	2.991.000.000,00

OBS: (*) PREVISÃO

Para carne de ruminantes, os efeitos dos preços suportes da CE em outros países são substanciais devido ao tamanho da Comunidade tanto como produtora como consumidora. Um estudo realizado por Tangermann e Krostitz (1982)²⁷, para carne de

ruminantes, mostra que o efeito de uma redução de 50% da proteção efetiva para a categoria beef and veal resultaria em um aumento nos preços internacionais na ordem de 5%. Foi estimado também que o aumento no consumo e a redução na produção provocada pela queda nos preços internos da CE causaria um aumento nas importações líquidas da CE. O aumento no comércio internacional de carne seria pequeno. Esses resultados sugerem que deve ocorrer um desvio substancial das exportações de outros países na direção da Comunidade. Entretanto, o que queremos ressaltar é que o aumento nas exportações de carne brasileira deve gerar uma redução nas exportações de soja para a Europa.

Tangermann e Krostitz concluíram que se todos os países eliminassem ou reduzissem suas barreiras às importações de carne simultaneamente, grandes mudanças no padrão do comércio aconteceriam, mas o volume do comércio pouco iria variar²⁸. As principais mudanças estariam relacionadas ao aumento das importações da UE, Japão e Coréia e o aumento das exportações dos países da América Latina e Oceania.

EUROPA	PRODUÇÃO CARNE (toneladas) (beef and veal)
1994	1.421.443
1995	1.307.879
1996	1.337.530
1997	1.296.780
1998	1.295.514
1999	1.237.333

Fonte : FAO (1999)

Vamos tentar estimar os efeitos da liberalização da PAC para o Brasil através da equação 4, da seção VI.I, utilizando estimativas para a elasticidade-preço para carne. Seremos então capazes de quantificar a variação na renda brasileira que poderia ser provocado pela redução de carne sendo produzida na Europa , e o conseqüente aumento no

volume de carne brasileira sendo exportada para os países europeus. Van der Mensbrugghe e Guerrero (1999) utilizaram como referência para seu estudo, elasticidade-preço igual a 2,5 tanto para carne (*cattle and sheep*).

Considerando a elasticidade-preço dada, teríamos uma variação positiva no preço de 2,5 pontos percentuais. O novo preço levaria a uma redução na produção europeia de carne igual a 31000ton, o que poderia representar um aumento de US\$106 milhões de dólares²⁹, aproximadamente, na receita de exportações brasileiras pela equação 4.

VI.3) O COEFICIENTE TÉCNICO DE TRANSFORMAÇÃO DE CARNE EM SOJA

Para podermos analisar os impactos da redução da produção da carne na Comunidade nas importações de soja, vamos precisar do coeficiente técnico de transformação de carne em soja, que corresponde à quantidade de soja consumida em média para se produzir um quilo de carne desossada. Esse coeficiente foi estimado em 14,95, o que significa que uma redução de 31000 ton de carne sendo produzida na Europa significaria menos 463450 toneladas de soja sendo exportada ³⁰, *ceteris paribus*, provocaria uma redução na receita de exportações brasileiras de aproximadamente 75 milhões de dólares (Preço soja=160.19US\$/ton³¹). Sendo assim, o aumento nas receitas provocado pelo aumento das exportações de carne seria em contrabalanceado pela redução das exportações de soja para a Europa.

Mas os impactos sobre o mercado da soja de uma liberalização da PAC não deve ser visto exclusivamente como uma função do mercado de carne, embora este seja um dos efeitos possíveis da liberalização da PAC sobre o mercado de soja brasileiro. Uma análise um pouco mais detalhada será feita na próxima seção.

VI.4) SOJA

O Brasil a partir da década de 70 despontou como um exportador importante no comércio internacional de soja. Atualmente é responsável por cerca de 20% da produção mundial de soja e é o segundo maior exportador de soja e óleo de soja, sendo a UE a responsável por 2/3 dessas exportações³¹. Uma grande parte dessas exportações corresponde a farelo de soja, muito usada como ração animal na UE como substituto de outros tipos de grãos, como cevada, milho que possuem preços internos muito altos por causa da PAC.

No capítulo V, foi mencionada uma possível abolição das tarifas de 7% adotadas pela UE em relação à importação de soja. Alterações da PAC em relação aos grãos reduziria o preço desses produtos na UE, reduzindo a demanda por soja que seria substituída por esses produtos na criação da ração animal. Entretanto, com a eliminação das barreiras comerciais em relação à soja, os preços da soja para a Comunidade também seriam reduzidos, embora essa redução não seja muito grande (7%), sendo possivelmente insuficiente para conter o efeito substituição. Na seção anterior, foi discutida a redução no consumo de soja provocada pela redução na produção de carne pela UE. Esses dois efeitos juntos parecem confirmar a hipótese que uma liberalização da PAC levaria à uma redução na importação de soja pela UE e, conseqüentemente a uma redução nas exportações de soja brasileiras.

VI.5) CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo usado para estudar os impactos da liberalização da PAC é um modelo de equilíbrio parcial com hipóteses bastante restritivas. Os efeitos das variações de preços sobre a composição do consumo, as elasticidades preço cruzadas nos dois mercados, não são consideradas. O autor inicialmente tinha assumido a hipótese de país

pequeno, que foi modificada pois parece pouco razoável uma vez que as variações nos excedentes exportáveis da CE certamente influenciam os preços mundiais.

O coeficiente técnico de transformação de carne em soja foi estimado baseado em dados do EMBRAPA(1999), porém uma série de hipóteses tiveram que ser assumidas, sendo este bastante sensível à mudanças nestas hipóteses.

EMBRAPA (1999)

IDADE meses	PESO kg	consumo soja = F(PESO)	consumo me diário	mês de ref.	consumo mensal
0	32,50	0,4875			
1	56,43	0,8465	0,66698	1	20,0093
2	80,36	1,2054	1,02593	2	30,7778
3	104,29	1,5644	1,38488	3	41,5463
4	128,22	1,9233	1,74383	4	52,3148
5	152,15	2,2823	2,10278	5	63,0833
6	176,08	2,6412	2,46173	6	73,8518
7	200,00	3,0000	2,82060	7	84,6180
8	220,00	3,3000	3,15000	8	94,5000
9	240,00	3,6000	3,45000	9	103,5000
10	260,00	3,9000	3,75000	10	112,5000
11	280,00	4,2000	4,05000	11	121,5000
12	300,00	4,5000	4,35000	12	130,5000
13	312,50	4,6875	4,59375	13	137,8125
14	325,00	4,8750	4,78125	14	143,4375
15	337,50	5,0625	4,96875	15	149,0625
16	350,00	5,2500	5,15625	16	154,6875
17	362,50	5,4375	5,34375	17	160,3125
18	375,00	5,6250	5,53125	18	165,9375
19	387,50	5,8125	5,71875	19	171,5625
20	400,00	6,0000	5,90625	20	177,1875
21	412,50	6,1875	6,09375	21	182,8125
22	425,00	6,3750	6,28125	22	188,4375
23	437,50	6,5625	6,46875	23	194,0625
24	450,00	6,7500	6,65625	24	199,6875
CONSUMO TOTAL					2953,7010

PESO DE ABATE DO ANIMAL	CARCAÇA	CARNE PRODUZIDA(*)
450	234	198,9
COEFICIENTE TÉCNICO DE TRANSFORMAÇÃO DE SOJA EM CARNE		
198,9		2953,701
1		14,850181

VII) CONCLUSÃO FINAL

Apesar de todas as limitações do modelo apresentado,, esperamos que esse trabalho tenha contribuído para aceitarmos que a liberalização da PAC pode não ser benéfica para todos os produtos brasileiros. Os empresários devem estar atentos para responder da melhor forma possível à mudanças como estas no comércio internacional.

Provavelmente uma maior liberalização beneficiará os produtores de carne brasileiros que passarão a exportar mais para a UE, mas outros produtores, como os de soja, podem se surpreender com o resultado da liberalização, pois pelo que foi visto, não necessariamente a abolição das barreiras comerciais na Europa vai beneficiar as exportações de soja brasileiras.

No final de 1999, será lançada uma nova Rodada de Negociações da OMC e esperamos que os países em desenvolvimento consigam finalmente eliminar a proteção agrícola nos países industrializados para proporcionar a seus fazendeiros melhores condições de acesso aos mercados internacionais.

Certamente muitos países continuaram resistindo a uma total liberalização do comércio agrícola, sendo importante para os países em desenvolvimento a inclusão de outros setores, a chamada *new trade agenda* . Países de alta renda são demandeurs em serviços, investimentos e políticas competitivas, a participação dos países em desenvolvimento nesses novos temas pode abrir espaço para alianças e *tradeoffs* importantes.

¹ Ver Tracy, M. (1989).

² Ver Policy Monograph no. 2 (1985).

³ Ver Neal and Barbezat (1998).

⁴ Ver Policy Monograph no. 2 (1985).

⁵ Ver Tracy, M. (1989), página 273.

⁶ Ver Policy Monograph no. 2 (1985).

⁷ Ver Castilho, M. R. (1999).

⁸ Ver Bertelli (1988).

⁹ Ver Policy Monograph no. 2 (1985).

¹⁰ Ver Trebilcock and Howse (1995).

¹¹ Ver Bertelli (1989).

¹² Ver gráfico III.2.1.

¹³ Ver gráfico III.2.2.

¹⁴ Ver gráfico III.3.

¹⁵ Ver Kugman & Obstfeld (1997).

¹⁶ Ver Policy Monograph no. 2.

¹⁷ A PAC passou por uma série de reformas durante a Rodada Uruguai. Este tem será então abordado novamente no próximo capítulo.

¹⁸ Esse capítulo está fortemente baseado no texto de Hathaway and Ingco (1999).

¹⁹ Ver Abreu, M.P. (1998).

²⁰ Aliança de países que buscam reduzir o protecionismo agrícola e os subsídios aplicados ao setor, incentivando reformas nas políticas protecionistas dos países desenvolvidos. Grupo formado pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Chile, Fiji, Filipinas, Indonésia, Nova Zelândia, Malásia, Paraguai, Tailândia, África do Sul e Uruguai. A Bolívia participou como observador na última Reunião dos Ministros da Agricultura.

²¹ Ver Tabela: Tarificação na Rodada Uruguai . Fonte: Ingco (1995)

²² Medida excepcional que discrimina o setor agrícola. Ver site Organização Mundial do Comércio, <file://C:\taller\CAIRNS.HTM>.

²³ Ver Castilho (1999).

²⁴ Ver tabela na página 49.

²⁵ Ver Gazeta Mercantil, 29 de julho de 1999.

²⁶ Fonte dados: Jornal Gazeta Mercantil on-line : www.GazetaMercantil.com.br

²⁷ Ver Policy Monograph no. 2 (1985).

²⁸ Ver Bertelli (1989).

²⁹ Preço da carne calculado com base na quantidade exportada e o valor das exportações. Fonte :FAO (1999). Site: www.fao.org

³⁰ Estamos assumindo aqui que toda a soja consumida na Europa é importada do Brasil.

³¹ Fonte Abiove; preço para dezembro de 1999.

³² Fonte : ABIOVE. Site www.abiove.com.br

VIII) BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M. de P.(1998), “ Brazil, the Gatt and the WTO: History and prospects.” , Texto para discussão no. 392. Departamento de Economia, Puc-Rio.
- Anderson, Erwidodo and Ingco (1999), “Integrating Agriculture into WTO: The Next Phase.”. Site : www.oecd.org
- Bertelli (1989) , “A Política Agrícola Comum da CEE e seus efeitos sobre as importações e exportações brasileiras.”, Tese de Mestrado, Puc-Rio.
- Buckwell, A. E., Harvey, D. R., Thompson, K. J. and Parton, K.A. (1982),”The Costs of the Common Agricultural Policy.”, Croom Helm, London & Canberra.
- Castilho, M. R. (1999) ,”Protection et acces au marché européen: le cas du Mercosur.”, IPEA/RJ. Tese defendida em 06/07/1999, na Universidade de Paris I Panthéon Sorbonne.
- Jornal Gazeta Mercantil , “ *Abertura agrícola opõe países na OMC.*”, reportagem do dia 29 de setembro de 1999.
- Goldin, I. And D. van der Mensbrugge (1999), “Assessing agricultural tarification under the Uruguai Round.”, W. Martin and L.A. Winters (eds.), *The Uruguai Round and the Developing Countries*, Cambrigde: Cambrigde University Press.
- Hathaway, D. E. and Ingco, M.D. (1996), “Agricultural liberalization and the Uruguai Round: One Step Forward, One Step Back?”, paper preparado para a Conferência do

Banco Mundial, *The Uruguai Round and the Developing Countries* , Washington,D.C., 26-27 janeiro1999.

- Hoekman and Anderson (1999),” Developing Country Agriculture and the New Trade Agenda.”
- Krugman,P.R. and Obstfeld, M. (1997) ,” International Economics – Theory and Policy.”, Fourth Edition, Addinson-Wesley, United States.
- Martin and Winters (1999), “The Uruguai Round: a milestone for the developing countries.”
- Neal, L. and Barbezat, D.(1998), “The Economics of the European Union and the Economies of Europe.”, Oxford University Press.
- OECD Workshop on Emerging Trade Issues Agenda (1998), “The Uruguai Round Agreement on Agriculture: a Forward Looking Assesment.”
- Policy Monograph no. 2 (1985), “Agricultural Policies in the European Community – Their origins, nature and effects on production and trade.”, Bureau of Agricultural Economics, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Tracy, M. (1989), “Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988.”.Third Edition, Harvester Wheatsheaf.