

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1246

COTAS TARIFÁRIAS E O IMPACTO SOBRE AS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS NA UNIÃO EUROPÉIA

**Honorio Kume
Guida Piani
Pedro Miranda**

Rio de Janeiro, dezembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1246

COTAS TARIFÁRIAS E O IMPACTO SOBRE AS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS BRASILEIRAS NA UNIÃO EUROPÉIA *

Honorio Kume**

Guida Piani***

Pedro Miranda***

Rio de Janeiro, dezembro de 2006

* Versão revista do trabalho apresentado no XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), Fortaleza, em julho de 2006; no Acralenos II Seminar *Agricultural Trade Liberalization and Developing Countries: Expected Consequences and Effective Impacts, 4 Critical Issues*, Santiago, em novembro de 2006; e no XXXIV Encontro Nacional de Economia (Anpec), Salvador, em dezembro de 2006. Agradecemos os comentários e as sugestões dos participantes desses encontros.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea e da Uerj. E-mail: <kume@ipea.gov.br>.

*** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea. E-mail: <guidapiani@ipea.gov.br> e <pmiranda@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



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

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

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

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

ISSN 1415-4765

JEL Q 17

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Ipea e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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, Orçamento e Gestão.

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

SINOPSE

O papel da cota tarifária como instrumento de proteção ainda não é bem compreendido. Muitas vezes ignora-se que apenas um dos três instrumentos da cota tarifária (seu volume e as tarifas intra e extracota), dependendo da demanda, efetivamente restringe as importações, sendo os demais redundantes. Assim, a oferta de cotas adicionais geralmente propostas nas negociações comerciais não implica necessariamente um aumento equivalente na quantidade exportada. Além disso, na estimativa de ganho de receita deve ser considerada a variação na renda extraordinária proporcionada pela cota adicional.

Este trabalho tem como objetivo mostrar a importância de uma avaliação correta dos efeitos de cotas tarifárias adicionais para as exportações brasileiras de produtos agrícolas, com base na proposta europeia no âmbito das negociações para um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia.

ABSTRACT

The use of tariff-rate quotas as a protectionist device has not yet been quite well understood. There is a widespread understanding that the offer of an additional tariff quota will generate a growth in the volume exported equivalent to the extra amount yielded. However, this may not happen, due to the characteristics of the tariff-quota system.

Given the demand curve for a certain product, only one of the three components of the tariff-quota mechanism is determinant in restraining imports: the volume of the quota, the in-quota or the extra-quota.

In addition, the estimate of gains in the value exported must include the increase in the "quota-rent" allowed by the additional quota.

This paper aims to point out the importance of an accurate assessment of the effects of additional tariff quotas for some Brazilian agricultural exports. The study focuses on the case of the offer made by the European Union in the negotiations for a Mercosur-EU free trade agreement.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 COTAS TARIFÁRIAS	8
3 EFEITOS DE UMA COTA ADICIONAL: UMA APLICAÇÃO	14
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	18
5 REFERÊNCIAS	19

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o protecionismo e as práticas discriminatórias têm sido as características mais marcantes do comércio internacional de produtos agrícolas. Os governos dos países desenvolvidos, em especial, têm recorrido intensamente a medidas como subsídios domésticos, subsídios às exportações e restrições às importações, tanto na forma de barreiras não-tarifárias como através de tarifas extremamente elevadas.

Algumas tentativas de reformas dessas políticas, em âmbito multilateral, já haviam sido realizadas em rodadas de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) – anteriores à Rodada Uruguai, mas os resultados foram insignificantes, particularmente do ponto de vista dos países em desenvolvimento.

Em 1995, o Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai – *Uruguay Round Agreement on Agriculture* (URAA) – conseguiu estabelecer regras destinadas a melhorar as condições de acesso ao mercado internacional de produtos agrícolas. Em sua maior parte, as restrições não-tarifárias incidentes sobre esses bens foram substituídas por tarifas. Além disso, foram criadas cotas tarifárias – *tariff rate quotas* (TRQs) –, que permitem importações a tarifas mais baixas (tarifa intracota) dentro de uma quantidade especificada (cota), e importações adicionais a tarifas mais altas (tarifa extracota).

Desde então, o uso de cotas tarifárias disseminou-se tanto como parte dos compromissos assumidos no acordo implementado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), como em vários acordos bilaterais ou regionais, graças à garantia de acesso a exportações agrícolas e à obtenção de rendas extraordinárias geradas pela imposição de cotas.

No entanto, o papel da cota tarifária como instrumento de proteção, principalmente nas negociações comerciais, ainda não é bem compreendido, pois muitas vezes ignora-se que apenas um dos três instrumentos da cota tarifária, dependendo da demanda, efetivamente restringe as importações, sendo os demais redundantes. Além disso, não se considera a importância do método de administração das cotas, o que é fundamental para definir a apropriação das rendas por elas geradas, cujo valor pode, em alguns produtos, superar o próprio montante das exportações.

Este trabalho pretende avaliar os possíveis efeitos da aceitação de cotas tarifárias pelos países do Mercosul para as exportações brasileiras de determinados produtos agrícolas destinados ao mercado da União Européia (UE), com base na última proposta oficial de maio de 2004, no âmbito das negociações para um acordo de livre-comércio.

Além desta breve introdução, o trabalho é dividido em quatro seções. Na seção 2, após um retrospecto da criação e difusão de cotas tarifárias a partir de meados da década de 1990, serão apresentadas uma análise teórica do funcionamento desse instrumento de política comercial e uma avaliação dos seus efeitos econômicos. Na seção 3, a oferta de cotas adicionais para os produtos sujeitos à cota tarifária feita pela UE será usada para ilustrar os ganhos que se poderiam esperar nas exportações brasileiras. A seção 4 resume as conclusões.

2 COTAS TARIFÁRIAS

2.1 BREVE HISTÓRICO

Nas primeiras negociações feitas pelos países-membros do GATT (1937, 1949, 1951 e 1956) para a liberalização do comércio agrícola mundial, quase nada foi alcançado. Na Rodada Kennedy (1962-1967), as negociações sobre o tema, travadas entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, culminaram com a assinatura do Acordo Internacional sobre Grãos (comércio de trigo e ajuda alimentar). A Rodada Tóquio (1973-1979) produziu alguns acordos sobre o comércio de bens agrícolas de zonas temperadas e acordos bilaterais para a redução das tarifas de alguns produtos, mas os subsídios agrícolas continuaram sem definição específica e não houve compromissos para a sua redução. A Fórmula Suíça, aplicada para reduções de tarifas de produtos industriais, não foi utilizada para produtos agrícolas.

Da Rodada Uruguai (1986-1994), surgiu o primeiro acordo sobre agricultura, estruturado em dois eixos: a consolidação de tarifas no lugar de barreiras não-tarifárias e a instituição de cotas tarifárias.

Com o intuito de tornar as regras relativas ao comércio agrícola mais compatíveis com as que incidiam sobre os bens industrializados, os negociadores concordaram em substituir todas as restrições não-tarifárias – à exceção das medidas de caráter de segurança sanitária – por tarifas *ad valorem* específicas ou uma combinação delas. Nesse processo, conhecido como tarifificação, as novas tarifas foram fixadas em níveis equivalentes à relação entre os preços domésticos e internacionais, tendo como referência o período 1986-1988. Dado o elevado nível de proteção vigente, os equivalentes tarifários resultantes foram bastante altos, alguns superiores a 150%, como no caso de grãos na UE. Apesar do compromisso assumido pelos países desenvolvidos com um cronograma de reduções tarifárias, de em média 36% durante os seis anos seguintes, a adoção do sistema de cortes pelas médias¹ permitiu a manutenção de tarifas especialmente elevadas para os produtos considerados mais “sensíveis”.²

A segunda importante alteração introduzida pelo URAA foi a instituição de cotas tarifárias, com o objetivo de assegurar um patamar mínimo de acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Nesse sentido, foram criadas duas categorias de cotas tarifárias. Na primeira delas, conhecida como *cotas de acesso mínimo*, as tarifas deveriam ser suficientemente baixas, de forma a impedir que o processo de tarifificação virtualmente bloqueasse as oportunidades comerciais para certos produtos. Às importações deveria ser franqueada uma participação equivalente a 3% do consumo doméstico, tomando por base o período 1986-1988.³ A segunda categoria, denominada *cotas de acesso corrente*, deveria garantir a preservação de níveis

1. Considere dois bens com tarifas de, respectivamente, 1% e 100%. Uma redução média nas tarifas de 36% pode ser obtida com as novas tarifas de 0,43% e 85%. No entanto, a tarifa média passou de 50,5% para 42,7%, equivalente a uma diminuição de apenas 15,5% na tarifa média.

2. Além dos picos tarifários, o processo de tarifificação preservou a chamada “escalada tarifária”, pela qual as tarifas dos produtos processados foram mantidas em níveis muito superiores aos de seus insumos.

3. Essa proporção deveria crescer para 5%, por volta do ano 2000.

de acesso a mercado para determinados produtos, historicamente estabelecidos pelas quantidades previamente importadas.

Dadas as possibilidades de apropriação das rendas extraordinárias das cotas tarifárias, associadas ao seu volume e ao diferencial de tarifas intra e extracota, sua forma de administração desempenha um papel fundamental.

Freqüentemente, são usadas licenças de importação, alocadas às firmas importadoras ou às exportadoras ou a ambas, por meio de vários métodos, entre os quais se destacam: o de tarifas aplicadas – em que, levando-se em conta o preço e a tarifa intracota, a demanda por importações é inferior ao volume estipulado da cota, tornando a restrição quantitativa redundante –, o método de ordem de chegada (*first-come, first-served*) – em que as importações podem beneficiar-se da tarifa intracota até o momento de seu preenchimento –, o de licenças sob demanda – concedidas de acordo com a evolução do preenchimento da cota, em um dado período –, o de leilão e o de desempenho passado (SKULLY, 2001; GORTER; HRANAIOVA, 2004).

Entre 1995 e 2002, entraram em vigor 1.425 cotas tarifárias, como resultado do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai.⁴ Por categoria de produto, a maioria das cotas tarifárias é aplicada a frutas e vegetais (370 cotas tarifárias), carnes (258) e cereais (226). A UE (15 países) e os Estados Unidos são usuários relativamente importantes, aplicando, respectivamente, 87 e 54 cotas tarifárias. Entretanto, os países que mais utilizam esse instrumento de política comercial são Noruega (232) e Polônia (109) (GORTER; INGCO; IGNÁCIO, 2004).

O método de administração mais utilizado é o de tarifas aplicadas⁵, incidindo sobre mais da metade do total aplicado, seguido pelo de licenças sob demanda, pelo de ordem de chegada e pelo método de desempenho histórico. O sistema de leilão, que provavelmente geraria uma alocação mais eficiente e permitiria ao governo apropriar-se da renda da cota, representa menos de 4% do total.

2.2 ANÁLISE ECONÔMICA DA COTA TARIFÁRIA

As cotas tarifárias sujeitam as importações a uma tarifa geralmente reduzida (tarifa intracota) até uma quantidade previamente fixada (cota) e a uma tarifa em geral bastante elevada (tarifa extracota), quando aquela quantidade é ultrapassada. Assim, uma cota tarifária baseia-se em três instrumentos: cota e tarifas intra e extracota. No entanto, dependendo da demanda de importações, apenas um deles exerce o controle efetivo das importações, sendo os demais redundantes (SKULLY, 2001). Assim, nas negociações comerciais para ampliação do acesso a mercado de produtos sujeitos a cotas tarifárias, é importante verificar qual desses instrumentos é efetivamente atuante, a fim de evitar demandas com impacto nulo sobre as exportações.

4. Uma pequena parcela das cotas tarifárias pode ser atribuída aos novos membros da OMC, que tiveram de implementá-las para serem aceitos na organização.

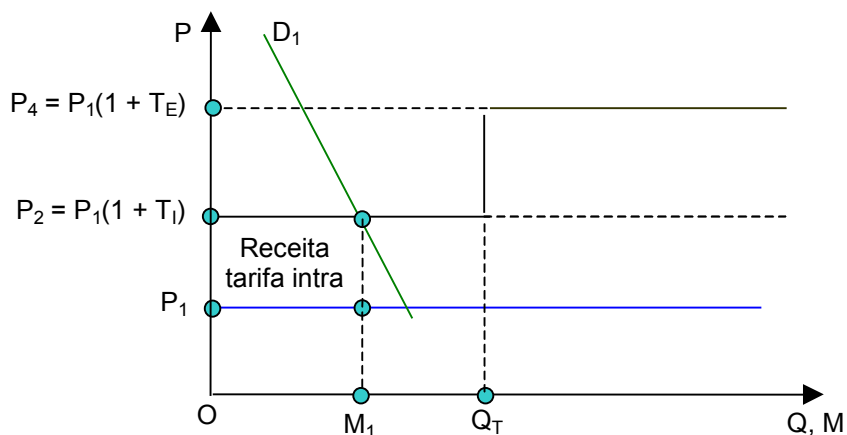
5. Nesse caso, conforme será demonstrado na seção seguinte, a importação é controlada pela tarifa intracota, sendo a cota e a tarifa extracota redundantes. Esse resultado pode ser decorrente de mudanças significativas no preço e/ou na demanda. No entanto, a explicação mais aceitável é a de que as cotas tarifárias foram estabelecidas como medida de precaução contra eventuais aumentos nas importações, que poderiam ser limitadas sem a necessidade de oferecer compensações equivalentes, como as exigidas no caso de medidas de salvaguardas.

O gráfico 1 ilustra três casos possíveis de restrições resultantes da adoção de cotas tarifárias para um determinado país importador pequeno. P_1 representa o preço de importação de livre-comércio, Q_T a cota, M a quantidade importada, T_I a tarifa intracota, T_E a tarifa extracota, e D a curva de demanda de importações. As importações até a quantidade Q_T são tributadas por T_I e a quantidade excedente à Q_T por T_E .

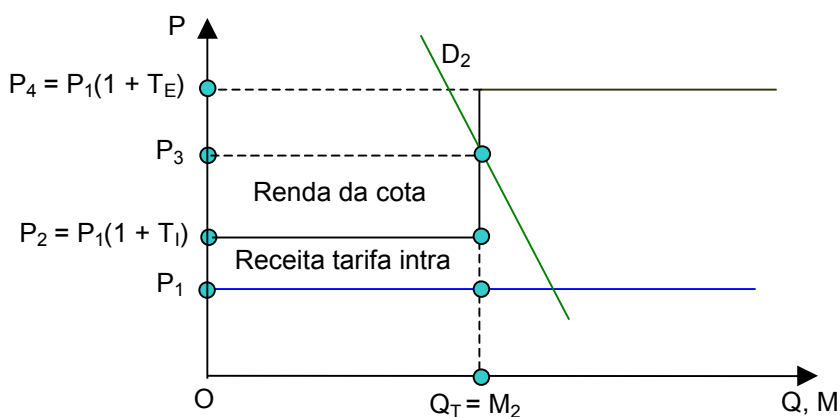
GRÁFICO 1

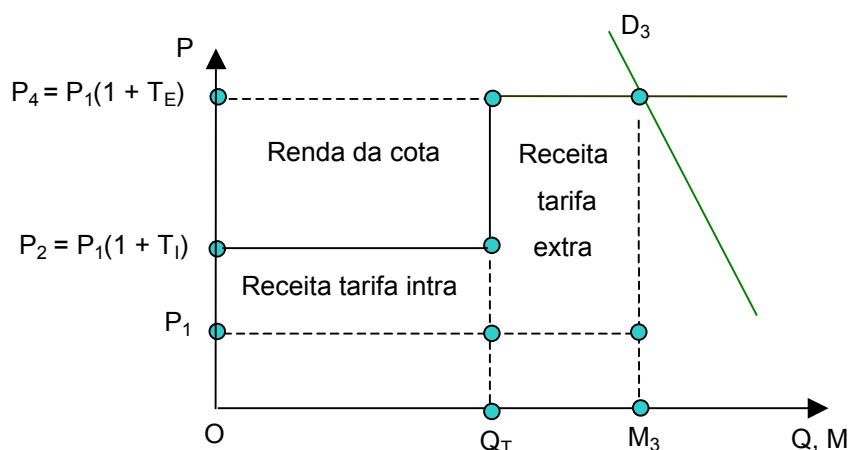
Restrições às importações com cotas tarifárias

A. Importações controladas pela tarifa intracota



B. Importações controladas pela cota





Na parte A, a demanda é D_1 , e a quantidade importada M_1 , ao preço P_2 , é inferior à quantidade fixada pela cota. Logo, a restrição às importações é dada pela tarifa intracota, enquanto a cota e a tarifa extracota são redundantes. O governo obtém uma receita tributária baseada na tarifa intracota cobrada nas importações M_1 . Assim, uma expansão das importações ocorre somente com a redução da tarifa intracota.

Na parte B, a demanda é D_2 , e a quantidade importada M_2 é exatamente igual à quantidade estabelecida pela cota. Esta, portanto, limita as compras externas, e o nível de proteção varia entre as tarifas intra e extracota, devendo ser medido através da comparação entre o preço interno P_3 e o preço externo P_1 . A renda da cota é representada pela área do retângulo formado por $P_3 - P_2$ (diferença entre o preço no mercado doméstico do país importador e o preço pago nas importações, inclusive a tarifa intracota), multiplicada pelo volume da cota. Podemos notar que a renda da cota às vezes é tão importante quanto o valor das exportações.

Por fim, na parte C, a demanda D_3 é suficientemente elevada para permitir importações acima da cota, gerando uma quantidade importada M_3 maior que a estabelecida pela cota. Nesse caso, o controle das importações é determinado pela tarifa extracota. O preço no mercado interno P_4 é determinado pelo preço P_1 acrescido da tarifa extracota. A renda extraordinária é dada pela diferença entre o preço interno P_4 e o preço de importação, inclusive a tarifa intracota, P_2 multiplicada pela quantidade Q_T . O governo arrecada uma receita tributária decorrente da diferença entre P_2 e P_1 , incidente sobre as importações intracota, e entre P_4 e P_1 , incidente sobre as importações acima da cota ($M_3 - Q_T$).

O critério adotado para a distribuição dos direitos à importação até o montante fixado pela cota define a distribuição da renda entre os países exportador e importador e entre os agentes econômicos e o governo em cada país. Se a administração da cota é feita pelo país importador, a renda é apropriada pelos importadores, e vice-versa. No país, se a cota é leiloadada de forma competitiva, a renda da cota é transferida ao governo mediante o pagamento de ágio oferecidos para obter a licença de importação, enquanto, se outros métodos de administração são aplicados, os agentes privados capturam a renda extraordinária.

Assim, nas negociações comerciais que têm como um dos objetivos a ampliação das receitas em divisas, o país exportador deverá assegurar para si a administração da cota e solicitar um maior acesso ao mercado, observando o instrumento que efetivamente limita

as suas exportações: redução da tarifa intracota, se as importações atuais são inferiores à cota atual; elevação da cota, se as importações são iguais à cota; e diminuição da tarifa extracota, se as importações excedem a cota vigente.

2.3 EFEITOS DE UMA COTA ADICIONAL

Nas negociações de acesso a mercado, uma proposta comum para os produtos agrícolas considerados mais sensíveis tem sido a oferta de cotas adicionais, seja de caráter temporário e crescente até a sua extinção, como a oferecida pelos Estados Unidos ao Chile no acordo de livre-comércio assinado recentemente entre ambos (USTR, 2003), ou, de forma permanente e sem aumentos de quantidades predeterminados, como a proposta europeia nas negociações com o Mercosul (KUME *et al.*, 2004).

Assim, nesta subseção, serão analisados, sob a ótica do país exportador, os efeitos de um aumento nas cotas no país importador, sobre as exportações e a renda da cota, nos três casos citados. Para simplificar a análise, será adotada a hipótese de que a cota é administrada pelo país exportador.

a) Importações iniciais inferiores à cota

Nesse caso, conforme visto anteriormente, o controle das importações é exercido pela tarifa intracota, sendo a cota e a tarifa extra redundantes. Portanto, uma oferta de cota adicional não afeta as exportações.

b) Importações iniciais equivalentes à cota

Nesse contexto, uma cota adicional gera um aumento equivalente nas exportações de QT_1 para QT_2 e reduz o preço doméstico de P_5 para P_6 (gráfico 2). O incremento no valor das exportações é igual à cota adicional multiplicada pelo preço P_1 . A redução do preço de P_5 para P_6 diminui a renda anteriormente proporcionada pela cota. No entanto, a cota adicional gera ainda uma renda extra, equivalente à cota adicional multiplicada pela diferença entre o preço P_6 e o preço com tarifa intracota, $P_1 (1 + TI)$. Portanto, o resultado líquido para o país exportador depende do ganho no valor da exportação e da renda extraordinária líquida.⁶

Vale destacar que, para o país exportador, não existe distinção entre o valor obtido em dólares na exportação e o recebido via renda da cota.

c) Importações iniciais superiores à cota

Essa situação pode ser dividida em dois casos: se a cota adicional é inferior às importações extracota ou se é superior.

A oferta de um incremento na quantidade da cota inferior às importações extracota não altera a quantidade total demandada, ocorrendo apenas uma substituição parcial das importações extracota pela cota adicional. O ganho do país exportador será unicamente devido à apropriação da renda extraordinária, proveniente dessa cota adicional (gráfico 3).

6. A variação na renda extraordinária depende da elasticidade-preço da demanda.

GRÁFICO 2

Efeito de uma cota adicional: importações iniciais iguais à cota

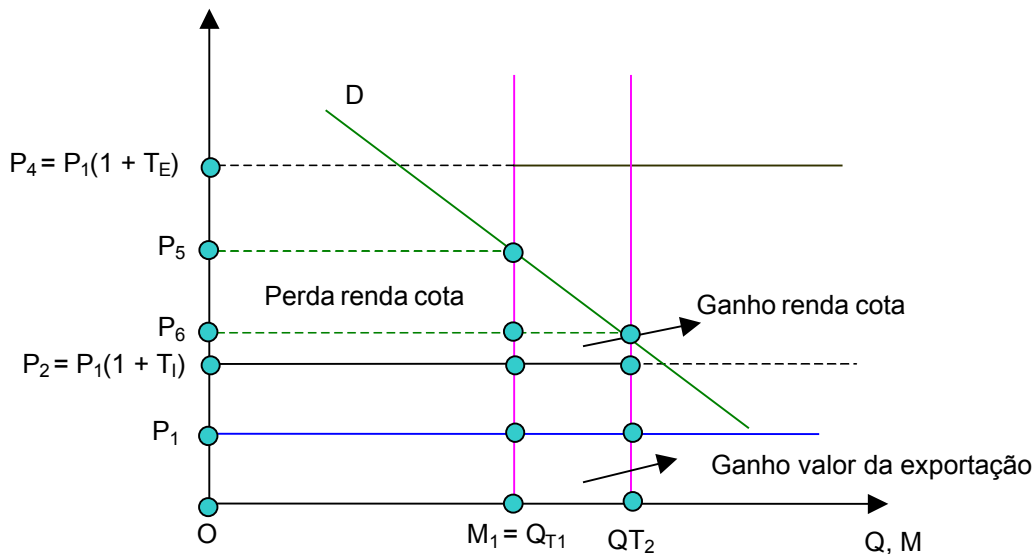
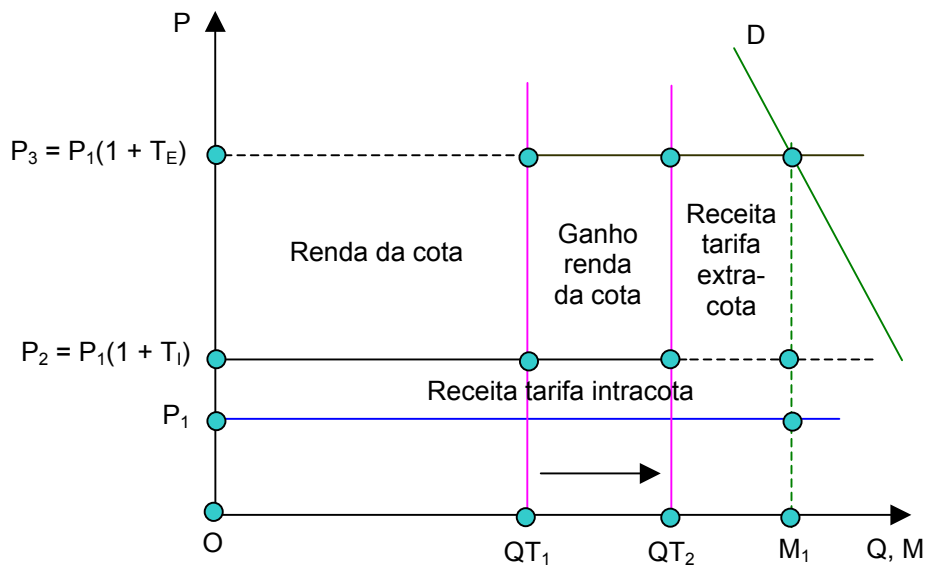
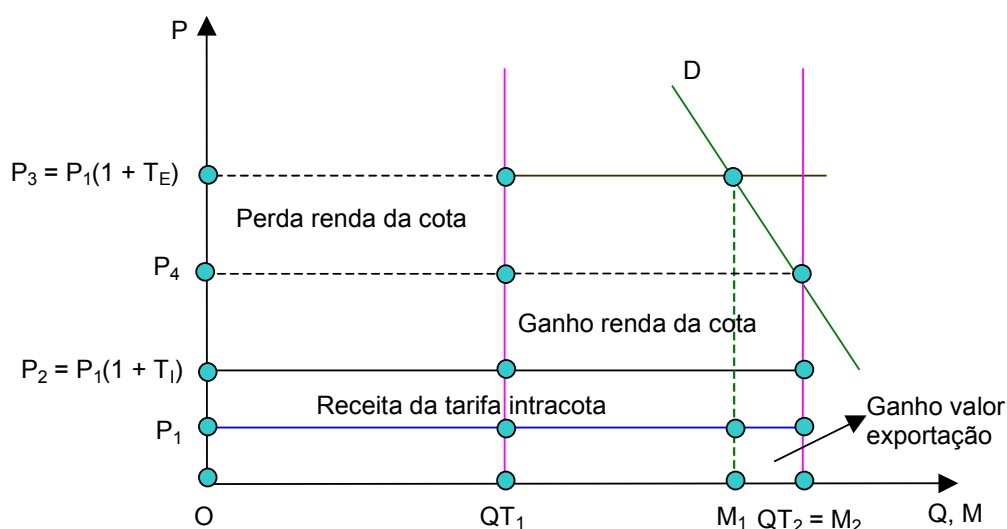


GRÁFICO 3

Efeito de uma cota adicional inferior às importações extracota



Uma cota adicional ($QT_2 - QT_1$) maior do que as importações extracota ($M_1 - QT_1$) provocará uma queda no preço de P_3 para P_4 (gráfico 4). A perda parcial da renda da cota anterior (QT_1) pode ser medida pela diferença entre P_3 e P_4 , multiplicada por QT_1 . A nova cota gera uma renda equivalente à diferença entre P_4 e P_2 multiplicada pela cota adicional. O aumento no valor das exportações será igual à quantidade adicional exportada ($M_2 - M_1$), multiplicada pelo preço P_1 . Novamente, o resultado líquido pode ser positivo ou negativo, dependendo do valor dessas áreas.

Efeito de uma cota adicional superior às importações extracota**3 EFEITOS DE UMA COTA ADICIONAL: UMA APLICAÇÃO**

A UE, um dos mais importantes mercados de exportação para os produtos agrícolas do Mercosul, adota cotas tarifárias para muitas dessas *commodities*. Em virtude disso, as eventuais concessões por parte dos europeus nessa área devem ser avaliadas de acordo com os parâmetros observados anteriormente, que podem indicar as perspectivas de ganhos efetivos de divisas para os exportadores do Mercosul. A oferta de cotas adicionais para determinados produtos agrícolas feita pelo bloco europeu em maio de 2004, no contexto de um futuro acordo de livre-comércio UE-Mercosul, será utilizada como ilustração para estimar os possíveis impactos sobre algumas exportações agrícolas brasileiras.

3.1 A OFERTA DA UNIÃO EUROPÉIA

As negociações para um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a UE começaram ainda na primeira metade da década de 1990. Na visão europeia, o acordo teria como objetivo o “estabelecimento progressivo de uma zona de livre-comércio nas áreas industriais e de serviços, assim como uma liberalização recíproca e progressiva do comércio agrícola, levando em conta a sensibilidade de certos produtos” (COMISSÃO EUROPÉIA, 1994). Ficava explícita, desde então, a posição de extrema cautela da UE quanto a possíveis concessões no âmbito do comércio agrícola.

Após um período de arrefecimento, as negociações foram retomadas e, em maio de 2004, foi feita uma troca formal de propostas entre os futuros sócios, com expectativa de conclusão do acordo até outubro daquele ano, quando se encerravam os mandatos dos comissários europeus. Entretanto, as divergências entre os dois blocos não foram superadas, e a meta anteriormente estabelecida não foi atingida.

Na medida em que pode ser considerada a melhor proposta colocada na mesa pela UE, a oferta apresentada em maio de 2004 servirá como exemplo dos impactos esperados de concessões de cotas adicionais para produtos agrícolas sujeitos a cotas tarifárias, sobre algumas exportações brasileiras.

De acordo com essa oferta, o número de produtos negociados atingia 10.427 – produtos da classificação a oito dígitos da Nomenclatura Combinada da União Européia (NC8). Previam-se diferentes cronogramas de liberalização, escalonados em até dez anos, para 92% do total de produtos. Cento e vinte e dois produtos desses, correspondentes a 1,2% do total, teriam uma preferência fixa de 20% ou 50%, sem alcançar a liberalização total. Por último, para 21 produtos não havia qualquer proposta de liberalização.

Para um conjunto de produtos agrícolas, foram oferecidas cotas adicionais, em sua maioria com margem de preferência tarifária de 50%, divididas em duas parcelas: a primeira, imediatamente após a assinatura do acordo; e a segunda, após a conclusão da Rodada Doha. O montante da segunda parcela, portanto, estaria condicionado aos resultados das negociações na OMC, podendo aumentar ou diminuir, dependendo das concessões agrícolas que fossem aceitas pela UE.

Na tabela 1, os 249 produtos (NC8) da oferta européia contemplados com novas cotas foram agrupados em 13 categorias de bens. Para a UE, as cotas adicionais oferecidas representavam uma participação nas suas importações totais entre 0,9% e 686,3% em 2002. As menores ofertas – algumas praticamente insignificantes – foram feitas em banana (parcela da cota oferecida sobre as importações de 0,9%), trigo (1,5%), manteiga e gorduras de leite (3,5%) e arroz (4,4%). As cotas com maiores impactos nas suas compras externas foram etanol (686,3%), carne bovina (41,9%), carne de aves (29,5%) carne suína (27,2%), milho (25,4%) e alho (21,3%). A cota elevada para o etanol deveu-se à previsão de maior demanda futura, quando aprovadas na UE as novas regras de controle ambiental.

Para o Mercosul, os produtos com maior potencial de expansão das exportações, por ordem decrescente, são etanol (participação de 2.785,5% da cota adicional total sobre as importações originárias do Mercosul), arroz (816,3%), trigo (389,9%), alho (87,7%), banana (83,1%), carne de aves (70,9%), carne bovina (48,5%) e milho (38,4%). Destes, destacam-se, particularmente, etanol, carne de aves e banana – produtos dos quais, entre os membros do Mercosul, o Brasil é praticamente o único exportador –, seguidos de carne bovina e milho.

Para esses produtos com oferta de cota adicional, as tarifas extracota são elevadas, variando entre 18,2% e 107,5%, enquanto a amplitude da tarifa intracota é de 0% a 43%

TABELA 1

Cotas ofertadas, tarifas extra e intracotas, importação da UE total e proveniente do Mercosul e do Brasil e participação da cota nas importações

Categoria de produto	Cota (mil toneladas)		Número de itens (NC8)	Tarifa (%)		Importação UE – 2002 (mil toneladas)			Participação da cota na importação UE (%)	
	1ª parcela (A)	2ª parcela (B)		extracota	intracota	Total (C)	Mercosul (D)	Brasil (E)	Total (A + B)/C	Mercosul (A + B)/D
Carne bovina	50,0	50,0	11	87,5	20,0	238	206	118	42,0	48,5
Carne suína	6,0	5,0	21	28,5	14,2	40	0	0	27,5	0,0
Carne de aves	37,5	37,5	83	32,0	6,6	255	11	103	29,5	70,9
Leite	6,5	6,5	28	78,6	33,4	92	0	0	14,1	0,0
Manteiga e gorduras de leite	2,0	2,0	8	98,4	48,8	116	0	0	3,5	0,0
Queijo e requeijão	10,0	10,0	42	37,1	15,5	156	0	0	12,9	0,0
Alho	5,0	5,0	1	107,5	9,6	47	11	0	21,3	87,7
Banana	30,0	0,0	1	103,7	11,4	3.288	36	36	0,9	83,1
Trigo	100,0	100,0	1	69,6	0,0	12.922	51	3	1,5	389,9
Milho	400,0	300,0	7	64,0	34,0	2.761	1.824	387	25,4	38,4
Arroz	20,0	20,0	32	66,6	17,6	901	5	0	4,4	816,3
Etanol	500,0	500,0	2	39,1	20,7	146	36	36	686,3	2.785,5
Preparações alimentares animais	6,5	6,5	12	18,2	–	0	0	0	0	

Fontes: Cotas e tarifas – Comissão Europeia. Importação – World Integrated Trade Solution (WITS). Elaboração própria.

3.3 COTAS ADICIONAIS E IMPACTOS SOBRE A RECEITA DE DIVISAS NO BRASIL

As estimativas de ganhos para o Brasil foram calculadas para cinco principais produtos:⁷ carne bovina,⁸ carne de aves, banana, milho e etanol. Os resultados sobre a renda da cota e o incremento das exportações, ambos divididos em duas parcelas, conforme a proposta europeia, são mostrados na tabela 2.

7. Nas versões anteriores, foram feitos cálculos de ganhos de exportação para a carne suína, cuja exportação brasileira para o mercado europeu foi praticamente nula em 2002. Para obter essas estimativas, partiu-se da suposição de que a substituição da carne suína de outras fontes pela brasileira seria total devido ao menor preço do produto brasileiro, isto é, consideramos que as carnes de fontes diversas são homogêneas. A fim de manter a mesma hipótese de bens diferenciados para todos os produtos, não efetuamos nessa versão a estimativa de ganho do Brasil nas exportações desse bem.

8. Cicowicz e Galperín (2005) estimam o ganho argentino com a cota adicional de carne bovina da UE.

TABELA 2

Estimativas de ganhos para o Brasil
 (Em US\$ milhões)

Produto	Valor da cota	Renda da cota			Ganho de exportação			Total
		administração Mercosul			1ª parcela	2ª parcela	Total	
		1ª parcela	2ª parcela	Total				
Carne de aves	116,9	29,5	29,5	59,0	0	0	0	59,0
Banana	13,4	19,5	0	19,5	0	0	0	19,5
Milho	17,2	6,3	4,7	11,0	0	0	0	11,0
Carne bovina	175,5	83,7	42,2	125,9	0	50,0	50,0	175,9
Etanol	426,4	19,0	19,0	38,0	213,2	213,2	426,4	464,4
Total	749,4	158,0	95,4	253,4	213,2	263,2	476,4	729,8
Total, exclusive etanol	323,0	139,0	76,4	215,4	0	50,0	50,0	265,4

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: O valor da cota tarifária, exibido na primeira coluna, corresponde à parcela do Brasil na cota adicional ofertada, a preços de exportação FOB do Brasil para a UE, em 2002.

Para cada produto, supôs-se que a parcela do Brasil na cota adicional oferecida pela UE seria equivalente à sua participação nas exportações totais do Mercosul para aquele mercado, e que a tarifa intracota receberia uma preferência de 50%.⁹ Além disso, como o método de administração da cota ainda não tinha sido acordado, foram pensados dois cenários: o primeiro com a administração da cota pelo Mercosul; e o segundo, pela UE.

Para carne de aves, banana e milho, o Brasil não dispõe de uma cota tarifária, de modo que todas as suas exportações estão sujeitas à tarifa extracota. Dado que a parcela oferecida ao Brasil é inferior à quantidade das exportações brasileiras ao mercado europeu, a cota ofertada apenas substituiria as vendas anteriores, não propiciando um aumento na quantidade exportada. No entanto, a eliminação da tarifa extracota para esses produtos dentro da cota geraria uma renda extra, que pode ser apropriada pelos exportadores brasileiros, de US\$ 59 milhões para carne de aves, US\$ 19,5 milhões para banana e US\$ 11 milhões para milho (tabela 2).

Para a carne bovina, a primeira parcela da cota adicional é inferior às importações européias desse produto provenientes do Brasil, feitas com pagamento de tarifa extracota. Dessa forma, ocorre uma substituição entre uma parcela da importação extracota e a nova cota, não gerando incremento nas exportações, mas podendo propiciar uma renda extra de US\$ 83,7 milhões. No entanto, incluindo-se a segunda parcela, a cota adicional total passaria a ser maior do que as importações atuais extracota. Nesse caso, o preço da carne brasileira se reduziria,¹⁰ afetando negativamente a renda da cota dessa segunda parcela, que atingiria apenas US\$ 42,2 milhões. A quantidade exportada, porém, se elevaria em US\$ 50 milhões, pela

9. Na ausência de tarifa intracota, a redução aplica-se à tarifa vigente.

10. Para o cálculo do novo preço, foi utilizada uma elasticidade-preço de importação de 1,12, que corresponde a uma média simples daquelas utilizadas por Cline *et al.* (1979) e por Hoekman, Ng e Olarreaga (2002).

diferença entre a nova cota e as importações extracota anteriores (caso do gráfico 4). No total, o Brasil poderia auferir um ganho líquido de US\$ 175,9 milhões.

No caso do etanol, assumiu-se que a nova legislação ambiental europeia deslocará a demanda de forma suficiente para absorver a cota oferecida sem influenciar os preços. Assim, haveria um aumento de US\$ 426,4 milhões nas exportações e um ganho potencial de US\$ 38 milhões na renda da cota.

As estimativas de ganho nas exportações totais dos produtos analisados atingem US\$ 476,4 milhões, que correspondem a 63,7% do valor da parcela brasileira das cotas adicionais oferecidas pela UE. No caso de administração das cotas pelo Mercosul, o Brasil teria um ganho adicional de US\$ 253,4 milhões, proporcionado pela renda da cota, gerando um ganho total de divisas de US\$ 729,8 milhões.

Esses resultados sugerem que, dependendo das condições em que se enquadrem as exportações brasileiras dentro das atuais cotas tarifárias da UE, as ofertas de cotas adicionais podem gerar um aumento de ganhos para as exportações brasileiras inferior ao estimado a preços correntes (coluna 1, tabela 2). Somente com a apropriação da renda da cota, o ganho total pode se aproximar do valor da cota, o que mostra a importância, nas negociações comerciais, da definição de quem manterá o controle da cota.

Adicionalmente, uma vez que as estimativas de ganhos totais – seja utilizando-se volumes adicionais ofertados a preços correntes, seja através do cálculo com cotas tarifárias – são fortemente influenciadas pelo etanol, os ganhos potenciais podem ser melhor avaliados com a exclusão desse produto. Assim, os ganhos provenientes das cotas adicionais incluindo a renda da cota cairiam de US\$ 728,5 milhões para US\$ 265,4 milhões. O ganho nas exportações passaria de US\$ 476,4 milhões para apenas US\$ 50 milhões.

Com o emprego dos modelos descritos para a avaliação das cotas tarifárias, a aplicação feita com base na oferta da UE, excluindo-se o produto etanol, indica que os ganhos em divisas para o Brasil dependerão fundamentalmente de quem administrará a distribuição da cota. Se for o Mercosul, o ganho será de US\$ 265,4 milhões. Se for a UE, será de US\$ 50 milhões.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na maioria dos produtos agrícolas, a proteção é dada pela cota tarifária, composta por três instrumentos: a tarifa intracota, geralmente reduzida, aplicada às importações até um determinado montante – a cota – e a tarifa extracota, usualmente elevada, que incide sobre a parcela importada acima da cota. Desses instrumentos, apenas um, determinado pela demanda, efetivamente limita as importações, sendo os demais redundantes. Além disso, dependendo do método de administração da cota, a renda dela pode ser auferida pelo país exportador ou pelo país importador.

Nas negociações comerciais, um procedimento comum é a oferta de cotas adicionais que permitem ampliar as importações com tarifa reduzida (intracota), induzindo à percepção de que ocorrerá um aumento efetivo na quantidade exportada equivalente à cota adicional concedida. Esse procedimento, contudo, ignora a substituição das exportações atuais pelas cotas adicionais e também não considera o impacto sobre a renda extraordinária proporcionada pela cota.

Neste trabalho, procurou-se estimar os ganhos para o Brasil proporcionados pela oferta de cotas adicionais pela UE para cinco produtos: carne bovina, carne de aves, banana, milho e etanol. No caso de administração da cota pelo Mercosul, os resultados indicam um aumento de US\$ 728,5 milhões na receita de divisas, sendo US\$ 252,1 milhões pela apropriação das rendas das cotas e US\$ 476,4 milhões pelo incremento nas exportações. O resultado é bastante próximo do valor da cota oferecida para esses produtos a preços correntes. No entanto, se o controle das cotas for realizado pela UE, o ganho do Brasil decorrerá exclusivamente do aumento das exportações, atingindo apenas 63,7% do valor da cota citada. Excluindo-se o etanol, o aumento na receita de divisas seria de US\$ 264,1 milhões (US\$ 214,1 milhões de renda das cotas e US\$ 50 milhões de receita de exportações).

Tais resultados mostram que a desconsideração dos elementos que explicam o funcionamento dos regimes de cotas tarifárias e das condições de demanda dos diferentes produtos pode introduzir um viés na estimação dos ganhos potencialmente gerados pela concessão de cotas adicionais nas negociações comerciais de produtos agrícolas.

REFERÊNCIAS

- CICOWIEZ, M.; GALPERÍN, C. Análisis cuantitativo de cambios en las cuotas arancelarias: el caso de las exportaciones de carne vacuna a la UE. *Revista Del Cei: Comercio Exterior e Integración*, n. 4, Nov. 2005.
- CLINE, W. R.; KAWANABE, N.; KRONSTJO, T. O. M.; WILLIAMS, T. *Trade negotiations in the Tokyo round: a quantitative assessment*. Washington, D.C.: Brooking Institution, 1978.
- COMISSÃO EUROPÉIA. *Pour un renforcement de la politique de l'Union Européenne à l'égard du Mercosur*. Communication de la Comisión au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelas, 1994.
- GORTER, H.; HRANAIOVA, J. Quota administration methods: economics and effects with trade liberalization. In: INGCO, M. D.; NASH, J. D. (Eds.). *Agriculture and the WTO: creating a trading system for development*. World Bank and Oxford University Press, 2004.
- _____; INGCO, M. D.; IGNÁCIO, L. Market access: economics and the effect of policy instruments. In: INGCO, M. D.; NASH, J. D. (Eds.). *Agriculture and the WTO: creating a trading system for development*. World Bank and Oxford University Press, 2004.
- HOEKMAN, B.; NG, F.; OLARREAGA, M. Eliminating excessive tariffs on exports of least developed countries. *World Bank Economic Review*, v. 16, n. 1, 2002.
- KUME, H.; PIANI, G.; MIRANDA, P.; CASTILHO, M. *Acordo de livre-comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2004 (Texto para discussão, n. 1.054).
- SKULLY, D. W. *Economics of tariff-rate quota administration*. Research Service, U. S. Department of Agriculture, Apr. 2001 (Technical Bulletin, n. 1.893).
- USTR. *US-Chile Free Trade Agreement Final Text*, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Tamara Sender

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Alessandra Cerqueira Mattos

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Leandro Daniel Ingelmo (estagiário)

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9^a andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9^a andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6^a andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares