

Acordo de Livre Comércio Mercosul – União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro

Honorio Kume (IPEA e UERJ, kume@ipea.gov.br)

Guida Piani (IPEA, guidapiani@ipea.gov.br)

Pedro Miranda (IPEA e UFF, pmiranda@ipea.gov.br)

Marta Castilho (IPEA e UFF, castilho@ipea.gov.br)

Resumo

Em maio de 2004, o Mercosul e a União Européia apresentaram ofertas de liberalização comercial recíproca com o objetivo de alcançar um acordo de livre-comércio. Este trabalho se propõe a avaliar o impacto dessas ofertas sobre o comércio exterior brasileiro. Os resultados obtidos indicam uma exportação adicional de US\$ 947 milhões, sendo 40% decorrentes de vendas de etanol, cuja efetivação dependerá de mudanças na política ambiental da União Européia, enquanto o aumento da importação atingiria US\$ 1.325 milhões. A análise demonstra que, em relação a bens, a negociação envolve dois acordos distintos: um de liberalização bastante abrangente para produtos industrializados e outro de uma liberalização bastante restrita para os produtos da agroindústria. Esse desequilíbrio seria provavelmente agravado se o setor de serviços tivesse sido incluído nesta avaliação.

Abstract

In May 2004, the Mercosur and the European Union made their last offers in their negotiations for trade liberalization aiming to reach a Free Trade Agreement in the near future. In this paper the authors intend to evaluate the impacts of both offers on the Brazilian foreign trade. The estimated results indicate additional exports of 947 million dollars, 40% of which consisting of sales of just one product: ethanol. Nevertheless, the increase in ethanol exports depends on changes in demand provoked by the implementation of a new environmental policy in the European Union. The additional Brazilian imports were estimated in 1,3 billion dollars. The analysis shows that the on going negotiations on goods clearly involve two different agreements: one of an ambitious liberalization for industrialized products and another of a quite restricted liberalization for agricultural processed goods. The unbalanced results would probably worsen if the service sector had been included in the analysis.

Área 3: Economia Internacional e Finanças

JEL: F13

Palavras-chaves: liberalização, Mercosul, União Européia

Key words: liberalization, Mercosur, European Union

Acordo de Livre Comércio Mercosul – União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro

1. Introdução

Os países do Mercosul e da União Européia vêm negociando, desde meados da década de 1990, um primeiro acordo de livre comércio entre os dois blocos. Em julho de 2001, a União Européia apresentou uma proposta que contemplava o comércio de bens, com um calendário para a eliminação de tarifas, o de serviços e compras governamentais. Não estavam incluídas, então, quotas-tarifárias para determinados produtos agrícolas, as quais, segundo os europeus, poderiam ser utilizadas para aprofundar a liberalização (Castilho, 2003).

Algumas outras concessões foram ofertadas posteriormente, até que se chegou à proposta atualmente em discussão, feita pela União Européia em maio de 2004, incluindo as seguintes condições: cobertura mínima de 90% de bens, divididos em cinco grupos com cronogramas de liberalização linear de zero, 4, 7 e 10 anos, alinhamento imediato com iniciativas zero por zero para um grupo de produtos – de informática, farmacêuticos, entre outros – e para o setor químico, além de reciprocidade estrita em têxteis, vestuário e calçados. Quanto aos produtos agrícolas processados, foram oferecidas quotas-tarifárias para carne bovina, de frango e suína, etanol e milho, entre outros. Muitos permanecem excluídos; para alguns, existe a menção de concessão de uma quota-tarifária mas sem uma definição de seu volume.

Em contrapartida, o Mercosul melhorou sua oferta em bens, elevando de 87,8% para 90% a cobertura de produtos incluídos no cronograma de liberalização, basicamente através da incorporação de têxteis e siderúrgicos. Também houve maiores concessões na área de serviços.

Até o momento, entanto, permanece uma distância não desprezível entre o que ambas as partes ofertam e demandam, o que torna interessante uma avaliação dos efeitos sobre as exportações e importações brasileiras decorrentes das atuais ofertas.

O trabalho desenvolvido a seguir procurará avaliar os impactos dessas propostas, especificamente sobre os fluxos de comércio entre o Brasil e os 15 países que compunham a União Européia¹ até maio de 2004. A seção a seguir detalha os aspectos mais relevantes dos programas de liberalização apresentados pelo bloco europeu e o sul-americano em suas mais

¹ Vale assinalar que os fluxos de comércio entre o Brasil e os novos 10 países da União Européia são bastante reduzidos (menos de 1% do comércio total).

recentes versões, além de apontar a importância do comércio entre eles, por categoria de produtos. A seção três resume os procedimentos metodológicos e as fontes de dados usados para o cálculo das estimativas para o Brasil e para a União Européia, cujos resultados são apresentados e comentados na seção quatro. A seção cinco contém as conclusões.

2. Propostas de liberalização comercial da União Européia e do Mercosul

2.1 Um breve histórico

Em 1994, a União Européia, então sob a presidência espanhola, acenou com a intenção de realizar uma associação inter-regional com o Mercosul. O acordo proposto tinha três eixos: o comercial, que previa a formação de uma Área de Livre Comércio, o de cooperação econômica e o de diálogo político. A Comissão Européia deixou claro, desde então, o tratamento diferenciado que seria dado aos produtos agrícolas, ao descrever o acordo comercial como 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).

Desde a assinatura do documento, em 1994, o projeto já passou por várias fases, de maior ou menor entusiasmo. A fase de estudos, prevista para durar até fins de 1997, se prolongou por mais tempo do que o previsto, sobretudo por falta de interesse da União Européia em avançar nas negociações. As conversas foram relançadas em junho de 1999, quando foi realizada a Cimeira no Rio de Janeiro.

A partir de então, o processo ganhou um pouco mais de consistência e automaticidade, sendo criado o Comitê de Negociações Bi-regionais. No que se refere às questões comerciais, foram estabelecidos três grupos técnicos: i) questões aduaneiras relacionadas ao comércio de bens (tarifas, barreiras não-tarifárias, normas técnicas, regras de origem e direito antidumping); ii) comércio de serviços, propriedade intelectual e medidas relacionadas a investimentos; e iii) compras governamentais, concorrência e solução de controvérsias.

Naquele mesmo ano (novembro de 1999), representantes dos dois blocos voltaram a se reunir e estabeleceram que as trocas de informações, necessárias à elaboração de propostas, continuariam até junho de 2000. A fase seguinte – de intercâmbio de textos – perdurou até julho de 2001, quando foram definidos a metodologia e o cronograma de liberalização de bens e serviços.

Em junho de 2001, a União Europeia surpreendeu seus parceiros sul-americanos e apresentou unilateralmente uma lista de produtos para negociação. A partir de então, foram trocadas diversas versões de ofertas dos dois blocos de países, até o ponto em que se apresentam atualmente.

2.2 A proposta do Mercosul

A proposta do Mercosul prevê cinco categorias com diferentes prazos para liberalização (Tabela 1). Além delas, incluiu-se, em um último momento, um grupo de produtos com uma margem de preferência constante de 20% e outro sem definição do cronograma de liberalização. Assim, por exemplo, os produtos incluídos na categoria A teriam uma liberalização plena imediata, enquanto os produtos com preferência fixa teriam uma redução de apenas 20%, sem nunca atingir o estágio de livre-comércio.

Tabela 1
Calendário de reduções tarifárias proposto pelo Mercosul, por categoria de produtos (%)

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	50	50	100								
C	11	22	33	44	55	66	77	88	100		
D	0	10	15	25	30	40	50	60	70	85	100
E	0	0	10	15	25	35	45	55	70	85	100
Preferência fixa	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Não definido											

Fonte: Departamento de Negociações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores

A Tabela 2 mostra o número de produtos classificados em cada categoria, segundo a classificação a oito dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul-Sistema Harmonizado (NCM-SH8), a tarifa externa comum (média simples) de cada categoria e a participação no total das importações do Mercosul provenientes da União Europeia no período 2001-2003.

Os produtos para os quais foi previsto um período de proteção mais prolongado – classificados nas categorias D e E – representam cerca de 50% do número total de produtos e 27% das importações do Mercosul provenientes da União Europeia em 2001-2003. No outro extremo, a liberalização imediata está prevista para apenas 657 produtos, que abrangem 14,4% das

importações bilaterais. A categoria B, embora pouco expressiva em termos de comércio, abrange um número grande de produtos. É a categoria C que concentra a maior parte das importações.

Para 79 produtos, foi oferecida uma margem de preferência de 20%. A tarifa externa média desses produtos é quase tão elevada (15,7%) quanto a dos produtos incluídos na categoria E (16,5%) e praticamente igual àquela do grupo de 880 produtos (15,5%) para os quais não foi oferecida margem de desgravação.

Tabela 2

No. de produtos, tarifa média e participação das importações do Mercosul, por categoria de produtos

Categoria	No. produtos SH-8	(%)	Tarifa média	Importações (%)
A	657	6,7	0,0	14,4
B	1.801	18,5	2,1	5,2
C	1.433	14,7	8,3	46,4
D	1.75	20,3	13,4	6,7
E	2.905	29,8	16,5	20,0
Preferência fixa	79	8,2	15,7	0,4
Não definido	880	9,0	15,5	6,8
Total	9.730	100,0	10,8	100,0

Fonte: Departamento de Negociações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores. Elaboração própria.

2.3 A proposta européia

A primeira oferta da União Européia de 2001 contemplava o comércio de bens, o de serviços e as compras governamentais. Além do calendário para eliminação das tarifas, a proposta cobria, ainda, outras disciplinas relacionadas ao comércio, tais como código antidumping, medidas de salvaguarda, valoração aduaneira e medidas sanitárias e fito-sanitárias – estas sendo remetidas aos acordos da Organização Mundial de Comércio –, tratamento nacional e fim das proibições e restrições às exportações e importações. Neste último ponto, evidentemente, não se incluíam as quotas-tarifárias para determinados produtos agrícolas, que viriam a ser incorporadas à proposta em 2004 com o objetivo de “aprofundar a liberalização”.

Três segmentos têm tratamento especial no acordo. Vinhos e outras bebidas alcoólicas são objeto de um acordo especial e as concessões para têxteis e calçados estão sujeitas à “reciprocidade estrita”.²

A proposta inicial para a liberalização do comércio de bens criava cinco categorias de produtos: quatro com um cronograma escalonado em até 10 anos (A, B, C e D) e uma abrangendo os bens cuja liberalização não está prevista (E). Não obstante, com a evolução das negociações, a UE foi adicionando novas categorias, constituídas por produtos incluídos, anteriormente, na categoria E. Nessas categorias, os produtos foram contemplados com preferências fixas de 25% e 50% e quotas tarifárias adicionais com margem de preferência de 50%, com quantidades variando de acordo com o bem (Tabela 3).

Tabela 3
Calendário de reduções tarifárias proposto pela União Européia, por categoria de produtos (%)

Categoria/ano	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	100										
B	20	40	60	80	100						
C	12,5	25	37,5	50	62,5	75	87,5	100			
D	9	18	27	36	45	54	63	72	81	90	100
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Preferência fixa	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Preferência fixa	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Quota tarifária adicional (variável)											
Não definido											

Fonte: Comissão Européia.

Em relação à versão de 2001, a oferta européia de maio de 2004 incorporou algum avanço – a cobertura total de produtos negociados aumentou (de 9.165 da classificação a 8 dígitos da Nomenclatura Combinada (NC8) da União Européia para 10.427), sendo que uma parcela

² Vale salientar que a União Européia está negociando com o Brasil um acordo bilateral para a liberalização do comércio de produtos têxteis, nos quais está prevista a ampliação das quotas para os produtos brasileiros. A Argentina já possui um acordo bilateral com a União Européia.

proporcionalmente maior ainda foi acrescentada à categoria A (passou de 2.998 para 4.323 produtos). No entanto, os produtos incluídos em E passaram de 195 para 410.

A categoria A é aquela que compreende a maior parte dos produtos – 70% do total de produtos (NC8). No entanto, a proteção imposta às importações destes produtos é bastante baixa e 50% deles já desfrutam de livre acesso ao mercado europeu. As categorias B e C contemplam um número elevado de produtos, que representa cerca de 19,1% das importações da UE provenientes do Mercosul no período 1998-2000. A categoria E e aquelas criadas a partir dela, que abrangem produtos com oferta de margens de preferência de 25% e 50%, respectivamente, e produtos agrícolas processados aos quais foram ofertadas quotas-tarifárias, compreendem 809 produtos e cerca de 6% das importações totais. No entanto, o reduzido peso destes produtos no comércio atual já é um reflexo dos efeitos da proteção que incide atualmente sobre as importações europeias. Tarifas específicas – geralmente um indicador de um elevado nível de proteção – incidem sobre 404 dos 410 produtos da categoria E, sobre a totalidade dos sujeitos a quotas-tarifárias e sobre, respectivamente, 100% e 90% daqueles com margens de preferência de 25% e 50% (Tabela 4).

Tabela 4

No. de produtos, tarifa média e participação das importações da União Européia, por categoria de produtos,

Categoria	No. produtos NC-8	(%)	Tarifa ad-valorem média	No. produtos- tarifa específica	Importações (%)
A	4.323	41,5	1,4	8	69,9
B	2.182	20,9	4,5	46	6,7
C	2.664	25,5	8,4	59	12,4
D	429	4,1	17,0	99	5,0
E	410	3,9	15,1	404	0,1
Preferência fixa 20%	22	0,2	7,5	22	0,0
Preferência fixa 50%	100	1,0	22,1	90	2,1
Quota adicional	277	2,7	10,6	277	3,8
Não definido	21	0,2	3,0	20	0,0
Total	10.427	100,0	4,9	1.025	100,0

Fonte: Departamento de Negociações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores. Elaboração própria.

Para os produtos com quota-tarifária, a União Européia oferece uma quota adicional (com margem de preferência de 50% da tarifa intra-quota) dividida 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, está condicionado aos resultados dessa Rodada, podendo aumentar ou diminuir, dependendo das concessões agrícolas que forem aceitas pela União Européia³. Apesar das quotas adicionais oferecidas serem inferiores às quantidades efetivamente já exportadas pelo Mercosul, os negociadores europeus argumentam que exportações adicionais podem ser geradas por essa oferta, pois a redução da tarifa proporcionaria recursos para diminuir os preços, aumentando a competitividade do Mercosul.

2.4 Configuração do comércio atual Brasil – União Européia

Embora as negociações acerca de um acordo de livre comércio ocorram entre o Mercosul e a União Européia, o objetivo do trabalho é avaliar suas implicações para o comércio brasileiro. Portanto, a análise desenvolvida a seguir ficará restrita à evolução do comércio entre o Brasil e a União Européia, no período 1985-2003.

As relações econômicas entre o Brasil – e também de seus parceiros do Mercosul – com os países da Europa Ocidental sempre foram bastante estreitas, devido às proximidades históricas e culturais. Grilli (1993) destaca que a complementaridade econômica dos dois grupos de países permite projetar um forte comércio potencial entre ambos. Não obstante, o que se pode observar foi um processo de gradual distanciamento ao longo das últimas décadas⁴.

A evolução recente do comércio bilateral tem, no entanto, mostrado uma tendência de crescimento. A partir do início dos anos 1990, as importações brasileiras provenientes da União

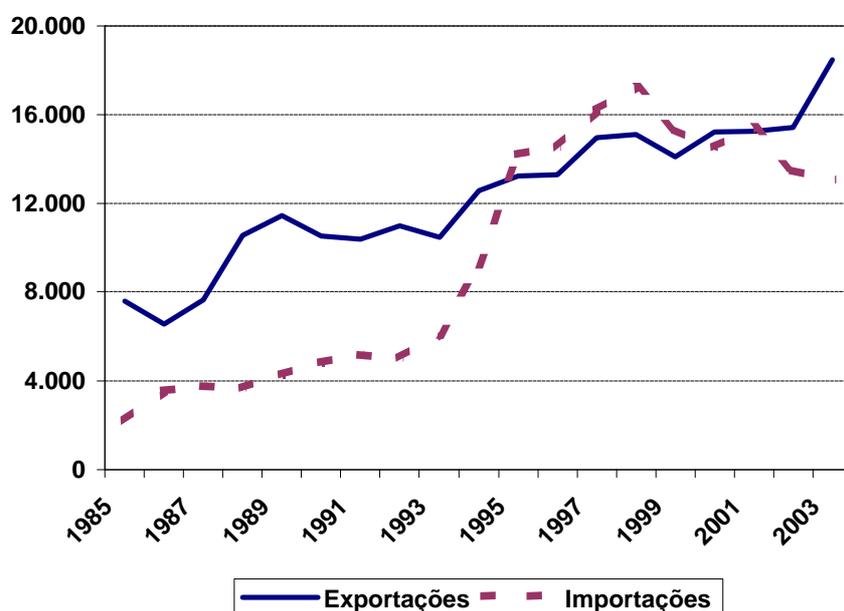
³ Por exemplo, se a Rodada Doha obrigar a União Européia a oferecer maiores quotas aos parceiros fora do bloco, menores serão as quotas da segunda parcela aos membros do Mercosul.

⁴ Do lado latino-americano, a estratégia de substituição de importações assim como os posteriores problemas de dívida externa e de estabilização macroeconômica, contribuíram para uma redução do intercâmbio bilateral; do lado europeu, registrou-se uma importante opção por travar relações preferenciais com as ex-colônias africanas e com os países do Leste Europeu. A opção européia teve grande influência da posição francesa, que foi sempre muito reticente quanto à aproximação com a América Latina, por temer que suas ex-colônias fossem prejudicadas. Essa posição foi reforçada por ocasião da adesão da Espanha e de Portugal à Comunidade Européia (antiga União Européia), em 1986, quando, pela primeira vez, o tratamento comercial preferencial não foi estendido às ex-colônias de um novo país membro. Embora o autor não o inclua, o principal fator limitativo ao aumento nos fluxos de comércio entre os dois blocos deve-se à política agrícola européia, que impede uma maior exploração das vantagens comparativas naturais do Mercosul, o que restringe também suas importações.

Européia, até então sistematicamente inferiores às suas exportações, apresentaram um aumento vigoroso. As importações brasileiras passaram de US\$ 5 bilhões, em 1991/92, para cerca de US\$ 13 bilhões, em 2003, tendo atingido os valores mais elevados em 1998 (mais de US\$ 17 bilhões). Por outro lado, as exportações brasileiras apresentaram uma trajetória de crescimento mais uniforme no período 1985-2003, atingindo US\$ 18 bilhões, em 2003, sendo o saldo comercial novamente superavitário a partir de 2000 (Gráfico 1).

Gráfico 1

Evolução do comércio Brasil-União Européia, 1985-2003 (US\$ milhões)



Em termos de composição, o comércio entre o Brasil e a União Européia mostra um perfil típico de comércio Norte-Sul: o Brasil exporta basicamente produtos primários e seus derivados – 56,1% do total correspondem às seções I a V do Sistema Harmonizado – , enquanto importa predominantemente bens manufaturados – 28,5% do total abrange os produtos químicos, plásticos e borracha (seções VI e VII) e 53,5% do total, bens de capital (seções XVI a XVIII) – Tabela 5.

Tabela 5

Composição das exportações e das importações do Brasil com a União Européia, 2002 (%).

Seção	Descrição	Exportações	Importações
I	Produtos animais	6,8	0,4
II	Produtos vegetais	18,1	1,1
III	Gorduras, óleos vegetais	0,1	0,4
IV	Alimentos, bebidas, fumo	20,7	1,5
V	Produtos minerais	10,4	2,7
VI	Produtos químicos	4,2	22,3
VII	Plásticos e borrachas	1,6	6,2
VIII	Couros e peles	3,0	0,2
IX	Madeira, cortiça	3,5	0,1
X	Papel e papelão	4,4	1,8
XI	Têxteis	1,4	1,3
XII	Calçados, chapéus	1,3	0,0
XIII	Pedras, cerâmicas e vidros	1,1	1,2
XIV	Joalheria	1,1	0,4
XV	Metal	8,6	6,2
XVI	Máquinas e equipamentos	8,5	37,7
XVII	Material de transporte	3,4	11,0
XVIII	Instrumentos de precisão	0,4	4,8
XIX	Armas e munições	0,0	0,0
XX	Diversos	1,3	0,8
	Total	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

3. Metodologia e fontes de dados

3.1 Procedimentos metodológicos

Para estimar os ganhos de comércio com a redução tarifária proposta por ambas as partes, foi escolhido o modelo de equilíbrio parcial computável, freqüentemente adotado em trabalhos dessa natureza (Cline e outros, 1978; Laird e Yeats, 1986). Este modelo geralmente assume que os produtos são diferenciados por país fornecedor e, com base nas equações usuais de oferta de exportação e demanda de importação, são derivadas as expressões algébricas

utilizadas para estimar os impactos comerciais. Esses efeitos podem ser divididos em duas partes.

A primeira, denominada criação de comércio, corresponde ao aumento das importações de seu parceiro comercial em substituição à produção interna relativamente ineficiente, sendo expressa da seguinte forma:

$$CC_i = M_i \cdot E_{m_i} \cdot \Delta t_i / (1 + t_i) [1 - (E_{m_i} / E_{x_i})]$$

onde

CC_i = criação de comércio do setor i ;

M_i = valor das importações no ano base;

E_{m_i} = elasticidade-preço das importações;

t_i = tarifa ad-valorem, incluindo o equivalente ad-valorem da tarifa específica;

E_{x_i} = elasticidade-preço das exportações.

Assumindo que a elasticidade de exportação é infinita, a equação da criação de comércio passa a ser

$$CC_i = M_i \cdot E_{m_i} \cdot \Delta t_i / (1 + t_i),$$

permitindo uma interpretação bastante simples. A redução na tarifa causa uma variação no preço $[(\Delta P/P) = \Delta t_i / (1 + t_i)]$, que, multiplicada pela elasticidade-preço da importação e pelo valor das importações no ano base, fornece a variação nas importações.

A segunda, conhecida como desvio de comércio, mede o incremento nas importações decorrente da substituição das importações de fornecedores extra-bloco pelas de seu parceiro do bloco, a preços maiores, e pode ser representada da seguinte forma (supondo também elasticidade de exportação infinita):

$$DC_i = M_{Pi} \cdot M_{RMi} \cdot E_{Si} \cdot \Delta(P_{Pi} / P_{RMi}) / [M_{Pi} + M_{RMi} + M_{Pi} \cdot E_{Si} \cdot \Delta(P_{Pi} / P_{RMi})]$$

onde

DC_i = desvio de comércio do setor i ;

M_{Pi} = importações dos parceiros do bloco;

M_{Rmi} = importações do resto do mundo;

E_{si} = elasticidade de substituição;

P_{Pi} = preço das importações dos parceiros do bloco; e

P_{Rmi} = preço das importações do resto do mundo.

Apesar da maior complexidade da expressão, a interpretação também é bastante simples: a redução da tarifa exclusiva sobre os produtos provenientes de seus parceiros altera o preço relativo em relação às importações do resto mundo, que multiplicado pela elasticidade de substituição e , considerada a proporção das importações dos parceiros e dos fornecedores do resto do mundo, provoca uma mudança em favor das importações de seus parceiros.

Assim, o impacto total da liberalização das importações pode ser medido como:

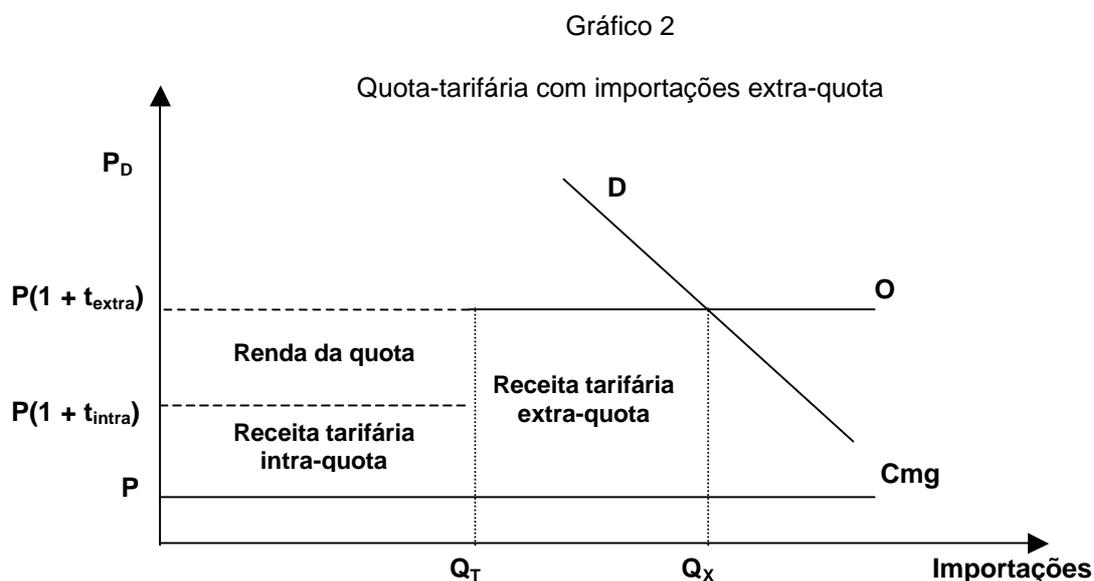
$$\Delta M_i = CC_i + DC_i$$

No caso de produtos sujeitos às quotas-tarifárias, o impacto da oferta de uma quota adicional com margem de preferência pode ser analisado levando-se em conta as informações sobre a curva de demanda por importações, a curva de oferta que compreende dois níveis – um correspondente à quota-tarifária, onde a tarifa é mais baixa e outro representando a oferta extra-quota, onde a tarifa é mais elevada. Além disso, requer-se a informação sobre o preço internacional do produto e o volume de importação determinado pela quota (Skully, 2001).

Para avaliar essa questão, o Gráfico 2 mostra uma situação inicial⁵ em que a curva de oferta é dada pelo custo marginal constante e em que ocorrem importações extra-quota. As exportações atingem Q_x , sendo Q_T dentro da quota-tarifária e as restantes na extra-quota. As exportações, até atingirem a quota-tarifária, são tributadas pela tarifa intra-quota, de modo que o preço atinge $P(1 + t_{intra})$. No entanto, dada a demanda extra-quota prevalecente, o preço no mercado doméstico (europeu) atinge $P(1 + t_{extra})$, gerando uma "renda da quota", cuja apropriação depende das regras de administração da quota e da estrutura de mercado. As exportações extra-quota pagam a tarifa extra-quota, propiciando uma receita tarifária ao governo do país importador, além daquela gerada pela receita tarifária intra-quota.

⁵ Pode-se imaginar que, neste exemplo, está-se tratando das importações feitas pela União Europeia de um produto exportado pelo Brasil.

Os ganhos do país exportador, nesse caso, referem-se à parcela apropriada da "renda da quota", a qual, na falta de informações, foi assumida como equivalente a 50%⁶.



O Gráfico 3 apresenta a situação em que o país importador concede uma quota-tarifária adicional (QT_A), com uma margem de preferência que pode ser, por exemplo, de 50%. Com isso, uma parte das importações que era feita na extra-quota passa a ser feitas dentro da nova quota adicional, eliminando uma parcela do volume de importações anteriormente feita na extra-quota. Na situação final, as importações adicionais dentro da nova quota geram uma renda adicional, provocada pela margem de preferência ("renda quota preferencial"). O volume de importações, no entanto, permanece inalterado. A vantagem para o país beneficiado (Brasil) com a quota adicional é devida à apropriação de uma parte da renda extra-quota.

A expressão utilizada para estimar a renda da quota preferencial (RQ) é dada por:

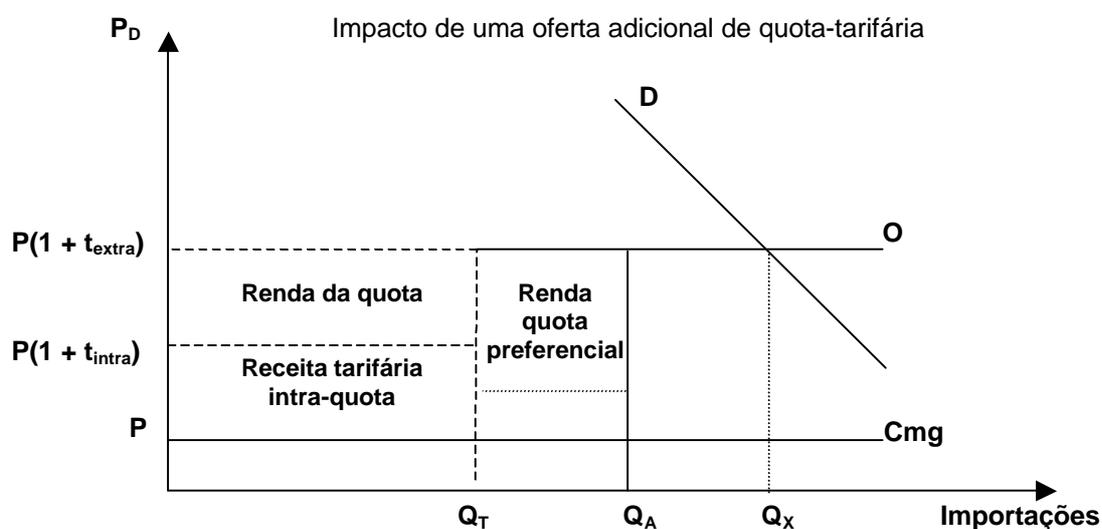
$$RQ = P \cdot QT_A [t_{extra} - (t_{intra}/2)]/2$$

onde os símbolos foram definidos anteriormente.

⁶ É importante destacar que, do ponto de vista da geração de divisas, a "renda da quota" e a receita de exportação são equivalentes. No entanto, deve-se lembrar que a exportação provoca um ganho líquido menor para o país, na medida que os custos dos fatores de produção utilizados na produção do bem exportável são positivos, enquanto a "renda da quota" representa uma apropriação de recursos externos, sem custo de produção.

Vale enfatizar que o exportador não utilizará a "renda quota preferencial" para aumentar suas vendas, como supõem os negociadores da União Européia. Se a demanda for inclinada negativamente, as exportações adicionais provocarão uma queda no preço, de modo que o preço líquido (preço descontando a tarifa extra-quota) recebido pelo exportador será inferior ao custo marginal. Portanto, não haverá incentivo para aumentar as exportações. Cabe enfatizar ainda que o ganho de "renda quota preferencial" não está vinculado a um eventual crescimento das exportações extra-quota⁷.

Gráfico 3



2.2 Parâmetros utilizados e fontes de dados

Os dados de importação em ambos os sentidos foram filtrados por sua importância nos fluxos de comércio, classificados a 8 dígitos da Nomenclatura Combinada da União Européia (NC) e da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul). Como primeiro critério de seleção, foram identificados os produtos com valores de importação superiores a US\$ 5 milhões e US\$ 2 milhões, respectivamente nas vendas do Brasil para a União Européia e vice-versa. A seguir, aplicou-se o critério de eliminar os produtos com tarifas de importação inferiores a 3%.

Com base nos dois critérios acima, chegou-se a uma amostra de 184 produtos importados pela União Européia, provenientes do Brasil, equivalentes a cerca de 90% do total desse fluxo de

⁷ A possibilidade de um aumento da "renda quota preferencial", resultante de um crescimento das exportações na extra-quota, estaria condicionada à concessão de novas margens de preferência às exportações além de Q (na extra-quota).

importação, em 2002. Quanto às importações brasileiras originárias da União Europeia, chegou-se a um grupo composto por 925 produtos, com percentual aproximadamente idêntico.

Para medir o impacto da liberalização sobre o preço doméstico do produto importado, foram utilizadas as tarifas efetivamente pagas⁸ nas importações brasileiras provenientes da União Europeia e as tarifas (ad-valorem e específicas) da União Europeia indicadas na sua própria proposta, deduzidas das margens de preferência concedidas no Sistema Geral de Preferências.

Por último, foram utilizados os seguintes parâmetros para refletir a sensibilidade das importações em relação à variação nos preços: para o Brasil, as elasticidades-preço das importações de 1,9 para bens de capital, 2 para bens intermediários, 2,9 para bens de consumo duráveis, 1,4 para bens de consumo não-duráveis e 0,6 para combustíveis e lubrificantes (Carvalho e Parente, 1999) e as elasticidades de substituição com média de 1,07 variando entre 0,15 e 5,3 (Tourinho, Kume e Pedroso, 2003) e, para a União Europeia, as elasticidades-preço variando entre 0,4 e 3,25 (Hoeckman, Ng e Olarreaga, 2002) e as de substituição com média de 1,18, variando entre 0,53 e 4,83. (Gallaway, McDaniel e Rivera, 2003)

Quanto à elasticidade de oferta de exportação, esse é o parâmetro menos conhecido na literatura. Usualmente, utiliza-se a elasticidade infinita ou atribuem-se valores arbitrários, tais como 0,5 (Hoeckman, Ng e Olarreaga, 2002). Nesse estudo, assumiu-se uma elasticidade infinita para todos os produtos. É possível que para produtos com participação brasileira elevada no mercado mundial, o resultado obtido esteja superestimado.

Para os produtos com quota-tarifária, supôs-se um custo marginal constante, sendo utilizadas as seguintes informações adicionais: preço e quantidade do produto exportado pelo Brasil, quantidade total importada pela União Europeia, tarifa intra-quota, tarifa extra-quota, quantidade da quota-tarifária e a quantidade adicional ofertada e margem de preferência da tarifa intra-quota de 50%.

Os dados de comércio foram obtidos do World Integrated Trade Solutions – WITS (World Bank), da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e

⁸ As importações com redução tarifária, geralmente para 0%, através de regimes especiais de tributação – "drawback", Zona Franca de Manaus, regime automotivo e entrepostos industriais – não sofrem limitação quantitativa. Assim, as exportações da União Europeia que podem ser favorecidas por uma redução tarifária são aquelas exclusivamente sujeitas ao pagamento integral do imposto de importação no Brasil.

Comércio Exterior (SECEX/MDIC), da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (SRF/MF) e os de tarifa aduaneira da Comissão Europeia e da SRF/MF.

3. Resultados

A Tabela 6 contém as estimativas de ganhos para o Brasil resultantes da criação e desvio de comércio devidos à redução a zero das tarifas de importação de manufaturas por parte da União Europeia (à exceção de produtos com preferência tarifária fixa), bem como os gerados pela concessão de quotas-tarifárias para produtos processados da agroindústria.

Como pode ser observado, estes últimos representam 79,4% dos ganhos totais – US\$ 753 milhões de um total pouco inferior a US\$ 950 milhões –, sendo a metade proveniente de um único produto: o etanol. A explicação para esse resultado deriva da combinação de dois fatores: a magnitude da oferta europeia – duas quotas de 500 mil toneladas cada, com uma margem de preferência de 50% – e o baixo patamar das exportações brasileiras em 2002.

Em contrapartida, as concessões feitas à carne de frango (na verdade, aves em geral) e à carne bovina revelaram-se pouco expressivas. Em ambos os casos, isso pode ser atribuído tanto ao pequeno tamanho das quotas às quais o Brasil tinha acesso em 2002, com tarifa mais reduzida, quanto ao pequeno volume ofertado pela União Europeia nas atuais negociações. No caso da carne bovina, as duas parcelas de 50 mil toneladas oferecidas⁹ agora correspondem, praticamente, às exportações brasileiras realizadas extraquota em 2002, o que significa um aumento no valor das exportações, mas não nas quantidades. As quotas-tarifárias propostas para a carne de frango são relativamente menores, comparadas às exportações brasileiras para o mercado europeu.

O crescimento pouco expressivo das manufaturas já era esperado, uma vez que as tarifas de importação praticadas para esses produtos são baixas, tanto as consolidadas na Organização Mundial de Comércio pela União Europeia como as que sofrem reduções dentro do Sistema Geral de Preferências.

As estimativas de ganhos da União Europeia, apresentadas na Tabela 7, confirmam o já esperado: uma total concentração em produtos industrializados, com destaque para máquinas,

⁹ Em todos os produtos com quota-tarifária de interesse do Brasil, foi considerada como quota adicional ofertada pela União Europeia apenas a parcela proporcional à participação brasileira nas exportações do Mercosul, em 2002.

equipamentos, aparelhos eletrônicos e material de transporte. Esse grupo de produtos responde por pouco mais de 73% dos ganhos totais, avaliados em US\$ 1,3 bilhão.

Tabela 6
Exportação-2002 e estimativas dos ganhos do Brasil (US\$ 1.000) para o ano 10

Descrição	Exp-2002	Renda quota		Ganho exportação		Total	(%)
		1ª. parc	2ª. parc	1ª. parc	2ª. parc		
1. Agropecuária e elabor.	2.677.353	75.075	74.526	186.783	184.617	753.190	79,4
1.1 Carne bovina	361.609	36.095	36.095			72.190	7,6
1.2 Frango	468.002	17.980	17.980			35.960	3,8
1.3 Etanol	30.606	18.640	18.640	170.294	170.294	377.868	39,8
1.4 Milho	43.700	1.857	1.392	9.716	8.679	21.644	2,3
1.5 Fumo	319.648					21.405	2,3
1.6 Outras carnes	211.801					41.628	4,4
1.7 Frutas	173.159					16.016	1,7
1.8 Carne industrializada	267.500					45.454	4,8
1.9 Suco de laranja e outros	644.281					91.967	9,7
1.10 Carne suína	0	503	419	6.773	5.644	13.340	1,4
1.11 Outros	157.132					15.718	1,7
2. Manufaturados	1.905.111					193.602	20,6
2.1 Madeira compensada	265.309					53.981	5,9
2.2 Têxtil e vestuário	80.856					18.086	1,9
2.3 Calçados	172.854					36.333	3,8
2.4 Alumínio	331.111					17.931	2,9
2.5 Automotivo e peças	245.211					21.653	2,3
2.6 Outros	809.770					35.548	3,7
Total	4.582.464	75.075	74.526	186.783	184.617	946.792	100,0
Total, excl. etanol		56.435	55.886	16.489	14.323	568.924	
Total, excl. 2ª. parc.		75.075		186.783		687.649	
Total, excl. etanol e 2ª. parc.		56.435		16.489		309.781	

Fonte: WITS. Elaboração própria.

Tabela 7

Exportação – 2002 e estimativas dos ganhos da União Européia (US\$ 1.000), para o ano 10

Setores	Exportação-2002	Ganho exportação	(%)
1. Bens de capital	4.043.424	714.909	53,9
1.1 Máquinas e equipamentos mecânicos	2.455.620	477.374	36,0
1.2 Máquinas e equipamentos elétricos e eletrônicos	1.233.104	150.947	11,4
1.3 Instrumentos, aparelhos, suas partes e acessórios	354.700	86.588	6,5
2. Material de transporte	1.004.008	262.990	19,8
2.1 Veículos automotores	198.558	133.698	10,1
2.2 Partes e acessórios para veículos automotores	762.261	121.922	9,2
2.3 Outros veículos e embarcações	43.189	7.371	0,6
3. Produtos químicos	1.059.481	95.464	7,2
4. Siderurgia, metais não-ferrosos e ferramentas	520.390	77.304	5,8
5. Plástico e borracha	504.954	59.338	4,5
6. Outros	679.867	115.582	8,7
Total	7.812.123	1.325.588	100,0

Fonte: SRF/MF. Elaboração própria.

4. Conclusões

Não há justificativa econômica para a idéia de que um acordo de livre comércio deva gerar um balanço eqüitativo de ganhos entre as partes, mas sim permitir que estas explorem suas vantagens comparativas respectivas, induzindo as economias a uma maior especialização e a uma alocação mais eficiente de seus recursos.

Nesse sentido, o fato das estimativas de ganhos para a União Européia superarem em 40% as projetadas para o Brasil não constitui algo que deva ser considerado indesejável ou inesperado. No entanto, a análise acima, baseada nas ofertas feitas por ambas as partes, realizada a nível de produto, indica claramente um desequilíbrio causado, fundamentalmente, pela insuficiência de liberalização no setor da agroindústria pela União Européia.

Este aspecto – negativo para o Brasil – está refletido em alguns dados da lista de ganhos do Brasil:

a) metade dos ganhos estimados para os produtos agropecuários elaborados concentra-se em um único produto, o etanol. Como já foi comentado, as exportações brasileiras eram muito baixas em 2002 e as quotas oferecidas bem elevadas, o que explica esse destaque. No entanto, as concessões de magnitudes tão elevadas só puderam ser feitas porque existe uma demanda futura pelo produto na União Européia, que terá que ser suprida basicamente por importações;

b) as estimativas de ganhos para as exportações brasileiras de carne bovina e de frango são inexpressivas. No primeiro caso, as quotas-tarifárias ofertadas ao Brasil (em um volume proporcional à sua parcela nas exportações do Mercosul) correspondem ao que já era exportado extra-quota, em 2002. Portanto, o ganho a ser obtido é apenas relativo a um preço mais alto, possível de ser praticado dentro de uma quota com tarifa reduzida;

c) vários produtos importantes na pauta de exportação da agroindústria brasileira sequer aparecem individualmente na Tabela 6, ou por serem agrupados com outros, gerando, ainda sim, ganhos pouco expressivos, ou por não terem sido contemplados com alguma oferta.

As limitadas ofertas feitas pela União Européia aos produtos brasileiros de origem agropecuária permanecem sendo um fator que inviabiliza a exploração da complementaridade econômica entre os países do Mercosul e o bloco europeu.

De fato, os resultados aqui obtidos para o Brasil e a União Européia indicam que a denominação de “acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia” não é apropriada. Trata-se, em relação a bens, da negociação de dois acordos distintos: um de liberalização bastante abrangente para produtos industrializados, e outro de uma liberalização bastante restrita, para os produtos de origem agropecuária. Esse desequilíbrio seria provavelmente agravado se o setor de serviços tivesse sido incluído nesta avaliação.

Referências bibliográficas

- Carvalho, A. e Parente, A. **Impactos comerciais da área de livre-comércio das Américas**. Texto para Discussão n. 635. Brasília: IPEA, março 1999.
- Castilho, M. Acordo Mercosul-União Européia: perspectivas das exportações de manufaturados para o mercado europeu. In: Marconini, M. e Flores, R. (eds.). **Acordo Mercosul-União Européia: além da agricultura**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- Cline e outros. **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 Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelas, 1994.
- Gallaway, M., McDaniel, C., Rivera, S. Short-run and long-run industry-level estimates of U.S. Armington elasticities. **North American Journal of Economics and Finance**, vol. 14, 2003.
- Grilli, E. **The European Community and the Developing Countries**. Cambridge: University Press, 1993.
- Hoekman, B, Ng, F. e Olarreaga, M. Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries. **World Bank Economic Review**, vol. 16, n. 1, 2002.
- Laird, S. e Yeats, A. **The UNCTAD Trade Policy Simulation Model**. UNCTAD Discussion Paper n. 19. Geneva: UNCTAD, 1986.
- Skully, D. W. Liberalizing Tariff-Rate Quotas. In: Burfisher, M. E. (ed.). **The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO**. Agricultural Economic Report No. 797, January 2001
- Tourinho, O. A. F., Kume, H. e Pedroso, A. C. S. **Elasticidades de Armington para o Brasil: 1986-2002**. Texto para Discussão n. 974. Rio de Janeiro: IPEA, agosto 2003.