

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3018

**AGRONEGÓCIO E PROTECIONISMO:
UM COMPARATIVO INTERNACIONAL**

**ZENAIDE RODRIGUES FERREIRA
JOSÉ EUSTÁQUIO RIBEIRO VIEIRA FILHO**



**AGRONEGÓCIO E PROTECIONISMO: UM
COMPARATIVO INTERNACIONAL**

ZENAIDE RODRIGUES FERREIRA¹

JOSÉ EUSTÁQUIO RIBEIRO VIEIRA FILHO²

1. Pesquisadora associada no Núcleo de Estudos de Economia Agrícola (ne2agro) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e professora adjunta no Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec) do Distrito Federal. *E-mail*: zenaide.r.ferreira@gmail.com.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; professor no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Ipea; e colunista de economia do canal Agromais TV. *E-mail*: jose.vieira@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

Ferreira, Zenaide Rodrigues

Agronegócio e protecionismo : um comparativo internacional / Zenaide Rodrigues Ferreira, José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho. – Brasília, DF: Ipea, 2024.

31 p. : il. gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3018).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Agronegócio. 2. Crescimento. 3. Exportações. 4. Subsídios. I. Vieira Filho, José Estácio Ribeiro. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 382.7

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

FERREIRA, Zenaide Rodrigues; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Agronegócio e protecionismo** : um comparativo internacional. Brasília, DF : Ipea, jun. 2024. 31 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3018). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3018-port>

JEL: O13; O24; O5; F14.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3018-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO: IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS DOS IMPOSTOS DE EXPORTAÇÃO	8
3 METODOLOGIA	14
3.1 O método Constant Market Share	14
3.2 Período de análise	16
3.3 Fonte de dados e mercado de destino	16
4 DIAGNÓSTICO LATINO-AMERICANO DAS EXPORTAÇÕES DO AGRONEGÓCIO	17
4.1 Fonte do crescimento das exportações	17
5 EVIDÊNCIAS SOBRE O IMPACTO ECONÔMICO DAS TARIFAS DE EXPORTAÇÃO: O CASO DA ARGENTINA	19
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	27

SINOPSE

Este estudo centrar-se-á nas políticas tarifárias de exportação no contexto dos produtos agrícolas. O objetivo principal é realizar um diagnóstico da utilização de tarifas de exportação nos países latino-americanos, com particular ênfase na experiência argentina. Esse tipo de política é normalmente utilizado com a justificativa de garantir a segurança alimentar do país, bem como manter preços mais estáveis no mercado interno. Ao avaliar as fontes de crescimento das exportações, constatou-se que o desempenho das exportações argentinas foi baseado no crescimento do comércio mundial, com queda na competitividade. Do lado oposto, liderando o grupo de países analisados, o Brasil tem observado crescimento associado a ganhos de competitividade. Diante do debate aqui realizado, observa-se que menos intervenção representa maior desenvolvimento e crescimento setorial.

Palavras-chave: agronegócio; crescimento; exportações; subsídios.

ABSTRACT

This study will focus on export tariff policies in the context of agricultural commodities. The main objective is to carry out a diagnosis of the use of export tariffs in Latin American countries, with particular emphasis on the Argentine experience. This type of policy is normally used with the justification of guaranteeing the country's food security, as well as maintaining more stable prices in the domestic market. When evaluating the sources of export growth, it was found that the performance of Argentine exports was based on the growth of world trade, with a drop in competitiveness. On the opposite side, leading the group of countries analyzed, Brazil, has observed growth associated with gains in competitiveness. According to this, we can see that less intervention represents greater development and sectoral growth.

Keywords: agribusiness; growth; exports; subsidies.

1 INTRODUÇÃO

O mercado mundial de *commodities*, não só o de alimentos, mas também o de metais e energia, passou por grandes mudanças ao longo do último século, particularmente após a Segunda Guerra Mundial. As inovações tecnológicas, que repercutiram em aumentos surpreendentes na produtividade de mercado, e as profundas alterações nos padrões de consumo e de demanda por matérias-primas, decorrentes da nova dinâmica dos mercados emergentes e das economias em desenvolvimento, tiveram como resultado uma tendência decrescente dos preços dos produtos primários relativos aos bens manufaturados e serviços (Baffes, Koh e Nagle, 2022).

Em relação à produção de alimentos, esforços governamentais produziram políticas protecionistas para resguardar a produção doméstica e estabilizar os preços, sujeitos a grandes flutuações internacionais. Essa situação torna-se ainda mais crítica quando se tem um grande número de países, especialmente menos desenvolvidos, que depende de uma ou poucas *commodities* primárias para geração de renda, obtida por meio do comércio internacional. Um alto grau de concentração das exportações torna o país muito mais sensível e volátil aos preços internacionais (Piermartini, 2004; Baffes, Koh e Nagle, 2022).

A necessidade de conceber medidas para alcançar preços estáveis, equitativos e remunerados para esse mercado já era reconhecida inclusive no âmbito das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento de 1964 (UN, 1964) ressaltou a importância das disposições relativas a acordos internacionais sobre produtos primários, com o objetivo básico de estimular o crescimento dinâmico e estável e de garantir uma previsibilidade razoável nas receitas com as exportações. No âmbito da OMC (GATT, 1986), o capítulo VI, sobre *Direitos Antidumping e Compensatórios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio* (GATT),¹ de 1986, faz menção explícita a essas necessidades, desde que não sejam usadas de forma arbitrária ou discriminatória contra os parceiros comerciais.

Conforme Essay (2024), chama-se atenção para a importância das incertezas em torno da instabilidade de preços das *commodities* em geral, uma vez que sua estabilização constitui um objetivo recorrente dos controles internacionais de produção e fornecimento dessas. A estabilidade dos preços é necessária, uma vez que permite ao agricultor realizar os investimentos necessários com uma estimativa dos possíveis ganhos. Quanto maior a incerteza, menor será o investimento e, conseqüentemente, menor será a produtividade.

1. Acrônimo do inglês: General Agreement on Tariffs and Trade.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Entre as políticas públicas com tais preocupações, destacam-se as intervenções por meio de barreiras comerciais, que são leis, regulamentos, políticas, medidas ou práticas governamentais que impõem restrições ao comércio exterior. Essas barreiras podem se dar nos fluxos de exportações e importações. Entende-se que a intervenção do Estado, assim como visto por Fishlow e Vieira Filho (2020), prejudica o livre funcionamento dos mercados, inibindo o ambiente inovador do setor. Segundo Vieira Filho e Silveira (2016), para compreender a evolução da moderna agricultura, seria necessário um enfoque mais amplo do debate, no qual o setor agropecuário seria capaz de gerar progresso tecnológico.

Como barreiras comerciais, citam-se três tipos: a tarifária (conhecida como direitos de exportação), a restrição quantitativa (definidas por quotas) e as leis de reparação comercial. A primeira barreira é uma medida que estipula uma tarifa na importação ou exportação do produto, que pode ser por quantidade ou por percentual do valor. A restrição quantitativa é um limite definitivo ao volume de bens importados ou exportados, o qual poderá entrar no mercado interno ou sair para o mercado externo, respectivamente. Já as leis de reparação comercial são leis unilaterais que impõem restrições à importação ou à exportação em circunstâncias específicas, geralmente através de imposição de direitos (como *dumping* ou subsídios) e medidas de salvaguarda (Piermartini, 2004; Trebilcock e Fishbein, 2007; Sykes, 2007).

Este estudo terá foco nas medidas tarifárias de exportação no âmbito das *commodities* agropecuárias. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do uso de tarifas de exportações nos países da América Latina, com ênfase particular na experiência argentina. Esse tipo de medida normalmente é utilizado com a justificativa de garantir a segurança alimentar do país, assim como manter preços mais estáveis no mercado doméstico. Vieira Filho e Silveira (2016) mostraram que a teoria cepalina² dos termos de trocas desfavoráveis foi rejeitada com o estudo de caso da agricultura brasileira. Em muitos casos, esse tipo de intervenção pode ter resultados contrários ao esperado, como será discutido.

Para aprofundar o tema, busca-se realizar um diagnóstico comparativo das fontes de crescimento das exportações, de indicadores de comércio internacional, bem como de barreiras de comércio, entre os países Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador,

2. Normalmente, de acordo com Cardoso e Faletto (1975), a tese estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) estaria associada à teoria da dependência, na qual países periféricos exportavam bens primários, com baixo valor agregado, e países centrais comercializavam bens manufaturados, com elevado conteúdo tecnológico. As trocas seriam desiguais no comércio internacional, transferindo renda da periferia para os países mais desenvolvidos. Essa foi uma das justificativas para estimular o processo “*substitutivo de importações*” (Tavares, 1972).

Estados Unidos, Guatemala, México, Peru e Uruguai. A ideia é ter um quadro comparativo de países latino-americanos mais os Estados Unidos. Pretende-se mostrar que o uso de tarifas de exportação como instrumento político-comercial de redução da instabilidade de preços de *commodities* não será a melhor opção. No limite, tal medida pode acarretar padrões ineficientes de produção, consumo e de alocação de recursos.

Para tanto, o estudo está dividido em cinco seções, incluindo esta breve introdução. A seção 2 apresenta o referencial teórico e discute as implicações econômicas das tarifas de exportação. A seção 3 apresenta a metodologia dos indicadores. A seção 4 elabora o diagnóstico do setor exportador nos países selecionados. A seção 5 apresenta as evidências sobre o impacto econômico das tarifas de exportações através do estudo de caso da Argentina. Por fim, seguem as considerações e sugestões de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS DOS IMPOSTOS DE EXPORTAÇÃO

As tarifas de exportação são uma das formas mais populares de restrições ao comércio exterior, especialmente por se tratar de uma fonte de receita fiscal para os governos, particularmente quando o preço internacional do produto é elevado. Em geral, os itens mais afetados pelas tarifas de exportação são os produtos agrícolas, os minerais, os florestais e os pesqueiros. Além da arrecadação fiscal, outros objetivos das restrições do comércio exterior podem ser a proteção e promoção da indústria nacional; a proteção ambiental e a conservação dos recursos naturais; o controle de pressões inflacionárias e a manutenção de melhorias nos termos de troca (Tavares, 1972; Kim, 2010).

Como fonte de receita fiscal, no entanto, o uso de tarifas de exportações tem se tornado cada vez menos importante para muitos países, como mostram os dados do Banco Mundial.³ Na Costa Rica, por exemplo, a participação das receitas de exportação nas receitas totais do governo diminuiu de 6,9%, em 1990, para 0,061%, em 2021. Demais países da América Latina, com exceção da Argentina, mantêm esse percentual inferior a 0,01% desde os anos 1990.

Entre 2002 e 2012, as receitas provenientes das exportações representaram, em média, 12,1% do total das receitas públicas na Argentina. De 2012 até 2020, essa participação caiu para 6,1% em média, tornando a alcançar o patamar de 10,8% no ano de 2021. Outros países que apresentam participação significativa das receitas de exportações nas receitas totais do governo, considerando particularmente países exportadores de produtos

3. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.

TEXTO para DISCUSSÃO

agrícolas, foram Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Ilhas Salomão. No ano de 2020, essas participações foram respectivamente iguais a 12,2%, 11,2% e 15,4%.⁴

De acordo com os Relatórios de Revisões de Política Comercial da Organização Mundial do Comércio (WTO, 2024), onze países latino-americanos aplicaram tarifas de exportação em produtos agrícolas, quais sejam: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Suriname e Uruguai (tabela 1). Os produtos nos quais recaíram as tarifas foram oleaginosas, grãos em geral, açúcar, banana, couros e pele. Algumas economias, embora tenham reportado mais de um terço do setor agropecuário no total exportado, tiveram a manufatura, a produção têxtil e a produção mineral como mais importantes para o setor exportador, a exemplo de Belize, Nicarágua, Costa Rica, Guatemala e Honduras. Dessas, apenas as três últimas aplicaram tarifas de exportação aos produtos agropecuários. Já no Brasil, na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, observa-se, simultaneamente, a relevância do setor agropecuário em termos de participação na exportação, bem como na pauta de produtos exportados. Desses, apenas o Paraguai não utilizou tarifas de exportação nos produtos agropecuários.

TABELA 1

Principais produtos exportados, aplicação de tarifa de exportação em produtos agropecuários, produtos agropecuários tarifados, valor das exportações agropecuárias em 2022 e participação das exportações agropecuárias no total exportado para os países da América Latina

País	Principais produtos exportados	Tarifa exportação agro	Produtos agrícolas tarifados	Exportação agro 2022 (US\$ 1 bilhão)	Agro nas exportações totais (%)
Argentina	Oleaginosas, soja, trigo, milho e carne bovina	Sim	Soja, milho, trigo, carne, entre outros	50,2	56,8
Belize	Alimentos preparados, bebidas, vegetais, animais vivos	Não	-	0,2	42,7
Bolívia	Produtos minerais e produtos manufaturados	Não	-	3,1	23,0
Brasil	Soja, carne, cereais, farinhas, produtos florestais	Sim	Couros e peles crus	136,4	40,8
Chile	Produtos minerais, metais básicos, vinho, frutas, salmão e outros peixes, produtos florestais	Não	-	13,2	13,4

(Continua)

4. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>.

(Continuação)

País	Principais produtos exportados	Tarifa exportação agro	Produtos agrícolas tarifados	Exportação agro 2022 (US\$ 1 bilhão)	Agro nas exportações totais (%)
Colômbia	Petróleo bruto e carvão	Sim	Café	11,3	19,8
Costa Rica	Produtos manufaturados e semimanufaturados	Sim	Banana, café e animais vivos	5,5	30,7
El Salvador	Têxteis e vestuários e alimentos preparados	-	-	1,3	17,8
Equador	Petróleo e banana	Sim	Banana e café	7,4	22,6
Guatemala	Indústria alimentar, vestuário e produtos têxteis, químicos, metais básicos e plásticos	Sim	Banana e café	7,5	47,6
Guiana	Petróleo e produtos minerais	Sim	Cana e derivados	0,3	2,7
Honduras	Artigos têxteis e confecções	Sim	Café	3,7	30,2
Jamaica	Produtos da mineração	Não	-	0,4	21,9
México	Produtos manufaturados	Não	-	44,4	7,7
Nicarágua	Artigos têxteis	Não	-	3,0	40,7
Panamá	Cobre e outros minerais	Não	-	0,4	2,5
Paraguai	Soja, carne e cereais	Não	-	6,4	64,0
Peru	Minerais e metais	Não	-	9,7	15,8
República Dominicana	Metais preciosos	Não	-	2,9	21,4
Suriname	Banana e arroz	Sim	Todos produtos agrícolas	0,1	4,0
Uruguai	Oleaginosas, carnes e cereais	Sim	Peles salgadas e em conserva	7,9	71,1

Fonte: WTO (2024); e FAO (disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data>).
Elaboração dos autores.

Na Costa Rica, segundo o último relatório de Revisão da Política Comercial (WTO, 2019b), as receitas das tarifas de exportação sobre a banana são partilhadas entre vários beneficiários, incluindo os municípios onde a fruta é produzida e seus respectivos produtores, além do Fundo Especial de Prevenção e Infraestrutura para Produtores

TEXTO para DISCUSSÃO

de Banana. Já a arrecadação sobre as exportações de café é utilizada para financiar as despesas administrativas do Instituto do Café da Costa Rica (Icafe) e as atividades que essa instituição desenvolve para promover, diversificar e desenvolver a indústria cafeeira. Já a receita do imposto sobre as exportações de gado vivo fornece parte da receita da Corporação de Promoção da Pecuária.

Na Guatemala, a arrecadação sobre o valor exportado do café é reservada ao Instituto de Desenvolvimento Municipal (Infom) para apoiar programas de assistência técnica, financeiros e administrativos às autoridades municipais (WTO, 2017a). Em Honduras, tal arrecadação é utilizada para financiar serviços de pesquisa e desenvolvimento, formação de produtores primários e agroindustriais e implementação da política cafeeira, incluindo programas de apoio a pequenos produtores (WTO, 2023a).

No Brasil (WTO, 2023b) e no Uruguai (WTO, 2018b), o uso de tarifas de exportação tem sido restrito e irrelevante, ao contrário da Argentina (WTO, 2021). Todas as linhas da tabela tarifária da Argentina estiveram sujeitas à cobrança de impostos de exportação.⁵ As tarifas mais relevantes são cobradas sobre a soja e seus derivados, bem como sobre o biodiesel, variando entre 25% e 33% do valor exportado. As tarifas de exportação são instrumentos essenciais da política econômica argentina e variaram bastante ao longo dos últimos anos. Entre os objetivos do uso dessa prática comercial, estão a satisfação da necessidade de financiamento público, a estabilização dos preços internos e a execução de políticas monetárias.

Outros países, como Colômbia, Suriname, Equador e Guiana, embora tenham um setor agroexportador pouco expressivo em termos de participação nas exportações totais, extraem renda dos produtos agropecuários exportados. Na Colômbia, as exportações de café estão sujeitas à tarifação e sua arrecadação destina-se ao Fundo Nacional do Café, além de promover o desenvolvimento desse setor (WTO, 2018a). No Suriname, todas as exportações, exceto as realizadas com os países-membros do Mercado Comum e Comunidade do Caribe⁶ (Caricom), estão sujeitas à taxação sobre o valor exportado, cujos percentuais variam em relação ao tipo de produto. Especificamente para as exportações de arroz, o valor arrecadado destina-se ao Instituto de Pesquisa do Arroz (WTO, 2017b).

5. Para uma análise detalhada das linhas tarifárias sujeitas a tarifas de exportação na Argentina, consultar o último relatório de Revisão de Política Comercial da Argentina (WTO, 2021).

6. São países-membros do Caricom: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago (WTO, 2017b).

Já no Equador, as exportações de banana e café estão sujeitas à taxa sobre o valor exportado, cuja arrecadação é utilizada para financiar, respectivamente, o Fundo da Indústria da Banana e o Conselho Nacional do Café (WTO, 2019a). A Guiana, por sua vez, cobra tarifas de exportação sobre todos os bens “não manufaturados”, também com exceção dos países-membros do Caricom. De forma particular, a taxa sobre a cana de açúcar é aplicada aos Fundos Especiais da Indústria do Açúcar (WTO, 2022).

Todos os tipos de barreiras comerciais têm relevantes implicações econômicas. No caso das barreiras tarifárias, essas geram um peso morto de perda social, cujo tamanho varia conforme a medida em que o país exportador interfere no preço do produto tributado no mercado mundial. As barreiras aumentam os custos dos produtos exportados, podendo distorcer ou reduzir a concorrência nos mercados internos e externos. As restrições quantitativas, ao reduzirem a quantidade de exportações, induzem a efeitos semelhantes aos das barreiras tarifárias. Tais restrições às exportações também podem afetar os investimentos de longo prazo e as respostas da produção, aumentando a volatilidade dos preços internacionais e da oferta dos produtos sobre os quais recaem as restrições comerciais (Trebilcock e Fishbein, 2007; Kim, 2010).

A rigor, segundo o entendimento da OMC (Piermartini, 2004), as tarifas de exportação, assim como outras barreiras comerciais, podem obter sucesso quando: i) o país exportador seja grande, no sentido de ser um *price-setter*, ou seja, o país deve ser grande o suficiente a ponto de arbitrar no preço mundial do produto; ii) o produto seja pouco substituível, ou seja, ele apresenta baixa elasticidade-preço da demanda; e iii) existam altos custos de entrada no mercado. Se essas condições forem alcançadas, o ônus do imposto recairá no país importador, melhorando os termos de troca⁷ do país exportador e, assim, aumentando o bem-estar da economia. O sucesso de barreiras de exportação atrelado a essas características, no entanto, raramente é verdadeiro para os produtos do setor agropecuário.

Como sugerido por Piermartini (2004), é possível dividir os efeitos da implementação de tarifas de exportação em efeitos gerais sobre o bem-estar e efeitos sobre a distribuição de renda. Os efeitos gerais sobre o bem-estar são dados pelas medidas de termos de troca e de eficiência. Os ganhos de bem-estar, medidos pelos termos de troca do país exportador, surgem devido ao aumento do preço de exportação da *commodity* no mercado internacional após a implementação da tarifa. No entanto, se o país

7. Os termos de troca são definidos como a razão entre o índice de preços de exportação e o índice de preços de importação, medida relativa a um ano-base. Se os preços de exportação aumentarem mais do que os preços de importação, um país tem termos de troca positivos, pois, para a mesma quantidade de exportações, pode comprar mais bens importados (OECD, 2024).

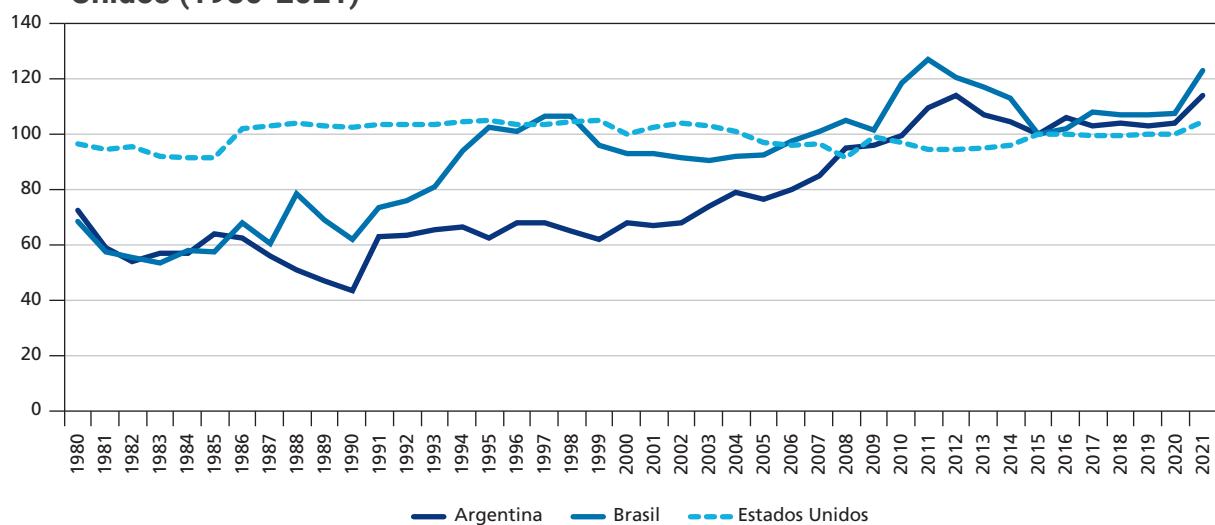
TEXTO para DISCUSSÃO

for um tomador de preços, os ganhos nos termos de troca desaparecem, de modo que o custo de implementação de um imposto de exportação excederá inequivocamente seus benefícios (Piermartini, 2004).

No gráfico 1, verifica-se a evolução do índice de termos de trocas da Argentina, do Brasil e dos Estados Unidos. Observa-se que Argentina e Brasil foram beneficiados no comércio internacional com base nos termos de troca da década de 1980 até o ano de 2021. Segundo Vieira Filho e Silveira (2016), é preciso romper com a ideia de que a atividade agropecuária moderna é superada pela industrialização. Há um grande número de países de “base agroindustrial” que diversificou a produção agropecuária com desenvolvimento tecnológico, ou seja, estabeleceu-se um paradoxo ante a tese estruturalista. No caso brasileiro, conforme Vieira Filho (2022a), o desenvolvimento da moderna agricultura foi baseado em ciência e tecnologia.

GRÁFICO 1

Evolução do índice de termos de troca do Brasil, da Argentina e dos Estados Unidos (1980-2021)



Fonte: World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. Acesso em: abr. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: (2015 = 100).

Já o bem-estar, medido em termos de eficiência, relaciona-se ao fato de que as tarifas de exportação distorcem os incentivos produtivos, pois aumentam o preço do produto ao consumidor final. Com o aumento do preço, há uma perda de competitividade, que reduz a demanda no mercado externo pelo produto taxado. Portanto, essa intervenção desencoraja os produtores locais mais eficientes, de um lado, e elimina os produtores menos eficientes no país exportador, de outro. Com menor produção e

oferta, o consumo interno também diminui, ou seja, o resultado da tarifa de exportação tende a ser negativo, no sentido de perda de eficiência.

Os efeitos sobre a distribuição de renda na economia dizem respeito aos impactos das tarifas de exportação para frente e para trás na cadeia produtiva, nos mercados dos bens relacionados (substitutos e complementares) e na remuneração dos fatores de produção. Em relação à cadeia produtiva, tende a ocorrer uma transferência de renda do setor produtor da matéria-prima para a indústria processadora. O mercado dos bens relacionados tende a ser prejudicado, no caso dos bens substitutos, e favorecido, no caso de bens complementares ao produto tributado.

Por fim, os impactos sobre a remuneração dos fatores de produção vão depender se esses são específicos ou móveis entre os setores produtivos da economia. À medida que o preço do produto tributado cai no mercado doméstico, por um lado, o retorno dos fatores específicos e dos fatores usados intensivamente na produção do produto tributado tende a diminuir. Por outro lado, os fatores móveis se deslocarão para outros setores produtivos da economia e não sofrerão da mesma forma (Piermartini, 2004).

3 METODOLOGIA

3.1 O método Constant Market Share

O método Constant Market Share (CMS) será aqui descrito tal como feito por Maranhão e Vieira Filho (2022).⁸ O método tem sido utilizado para análises da determinação dos fatores que contribuíram para o desempenho das exportações de um país, ou mesmo bloco econômico, em relação ao resto do mundo, ou mercados estrangeiros individuais em determinado período. Conforme Richardson (1971), o CMS é construído para examinar o crescimento das exportações do país, que basicamente atribui o crescimento favorável ou desfavorável das exportações tanto à estrutura das exportações quanto à competitividade.

A intenção é que cada país ou bloco de países conserve sua parcela constante no comércio mundial. Se houver mudança nessa parcela, deve-se deixar implícito no modelo, sendo o seu desempenho atribuído à competitividade, associada aos preços relativos. Para Leamer e Stern (1970), os elementos que contribuem para que as exportações de um país não acompanhem a média mundial são: i) a concentração de exportações em mercadorias, cuja demanda cresça mais devagar que a média dos produtos; ii) as exportações

8. Para um resumo detalhado do método CMS e um exemplo numérico, confira em Carvalho (2004).

TEXTO para DISCUSSÃO

destinadas a regiões estagnadas; e iii) a falta de interesse, estímulo ou condições de o país competir com seus ofertantes no mercado internacional.

Nesse sentido, o método procura decompor quatro efeitos: i) crescimento do comércio mundial; ii) composição da pauta; iii) destino das exportações; e iv) efeito residual, que representa a competitividade. Tem-se a decomposição baseada no crescimento das exportações mundiais, favorável ou desfavorável, associado à estrutura das mercadorias ou dos mercados e às mudanças na competitividade relativa.

Tais efeitos são descritos a seguir.

- 1) *Efeito crescimento do comércio mundial*: incremento observado se as exportações do país estudado tiverem crescido à mesma taxa de crescimento do comércio mundial.
- 2) *Efeito composição da pauta*: mudanças na estrutura da pauta com concentração em mercadorias com crescimento de demanda mais ou menos acelerado. O efeito será positivo se as exportações do país estiverem concentradas no produto de maior expansão ou quando a taxa de crescimento for superior à média mundial.
- 3) *Efeito destino das exportações*: mudanças decorrentes das exportações de mercadorias para mercados de crescimento mais ou menos dinâmicos. O efeito destino das exportações será positivo se o país tiver concentrado suas exportações em mercados que experimentaram maior dinamismo no período analisado e negativo se concentrado em regiões mais estagnadas.
- 4) *Efeito residual, o qual seria uma proxy da competitividade*: a medida desse efeito está, na prática, relacionada às mudanças nos preços relativos, ou seja, os importadores tendem a substituir o consumo dos bens cujos preços se elevaram pelo consumo daqueles com preços menores em termos relativos. Assim, quando um país deixa de manter sua parcela de mercado no comércio mundial, o termo competitividade é negativo e indica preços aumentando para o país em questão, em proporção maior que os preços de seus competidores.

As principais limitações encontradas nesse tipo de metodologia estão relacionadas ao efeito competitividade, que é quantificado sem envolver a identificação dos fatores explicativos desse indicador. O efeito residual reflete fatores diversos que afetam a capacidade de venda de um país para mercados estrangeiros, como melhoria de qualidade, acordos financeiros, mudanças na política de comércio, padrões de demanda, costumes e preferências (Richardson, 1971). Dessa maneira, a identificação é feita nos

resultados e na discussão, no intuito de identificar a ocorrência de fatores econômicos internos e externos, os quais se relacionam ao ganho ou à perda de competitividade, como se propõe em Carvalho (2004).

3.2 Período de análise

Considerando que a estrutura das exportações mundiais de um país em particular sofre mudanças ao longo do tempo, a divisão da série temporal em intervalos mais curtos possibilita o estudo detalhado das mudanças que ocorreram entre o início e o fim de todo o período analisado.

Dessa forma, dividiu-se o estudo nos seguintes subperíodos:

- 2000 a 2010: tem-se o forte crescimento da economia chinesa (que aumenta a demanda por *commodities*) e a apreciação do cambial, em 2005, com forte impacto na inflação dos preços dos bens agrícolas. Em 2008, tem-se a crise financeira internacional. Essa etapa se caracterizou pela alavancagem das exportações do setor agroindustrial em muitos países; e
- 2010 a 2021: representa os anos mais recentes após a crise financeira americana, mas com baixo impacto no crescimento das exportações agropecuárias, num primeiro momento; porém, observa-se uma forte reestruturação da economia mundial devido à crise econômica, assim como da pandemia em 2020.

3.3 Fonte de dados e mercado de destino

Neste estudo, foram coletados dados da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) referentes ao valor em dólares das exportações da Argentina, da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, dos Estados Unidos, da Guatemala, do México, do Peru e do Uruguai, assim como dos valores mundiais dos produtos agropecuários, sejam eles: trigo, milho, açúcar, soja, farelo e óleos vegetais, suco de laranja, café em grão e torrado, algodão, mandioca, cacau, arroz, leite e derivados, bem como carnes bovina, suína e de frango,⁹ no período de 2000 a 2021. Consideraram-se, para fins de análise, os mercados das regiões da América do Sul, América do Norte, América Central, Europa, África, Ásia e Oceania.

9. Para essa seleção, foram agrupados diversos produtos, tais como café em grão, café torrado, algodão não cardado ou penteado, resíduos de algodão de preparação, algodão cardado ou penteado, milho, carne bovina desossada, carne bovina com osso, carne de frango, carne suína com osso, carne suína desossada, suco de laranja, queijo de leite integral de vaca, leite de vaca, soja, açúcar bruto, farelo de milho, farelo de trigo, farinha e farelo de soja, óleo de milho, óleo de soja, óleo de colza e óleo de girassol.

4 DIAGNÓSTICO LATINO-AMERICANO DAS EXPORTAÇÕES DO AGRONEGÓCIO

4.1 Fonte do crescimento das exportações

A tabela 2 apresenta o cálculo do método CMS para diferentes países. A análise foi dividida em dois períodos: i) 2000 a 2010; e ii) 2010 a 2021. No primeiro período, as exportações mundiais cresceram em torno de 11% ao ano, enquanto, no segundo, houve uma redução do crescimento, para uma taxa de 4,8% ao ano. Nos dois períodos, o Brasil apresentou taxas de crescimento das exportações superiores às observadas no mundo. No primeiro período, que foi um momento mais favorável em termos de crescimento mundial, Argentina, Brasil, Equador, Peru e Uruguai tiveram taxa de crescimento maior do que a taxa mundial. No segundo período, que já mostra um arrefecimento do crescimento mundial, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México e Uruguai seguiram com taxas de crescimento das exportações maiores do que as observadas no mundo.

De 2000 a 2010, o bom desempenho argentino, no primeiro período, deu-se em função do crescimento mundial, da composição da pauta de produtos, bem como do mercado de destino. A competitividade foi um fator que piorou significativamente, principalmente na última década. De 2010 a 2021, observou-se baixo crescimento das exportações, concentrado basicamente no crescimento internacional e na pauta de produtos exportados, o que pode, em partes, ser explicado pela execução das políticas comerciais desse país, como será visto na próxima seção.

No contexto brasileiro, para o período de 2000 a 2010, a competitividade foi o principal fator, seguida pelo crescimento do comércio mundial, bem como pela composição da pauta de produtos exportados. O fator que menos contribuiu no primeiro período, no caso brasileiro, foi o destino das exportações. Para o período de 2010 a 2021, o crescimento do comércio mundial foi o fator que mais alavancou o Brasil, seguido novamente da competitividade. Nesse segundo período analisado, a composição de pauta e o destino das exportações foram efeitos que contribuíram de forma negativa.

A *performance* boliviana, no segundo período, deu-se em função da competitividade, do crescimento do comércio mundial, do destino das exportações e da pauta de produtos. No que se refere à Colômbia, o crescimento mundial foi o principal fator, mas deve-se ressaltar o fator positivo da competitividade, principalmente no segundo período. O Equador também foi um país que observou crescimento acima da média mundial para os dois períodos. No primeiro e no segundo períodos, crescimento internacional e competitividade foram os fatores que mais contribuíram.

A economia norte-americana apresentou uma queda de competitividade muito forte. Grande parte do crescimento nos dois períodos para os Estados Unidos se deu pelo crescimento do comércio mundial. No contexto da economia mexicana, tem-se um crescimento superior ao da média das exportações mundiais apenas no segundo período. Nesse segundo período, os fatores que mais contribuíram para o crescimento das exportações mexicanas foram o crescimento do comércio mundial, a competitividade e o destino das exportações, nessa ordem. No primeiro período, o México se mostrou muito debilitado nos quesitos que dependem da economia interna, seja pauta, destino ou competitividade.

O Peru teve um excelente crescimento no primeiro período, que foi influenciado pelo crescimento do comércio internacional e pela competitividade. No segundo período, a economia peruana apresentou um decréscimo das exportações agropecuárias. Por fim, o Uruguai foi uma economia que cresceu acima da média mundial nos dois períodos estudados. No primeiro período, os fatores mais relevantes para o desempenho foram crescimento do comércio mundial, destino das exportações e competitividade. No segundo período, foram o crescimento do comércio internacional e a pauta de exportações, bem como a competitividade, nessa ordem.

TABELA 2**Decomposição do crescimento das exportações por países e períodos analisados**

Países	Períodos	Taxa de crescimento (%)		Decomposição das fontes			
		Exportações agropecuárias do mundo	Exportações agropecuárias do país	Crescimento do comércio mundial	Composição de pauta	Destino das exportações	Competitividade
Argentina	2000 a 2010	11,0	12,4	82,29	12,06	7,03	-1,38
	2010 a 2021	4,8	3,4	151,85	48,71	1,88	-102,44
Bolívia	2000 a 2010	11,0	3,6	426,36	190,02	-284,46	-231,92
	2010 a 2021	4,8	10,5	34,16	2,61	17,46	45,76
Brasil	2000 a 2010	11,0	18,9	39,44	4,33	-4,85	61,07
	2010 a 2021	4,8	6,2	72,62	-13,86	-2,75	43,99
Colômbia	2000 a 2010	11,0	5,4	264,47	-81,84	11,16	-93,79
	2010 a 2021	4,8	5,5	85,68	-27,94	8,89	33,36

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Países	Períodos	Taxa de crescimento (%)		Decomposição das fontes			
		Exportações agropecuárias do mundo	Exportações agropecuárias do país	Crescimento do comércio mundial	Composição de pauta	Destino das exportações	Competitividade
Equador	2000 a 2010	11,0	16,7	49,66	10,85	1,34	38,16
	2010 a 2021	4,8	6,3	71,36	-18,72	-14,42	61,78
Estados Unidos	2000 a 2010	11,0	9,8	118,88	13,66	4,87	-37,41
	2010 a 2021	4,8	3,8	134,14	26,19	30,84	-91,17
Guatemala	2000 a 2010	11,0	6,6	204,20	-26,02	8,37	-86,55
	2010 a 2021	4,8	-2,1	-331,87	225,18	-28,74	235,43
México	2000 a 2010	11,0	5,2	278,49	-86,68	-67,25	-24,55
	2010 a 2021	4,8	8,7	45,12	-5,99	22,74	38,13
Peru	2000 a 2010	11,0	15,0	60,43	-21,26	-3,54	64,37
	2010 a 2021	4,8	-0,4	-1.755,44	581,29	140,04	1.134,11
Uruguai	2000 a 2010	11,0	14,7	62,53	-18,39	5,44	50,42
	2010 a 2021	4,8	5,3	89,09	22,04	-25,37	14,24

Elaboração dos autores.

5 EVIDÊNCIAS SOBRE O IMPACTO ECONÔMICO DAS TARIFAS DE EXPORTAÇÃO: O CASO DA ARGENTINA

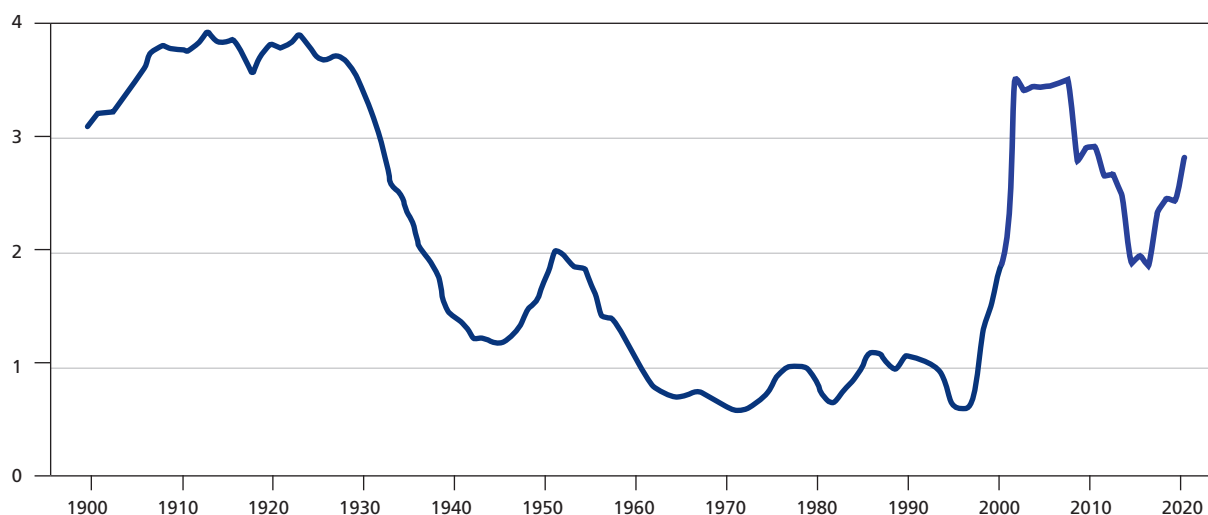
A experiência argentina é um estudo de caso relevante sobre tarifas de exportação na América Latina e pode ser analisada em um contexto histórico de políticas econômicas, particularmente políticas comerciais, que distorceram as vantagens estabelecidas pela dotação de fatores do país e que comprometeram o desenvolvimento econômico da nação. O comércio internacional e as políticas comerciais da Argentina têm sido identificados como os principais fatores responsáveis pelo seu não desenvolvimento, como relatado nos estudos de Gerchunoff e Llach (2009) e Brambilla, Galiani e Porto (2018). Mas políticas comerciais, enraizadas em conflitos distributivos, favorecem a indústria sobre a agricultura em um país com vantagem comparativa fundamental para a produção agropecuária.

Pode-se tomar como ponto de partida da análise o período referente a meados do século XIX até a Grande Depressão, em 1930, momento em que a economia argentina vivia o *boom* da primeira era da globalização e sua renda nacional *per capita* convergia significativamente com as dos países mais ricos, como Alemanha, Canadá e Estados Unidos. Tal fato pode ser verificado observando-se o gráfico 2, que mostra o grau de abertura da Argentina de 1900 até 2021. Nesse período, o crescimento da economia do país foi liderado pelas exportações do setor agropecuário, o qual desfrutava de ganhos dinâmicos do comércio e se beneficiava de retornos substanciais dos fatores de produção desse setor.

A chegada da Grande Depressão, no entanto, teve fortes implicações negativas sobre a Argentina, bem como para o resto do mundo. As condições internacionais desfavoreciam o crescimento liderado pelas exportações, com declínios nos preços e quantidades. As importações mundiais de trigo, milho, carne bovina e lã – os quatro principais produtos argentinos à época – caíram significativamente no comércio internacional. A contração do comércio externo influenciou a mudança da política para uma industrialização voltada para o mercado nacional.

GRÁFICO 2

Grau de abertura comercial¹ da Argentina



Fontes: Brambilla, Galiani e Porto (2018) até o ano 2000; e World Bank até o ano 2021 (disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>; acesso em: maio 2024.).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Grau de abertura = (valor da exportação + valor da importação)/valor do produto interno bruto (PIB).

TEXTO para DISCUSSÃO

Essa fase marca o início não só na Argentina como nos países em desenvolvimento da prática de industrialização altamente intervencionista, a industrialização por substituição à importação (ISI). Esse processo se tornou ainda mais forte com o início da Segunda Guerra Mundial, especificamente durante o 1º governo Juan Domingo Peron (1946-1952), período em que as políticas de ISI atingiram seu ápice, com relevante deterioração nos termos de troca (ver o gráfico 2), combinando tarifas, cotas, controles cambiais, crédito do sistema bancário nacionalizado às indústrias manufatureiras e apropriação pelo governo dos altos preços de exportação do imediato pós-guerra (Gerchunoff e Llach, 2009).

Pouco antes da chegada de Peron, havia sido criado o Instituto Argentino para a Promoção do Intercâmbio (Iapi), que detinha o monopólio do comércio exterior. Nesse período, o governo apropriava-se de cerca de 50% dos preços das exportações agrícolas por meio de tributação para financiar as importações e apoiar as recém-criadas empresas públicas. Segundo Piermartini (2004), os argumentos para financiar indústrias nacionais nascentes estavam baseados na crença de que os exportadores de *commodities* ficavam atrás dos exportadores de produtos manufaturados, pois os países que se especializavam em produtos ditos de baixo valor agregado ficavam presos a uma estrutura produtiva que implicava taxas de crescimento mais baixas.

Assim, as tarifas de exportação sobre *commodities* primárias funcionaria como um subsídio indireto para a indústria de manufatura ou o processamento de maior valor agregado doméstico. Como explicado por Piermartini (2004), o inconveniente desses argumentos era que se pressupunha, intrinsecamente, que a estrutura industrial seria estática e que não haveria repercussões que incentivassem o desenvolvimento de bens ou tecnologias substitutas, favorecendo a entrada de novos produtores no mercado. Existia ainda o risco de que as tarifas de exportação, e outras formas de subsídios, encorajariam o desenvolvimento de indústrias ineficientes, as quais dependeriam de subsídios governamentais para sobreviver ao mercado.

O núcleo das políticas de ISI estabelecia, dessa forma, um divórcio entre os termos de troca nacionais e internacionais da agricultura exportável *vis-à-vis* manufaturas substitutas de importações, que permaneceu em vigor por três décadas após a guerra, embora com maior variabilidade para exportações do que para importações. De acordo com Brambilla, Galiani e Porto (2018), a intensidade peculiar da estratégia de ISI da Argentina provavelmente surgiu da desigualdade setorial. Um grande impulso de industrialização exigiria proteção extrema na Argentina, dadas as vastas desvantagens comparativas para as manufaturas. No entanto, a escassez de dotações de fatores apropriadas (trabalho e capital) para um empreendimento tão ambicioso também foi um impedimento para seu sucesso.

A partir de 1950, outras restrições importantes afetaram as exportações agrícolas da Argentina. Com o lançamento do segundo plano quinquenal no governo de Peron (1952), o objetivo era desenvolver a indústria de insumos pesados e básicos e do setor petrolífero. A tentativa “desenvolvimentista” da Argentina era no sentido de superar os gargalos do balanço de pagamentos. No final dos anos 1950, com o início do governo de Artruro Frondizi, ocorreu um aprofundamento dessas políticas.

Como relatado por Gerchunoff e Llach (2009), no início da década de 1960, o presidente Illia ainda compartilhava da visão de apoiar e desenvolver a indústria pesada, embora a discriminação contra as exportações tenha sido substituída por uma política menos hostil, que permitiu à Argentina atingir pelo menos seu volume de exportações pré-Depressão ainda em 1969. Nesse período, o processo de ISI teve seu maior sucesso na Argentina. Assim, no início dos anos 1970, a Argentina permanecia em um processo profundo de substituição de importações, liderado por políticas comerciais que entravam em detrimento da produção comercial do setor agropecuário.

A explosão da crise inflacionária, em 1976, culminou no último golpe militar na Argentina. Como mencionado por Brambilla, Galiani e Porto (2018), esse novo governo rompeu com a política nacional de industrialização, promovendo uma volta penosa do país aos mercados mundiais. As políticas de liberalização do novo governo previam, entre outros elementos, rodadas sucessivas de desvalorização cambial, bem como redução das tarifas sobre as exportações agropecuárias. No entanto, essa retomada aos mercados mundiais em meio à crise econômica instalada aumentou a tensão dos conflitos sociais e políticos, tendo como resultado o fim da ditadura militar, em 1983.

Para a recém-criada democracia, cujo cerne era marcado por precárias condições orçamentárias e inflacionárias, era difícil manter simultaneamente a abertura econômica e realizar o ajuste fiscal à custa de uma moeda fraca. Por isso, o início da nova democracia na Argentina foi marcado por um processo de reversão da liberalização comercial, particularmente via restrições quantitativas de exportações e imposição de tarifas de exportações. Esse cenário econômico conturbado se arrastou e se intensificou até o início dos anos 1990. As revoltas populares e a inflação, ainda incontrolável, precipitaram o fim do governo de Raúl Alfonsín e a antecipação do governo de Carlos Menem, em 1989. Este, por sua vez, assumia o governo em um cenário de ampla desorganização econômica (Gerchunoff e Llach, 2009).

Para restaurar a estabilidade econômica e obter um equilíbrio na balança de pagamentos, seguiu-se o Consenso de Washington, iniciando-se a implantação de diversos pontos, como mencionado por Vianini (2012). Entre as medidas, destacaram-se o aumento das tarifas de exportação, a redução de gastos públicos, a suspensão de subsídios e os

incentivos fiscais, as desvalorizações cambiais, a compressão dos salários, além do corte na oferta monetária. No entanto, tais medidas tiveram como resultado o lançamento da economia argentina em rota de recessão e hiperinflação, no início dos anos 1990. Esse quadro muda apenas após a chegada de Domingo Cavallo ao Ministério da Economia. Esse, por sua vez, propôs um conjunto de medidas que viriam a surtir os efeitos desejados relacionados à estabilização econômica.

As mais relevantes medidas foram o Plano de Conversibilidade, as privatizações e a redução geral das tarifas de exportação. O plano tratava da Lei da Conversibilidade, que previa 100% de desvalorização do austral em relação ao dólar, prática conhecida como *currency board*.¹⁰ Por essa lei, o Estado também não poderia emitir moedas além de suas reservas, para preservar a paridade 1:1 prevista na norma. As privatizações seriam uma forma de melhorar o caixa do governo e desafogá-lo dos sucessivos déficits orçamentários. A redução geral das tarifas promoveria a concretização da abertura da economia ao mercado externo (Gerchunoff e Llach, 2009).

Os resultados imediatos dos planos conduzidos pelo ministro Cavallo foram o fim da fuga de capital nacional para o dólar, o reingresso de capitais estrangeiros, a redução nas taxas de juros, o reaquecimento da economia e o controle da inflação em meados dos anos 1990, como apresentado por Vianini (2012). Essa fase, no entanto, durou pouco tempo. A elevação do desemprego, os escândalos de corrupção na operacionalização das privatizações e o aumento da dívida externa corroíam o cenário socioeconômico e político do país. O modelo de *currency board* também dava sinais de insustentabilidade, devido à supervalorização da moeda argentina. Assim, a partir de meados dos anos 1990, a combinação entre abertura econômica e câmbio fixo levou a Argentina a uma situação calamitosa. A economia se deteriorava tão rapidamente que, no final desse período, todos os ganhos obtidos pelas políticas do ministro Cavallo foram perdidos, além de resultar na piora dos índices sociais.

A força política que nasce nesse meio, conhecida como Alianza, cristalizada na chapa de La Rua, venceu Menem nas eleições de 1999, sob a promessa de reestruturação da ordem econômica e social. O governo La Rua manteve as mesmas diretrizes do governo anterior, com práticas neoliberais associadas à promoção da abertura econômica. No entanto, além dos conflitos internos, o mercado externo também era desfavorável, devido a sucessivos choques exógenos – o mundo passava pela crise

10. O *currency board*, modelo de paridade entre o dólar e o peso argentino, era recomendado a países que passavam por crises monetárias graves e prolongadas, sendo sua característica. Como efeito, essa medida promoveu a dolarização da economia argentina. Com a taxa de câmbio fixa, quaisquer aumentos de preços dos produtos nacionais poderiam levar à perda de mercado para concorrentes importados (Vianini, 2012).

asiática, desvalorização dos preços da *commodities*, desvalorização do real, apreciação do dólar, entre outros fatores – que fizeram com que o interregno de La Rúa até a Nestor Kirchner fosse conturbado, causando aumento das tensões econômicas e sociais no país (Gerchunoff e Llach, 2009; Vianini, 2012).

Esses sucessivos choques exógenos colocaram em xeque os fundamentos que davam sustentação à conversibilidade. O seu abandono tardio já não surtiu efeitos desejados, de modo que a partir de 1999 o país mergulhou em uma profunda recessão. Em particular, o ano de 2001 foi marcado por uma crescente perda de confiança na solvência da economia argentina, especialmente do setor financeiro. Perdas de reservas internacionais e fugas de capitais, no auge da instabilidade, fizeram com que o governo argentino decretasse a moratória e suspendesse o pagamento da dívida externa.

Nestor Kirchner chegou ao governo em 2003, e sua entrada marca inúmeras rupturas com os governos anteriores. Embora a conversibilidade já tivesse sido abandonada antes do início do seu governo, essa medida foi, mais tarde, importante para as negociações de Kirchner com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para a saída da moratória da Argentina. Essa saída da Argentina da moratória no governo de Nestor Kirchner foi uma importante conquista de sua passagem pela presidência. A reestruturação da dívida e a saída da moratória fortaleceram a reinserção do país na economia internacional, levando-a a um grau de abertura só observado antes do início da Grande Depressão, como pode ser verificado no gráfico 2 (Gerchunoff e Llach, 2009; Vianini, 2012).

A deflagração de uma nova política econômica começa na segunda era Kirchner, com a eleição de Cristina Kirchner para presidência da Argentina, em 2007, como relatado por Devadoss, Luckstead e Ridley (2019). A deterioração dos preços relativos decorrentes da desvalorização cambial teve como consequência o início de um novo processo de substituição de importação, com redução do grau de abertura da economia argentina (gráfico 2). Outro ponto importante diz respeito ao retorno do uso de barreiras comerciais baseadas em tarifas de exportação e políticas de restrição às exportações, especificamente sobre a carne bovina. A justificativa ostensiva do uso dessas barreiras comerciais seria aumentar a disponibilidade interna de *commodities* primárias para processamento e aumentar a oferta interna de carne bovina para alcançar a estabilidade interna dos preços.

Segundo Piermartini (2004), os argumentos para utilizar tarifas de exportação para controlar pressões inflacionárias são baseados no seguinte raciocínio: como o imposto reduz o preço interno da *commodity*, isso compensa parcialmente as pressões inflacionárias advindas de preços mais altos no exterior. Sendo assim, um imposto de exportação refletirá em custos mais baixos para a indústria de processamento,

reduzindo ainda mais os preços do consumo dos produtos processados. Além disso, um imposto sobre a exportação também reduz o impacto que os preços internacionais mais altos têm no mercado doméstico por meio do seu efeito adverso sobre o consumo.

No entanto, o repasse de produtos a preços mais baixos para a indústria de processamento só irá reduzir os custos desse último a depender de sua estrutura de mercado. Se esse mercado tiver estrutura oligopolista, os consumidores podem não se beneficiar dos preços mais baixos da *commodity* processada. Ao longo do tempo, nesses casos, os impostos sobre as exportações podem ter consequências opostas às pretendidas, como foi o caso da Argentina.

A maior parte desse imposto recaiu sobre a soja, que se tornou uma das *commodities* mais importantes produzidas pela Argentina a partir de meados dos anos 1970. Além disso, desde 2006, em um esforço para aumentar a disponibilidade doméstica e conter o aumento dos preços dos alimentos, o governo manteve a taxa de exportação sobre a carne bovina e impôs periodicamente uma proibição sobre suas exportações. As restrições à exportação criaram inúmeras consequências nos setores de soja e carne bovina.

De acordo com Devadoss, Luckstead e Ridley (2019), os impostos de exportação tiveram dois efeitos imediatos na indústria da soja. O primeiro efeito diz respeito ao fato de que o imposto sobre a soja restringiu as exportações desse produto e obrigou os produtores a vendê-la internamente para o processamento de farelo e óleo de soja. O segundo efeito está inerentemente relacionado ao primeiro e decorre da natureza diferencial da tarifa: à medida que mais soja é processada no mercado interno, aliado aos impostos de exportação relativamente mais baixos sobre a soja processada, mais farelo e óleo de soja são exportados.

Para os produtores de carne bovina, no entanto, o efeito direto das restrições comerciais foi limitar seu acesso aos mercados estrangeiros e reduzir seus lucros. Assim, as políticas do governo Kirchner contribuíram para reduzir os estoques de rebanho e aumentar os preços da carne bovina internamente, embora a intenção das restrições à exportação fosse reduzir o preço e aumentar a disponibilidade interna da carne bovina. Isso mostra como podem se dar os efeitos redistributivos ao longo da cadeia produtiva do produto tributado. Devido à disponibilidade interna reduzida, o consumo doméstico de carne bovina diminuiu visivelmente.

Uma nova mudança de paradigma começa com as eleições de Maurício Macri para a presidência da Argentina em 2015. Após doze anos dos governos de Nestor e Cristina Kirchner, o país voltou a procurar acesso aos mercados de capitais internacionais para financiar seu crescimento, mesmo em meio as preocupações relativas à inflação

e ao desemprego, que se mantinham persistentemente elevados. Até o ano de 2016, Macri eliminou os controles cambiais, ajustou as taxas de serviços públicos e reduziu as tarifas sobre as exportações de produtos agrícolas, que estavam em vigor desde 2002, com o intuito de incentivar a produção agroexportadora, estimulando a abertura comercial da Argentina, como visto no gráfico 2. Foram mantidas apenas as tarifas sobre o couro bovino e caprino, bem como a soja e seus derivados (Brandão, 2016; Devadoss, Luckstead e Ridley, 2019).

Em um estudo empírico feito por Devadoss, Luckstead e Ridley (2019), mostrou-se que a redução das tarifas de exportação proposta por Macri resultaria, no longo prazo (em torno de quarenta anos), no aumento da produção e das exportações agrícolas, no aumento do rebanho bovino e no crescimento da renda dos produtores. A elevação dos preços internos seria compensada pelo aumento da renda dos consumidores, o que teria como consequência uma elevação do consumo interno. Entretanto, a nova política durou pouco menos de três anos, devido à crise argentina de 2018, resultado de uma seca histórica, que afetou a produção agrícola, aliada à elevação dos juros americanos, que estimulou a fuga de capital. O governo argentino foi obrigado a reafirmar sua dependência fiscal em tarifas de exportação a fim de cobrir suas dívidas.

No final de 2019, com o agravamento da crise econômica, Macri perdeu a reeleição para uma coligação peronista liderada por Alberto Fernández. O novo governo nacional reacendeu a retórica nacional-populista e expôs as relações ambivalentes que os governos de Kirchner mantinham com o setor exportador e os movimentos populistas. Esse momento marcou a retomada dos conflitos distributivos e das restrições e como eles moldam o processo de formulação de políticas na Argentina. Os conflitos distributivos se estendem entre proprietários de terras, industriais e trabalhadores. Assim, as tendências entre esses setores podem ser entendidas verificando-se as mudanças na forma como diferentes governos pesaram o conflito distributivo e nos constrangimentos enfrentados pelo governo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando um diagnóstico comparativo das fontes de crescimento das exportações para os países selecionados, além do caso argentino, este estudo teve como objetivo mostrar como barreiras comerciais e o uso de tarifas de exportação em produtos agropecuários têm relevantes implicações econômicas, distorcendo a competitividade nos mercados externo e interno. O exemplo argentino é um clássico do que não se deve fazer, pois o país era, no passado, considerado rico, mas passou, nas últimas décadas, para um desenvolvimento econômico medíocre.

O uso de tarifas de exportações é uma forma comum de restrição ao comércio exterior. De forma recorrente, por muitas décadas, a Argentina fez uso dessa prática comercial, bem como vários países latino-americanos. A experiência mostrou como essa ação desencadeou conflitos distributivos entre os setores de manufatura e de produção de *commodities* agropecuárias, com intensidades distintas em cada país estudado. Ao avaliar as fontes de crescimento das exportações, verificou-se que o desempenho das exportações argentinas foi baseado no crescimento do comércio mundial, com queda da competitividade. Ao contrário, o Brasil, liderando o conjunto dos países, observou um crescimento associado aos ganhos de competitividade.

Indiscutivelmente, a política comercial de tarifas de exportação foi um fator-chave por trás das tendências agrícolas ocorridas no caso argentino, tendo como reflexo reduções nos níveis de produção, de rentabilidade, da quantidade exportada e do consumo interno dos bens afetados pela política. Além disso, o impacto da tarifa de exportação também percorreu toda a cadeia produtiva, repercutindo sobre o tamanho do rebanho bovino, da oferta de carne, bem como elevando os preços no mercado doméstico.

Os resultados dessa análise são informativos para entender os efeitos das restrições à exportação na economia. O protecionismo exacerbado pode gerar efeitos indesejados, o que foi o caso das políticas substitutivas de importação em várias economias latino-americanas, com o intuito de fomentar a produção industrial. Essas políticas, no final, prejudicaram a produção agropecuária, setor exportador, em detrimento do setor industrial. Ou seja, o setor agropecuário financiou, em vários casos, de forma indireta, a indústria doméstica, mas com prejuízo à competitividade do setor exportador. Pode-se concluir que, quanto menor for a intervenção nas políticas comerciais, dados os exemplos estudados, maior será o fomento da produção setorial e do crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

BAFFES, J.; KOH, W. C.; NAGLE, P. The evolution of commodity markets over the past century. *In*: BAFFES, J.; NAGLE, P. (Ed.). **Commodity markets: evolution, challenges, and policies**. Washington: World Bank, 2022.

BRAMBILLA, I.; GALIANI, S.; PORTO, G. Argentine trade policies in the XX century: 60 years of solitude. **Latin American Economic Review**, v. 27, n. 4, p. 1-30, fev. 2018.

BRANDÃO, N. The rebuilding of Argentina. **The Brazilian Economy**, v. 8, n. 4, p. 26-30, abr. 2016.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CARVALHO, F. M. A. Método constante Market Share. *In*: SANTOS, M. L.; VIEIRA, W. C. (Ed.). **Métodos quantitativos em economia**. Viçosa: UFV, 2004.

DEVADOSS, S.; LUCKSTEAD, J.; RIDLEY, W. A dynamic analysis of the impacts of export taxes: the case of Argentinean soy and beef markets. **The World Economy**, v. 42, n. 8, p. 2427-2451, ago. 2019.

ESSAY, B. F. Primary commodity trade and associated problems. *In*: GORDON-ASH-WORTH, F (Org.). **International commodity control: a contemporary history and appraisal**. Abingdon: Routledge, fev. 2024.

FISHLOW, A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Agriculture and industry in Brazil: innovation and competitiveness**. Nova York: Columbia Press, ago. 2020. 244 p.

GATT – GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. **Text of the General Agreement on Tariffs and Trade**. Genebra: WTO, 1986.

GERCHUNOFF, P.; LLACH, L. Equality or growth: a 20th century Argentine dilemma. **Revista de Historia Economica**, v. 27, n. 3, p. 397-426, 2009.

KIM, J. **Recent trends in export restrictions**. Paris: OECD Publishing, 19 jul. 2010. (OECD Trade Policy Papers, n. 101).

LEAMER, E. E.; R. M. STERN. **Quantitative international economics**. Boston: Allyn and Bacon, 1970.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J.E.R. Inserción internacional de los agronegocios brasileños: análisis comparativo. **Revista de la CEPAL**, n. 136, p. 155-178, abr. 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Terms of trade (indicator). **Database**. OECD, 2024.

PIERMARTINI, R. **The role of export taxes in the field of primary commodities**. Genebra: World Trade Organization, 2004. (Discussion Paper, n. 4).

RICHARDSON, J. D. Constant market-shares analysis of export growth. **Journal of International Economics**. v. 1, n. 2, p. 227-239, maio 1971.

SYKES A. O. International trade: trade remedies. *In*: GUZMAN, A. T.; SYKES, A. O. (Ed.). **Research handbook in international economic law**. Cheltenham, Reino Unido; Northampton, Estados Unidos: Edwar Elgar, 2007.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TREBILCOCK, M.; FISHBEIN, M. International trade: barriers to trade. *In*: GUZMAN, A. T.; SYKES, A. O. (Ed.). **Research handbook in international economic law**. Cheltenham, Reino Unido; Northampton, Estados Unidos: Edwar Elgar, 2007.

UN – UNITED NATIONS. Final act and report: volume 1. *In*: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 1964, Genebra. **Proceedings...** Nova York: United Nations, 1964.

VIANINI, F. M. N. **A trajetória econômica da Argentina 1098-2007**. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

VIEIRA FILHO, J. E. R. **O desenvolvimento da agricultura do Brasil e o papel da Embrapa**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2022a. (Texto para Discussão, n. 2748).

VIEIRA FILHO, J. E. R. **Agricultura e pecuária, energia e o efeito poupa-florestas**: um comparativo internacional. Brasília: Ipea, jun. 2022b. (Nota Técnica Dirur, n. 30).

VIEIRA FILHO, J. E. R.; SILVEIRA, J. M. F. J. Competências organizacionais, trajetória tecnológica e aprendizado local na agricultura: o paradoxo de Prebisch. **Economia e Sociedade**, v. 25, n. 3, p. 599-630, set.-dez. 2016.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Guatemala. Genebra: WTO, 2017a.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Suriname. Genebra: WTO, 2017b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Colombia. Genebra: WTO, 2018a.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Uruguay. Genebra: WTO, 2018b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Ecuador. Genebra: WTO, 2019a.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Costa Rica. Genebra: WTO, 2019b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Argentina. Genebra: WTO, 11 ago. 2021.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Guyana. Genebra: WTO, 26 jan. 2022.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Honduras. Genebra: WTO, 2023a.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Brazil 2022. Genebra: WTO, 2023b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy reviews**. Genebra: WTO, 2024.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALCANTARA, I. R.; VEDANA, R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Produtividade do algodão no Brasil: uma análise da mudança estrutural**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2682).

ALVES, E. R. A.; LÍCIO, A. M. A.; CONTINI, E. Perspectivas do Brasil no comércio internacional de lácteos. *In*: VILELA, D. *et al.* (Ed.). **Pecuária de leite no Brasil: cenários e avanços tecnológicos**. Brasília: Embrapa, 2016.

AREVALO, J. L. S.; ARRUDA, D. O.; CARVALHO, J. P. Competitividade no comércio internacional do café: um estudo comparativo entre Brasil, Colômbia e Peru. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, v. 18, n. 1, p. 62-78, 2016.

BALASSA, B. Trade liberalisation and “revealed” comparative advantage. **The Manchester School**, v. 33, n. 2, maio 1965.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Trade: crops and livestock products**. Faostat Data. 2012. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data>.

FERREIRA, M. D. P.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Inserção no mercado internacional e a produção de carnes no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2019. (Texto para Discussão, n. 2479).

FERREIRA, Z. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Competitividade internacional do agronegócio. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (Org.). **Agropecuária brasileira: evolução, resiliência e oportunidades**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 67-95.

GUTMAN, G. E.; MIOTTI, L. E. Exportaciones agroindustriales de América Latina y el Caribe: especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE. *In*: CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LA FAO; GTZ – SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA. **Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales**. Santiago: Naciones Unidas, 1998.

HIDALGO, A. B. Especialização e competitividade do Nordeste no mercado internacional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 29, p. 491-515, 30 jul. 1998.

LAFAY, G. Le mesure des avantages comparatifs révélés. **Économie Perspective Internationale**, v. 1, n. 41, p. 27-43, 1990

SOUZA, R. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Produção de trigo no Brasil: análise de políticas econômicas e seus impactos. **Revista de Política Agrícola**, v. 30, n. 2, p. 45-61, 2021.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Production, Supply and Distribution (PS&D)**. USDA, 2023. Disponível em: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.