

Quotas-tarifárias e acesso aos mercados agrícolas

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

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

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

Resumo

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

Este trabalho tem como objetivo mostrar a importância de uma avaliação correta dos efeitos de quotas-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.

Palavras-chaves: quota-tarifária, exportação, Mercosul

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 (allowed). However, this may not happen, due to the characteristics of the tariff-quota system.

Given the demand curve for the product, only one of the three components of the tariff-quota mechanism will be determinant: the volume, the in-quota rate 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 relevance of an accurate assessment of the effects of additional tariff-quotas for some Brazilian agricultural exports. The study focus on the case of the offer made by the European Union in the negotiations for a Mercosur-EU free trade agreement.

Key words: tariff rate-quotas, exports, Mercosur

JEL: Q17

Área 10 – Economia Agrícola e do Meio Ambiente

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 destas 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 seus 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) logrou 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 quotas-tarifárias (*Tariff rate quotas* – TRQs), que permitem importações a tarifas mais baixas – tarifa intra-quota – dentro de uma quantidade especificada – quota – e importações adicionais, a tarifas mais altas (tarifa extra-quota).

Desde então, o uso de quotas-tarifárias disseminou-se tanto como parte dos compromissos assumidos no Acordo implementado pela Organização Mundial de Comércio, 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 quotas.

No entanto, o papel da quota-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 quota-tarifária, dependendo da demanda, efetivamente restringe as importações, sendo os demais redundantes.

Este trabalho pretende avaliar os possíveis efeitos da aceitação de quotas-tarifárias pelos países do Mercosul para as exportações brasileiras de determinados produtos agrícolas para o mercado da União Européia, com base na última proposta oficial européia de maio de 2004, no âmbito das negociações para um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia.

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

2. Quotas -tarifárias

2.1 Breve histórico

Nas primeiras tentativas feitas pelos países-membros do GATT para uma 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. A Rodada Tóquio (1973-1979) produziu alguns acordos sobre o comércio de bens de zonas temperadas. 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 quotas-tarifárias.

Com o intuito de tornar as regras relativas ao comércio agrícola mais compatíveis com as incidentes 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. Neste processo, conhecido como tarifificação, foi utilizado o

método do cálculo do diferencial de preços domésticos e no mercado internacional, tomando como referencial os preços vigentes no período 1986-1988. Dado o elevado nível de proteção prevalecente, os equivalentes -tarifários resultantes foram bastante altos, alguns superiores a 150%, como no caso de grãos na União Européia. 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 médias permitiu a manutenção de tarifas especialmente elevadas para os produtos considerados mais “sensíveis”.¹

A segunda importante alteração introduzida pelo URAA foi a instituição de quotas-tarifárias, com o objetivo de assegurar um patamar mínimo de acesso aos mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Neste sentido, foram criadas duas categorias de quotas-tarifárias. Na primeira delas, conhecida como **quotas 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 1986-1988.² A segunda categoria, denominada **quotas de acesso corrente**, deveria assegurar a preservação de níveis de acesso a mercado para determinados produtos, historicamente estabelecidos pelas quantidades previamente importadas.

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

Freqüentemente, são usadas licenças de importação, alocadas às firmas importadoras ou às exportadoras ou a ambas, através de vários métodos, dentre os quais se destacam: o de tarifas aplicadas – em que, dada a tarifa intra-quota, a demanda por importações é inferior ao volume

¹ 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.

² Essa proporção deveria crescer para 5%, por volta de 2000.

estipulado da quota –, o método de ordem de chegada (first-come, first-served – FCFS) – em que as importações podem beneficiar-se da tarifa intra-quota até o momento de seu preenchimento –, o de licenças sob demanda – concedidas de acordo com a evolução do preenchimento da quota, em um dado período –, o de leilão e o de desempenho passado (Skully, 2001 e Gorter e Hranaiova, 2004).

Entre 1995 e 2002, entraram em vigor 1.425 quotas-tarifárias, como resultado do Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai³. Por categoria de produto, a maioria das quotas-tarifárias é aplicada a frutas e vegetais (370 quotas-tarifárias), carnes (258) e cereais (226). A União Européia (15 países) e os Estados Unidos são usuários relativamente importantes – aplicando, respectivamente, 87 e 54 quotas-tarifárias –; entretanto, os países que mais intensamente utilizam esse instrumento de política comercial são Noruega (232) e Polônia (109). (Gorter e Hranaiova, 2004)

O método de administração mais utilizado é o de tarifas aplicadas, incidindo sobre mais de metade do total aplicado, seguido pelo de licenças sob demanda, por 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 quota, representa menos de 4% do total.

2.2 Análise econômica da quota-tarifária

As quotas-tarifárias sujeitam as importações a uma tarifa geralmente reduzida – tarifa intra-quota – até uma quantidade previamente fixada (quota) e a uma tarifa usualmente bastante elevada – tarifa extra-quota – quando aquela quantidade é ultrapassada. Assim, uma quota-tarifária baseia-se em três instrumentos: quota, tarifas intra e extra-quota; no entanto, dependendo da demanda de importações, apenas um deles exerce o controle efetivo das importações, sendo os restantes redundantes (Skully, 2001). Assim, nas negociações comerciais para ampliação do acesso a

³ Uma pequena parcela das quotas-tarifárias pode ser atribuída aos novos membros na OMC, que as implementaram como condição para serem aceitos nessa organização.

mercado de produtos sujeitos a quotas-tarifárias, é importante verificar qual desses instrumentos é efetivamente atuante, evitando demandas com impacto nulo sobre as exportações.

O Gráfico 1 ilustra três casos possíveis de restrições resultantes da adoção de quotas-tarifárias para um determinado país importador pequeno. P_1 representa o preço de importação de livre-comércio, Q_T a quota, M a quantidade importada, T_I a tarifa intra-quota, T_E a tarifa extra-quota 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 .

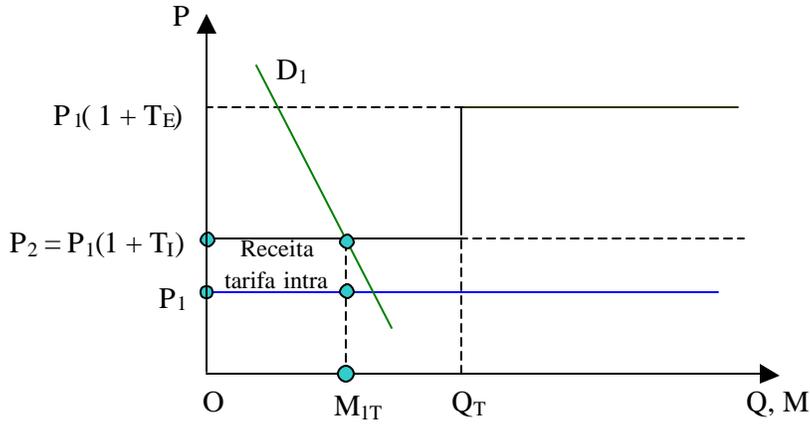
Na parte 1A, a demanda é D_1 e a quantidade importada M_1 , ao preço P_2 , é inferior à quantidade fixada pela quota. Logo, a restrição às importações é dada pela tarifa intra-quota, enquanto a quota e a tarifa extra-quota são redundantes. O governo obtém uma receita tributária baseada na tarifa intra-quota cobrada nas importações M_1 . Assim, uma expansão das importações ocorre somente com a redução da tarifa intra-quota.

Na parte 1B, a demanda é D_2 e a quantidade importada M_2 é exatamente igual à quantidade estabelecida pela quota. Esta, portanto, limita as compras externas e o nível de proteção varia entre as tarifas intra e extra-quota, devendo ser medido através da comparação entre o preço interno P_3 e o preço externo P_1 . A renda da quota 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 intra-quota), multiplicada pelo volume da quota.

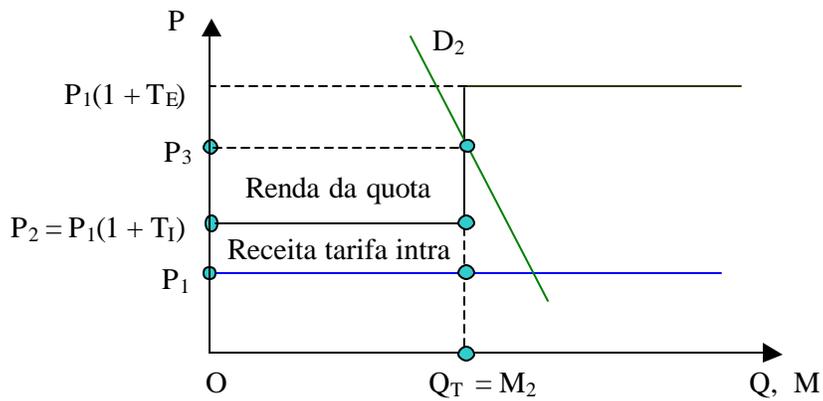
Gráfico 1

Restrições às importações com quotas-tarifárias

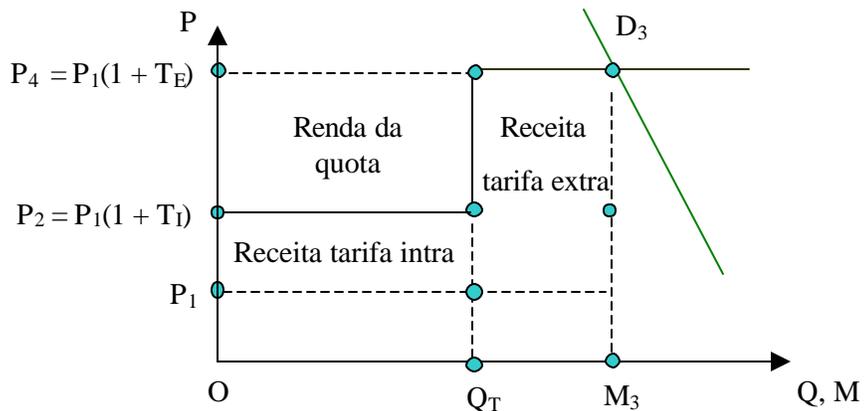
1A. Importações controladas pela tarifa intra-quota



1B. Importações controladas pela quota



1C. Importações controladas pela tarifa extra-quota



Finalmente, na parte 1C, a demanda D_3 é suficientemente elevada para permitir importações acima da quota, gerando uma quantidade importada M_3 maior que a estabelecida pela quota. Nesse caso, o controle das importações é determinado pela tarifa extra-quota. O preço no mercado interno P_4 é determinado pelo preço P_1 acrescido da tarifa extra-quota. A renda extraordinária é dada pela diferença entre o preço interno P_4 e o preço de importação, inclusive a tarifa intra-quota, P_2 . O governo arrecada uma receita tributária decorrente da diferença entre P_2 e P_1 , incidente sobre as importações intra-quota e entre P_4 e P_1 , incidente sobre as importações acima da quota ($M_3 - Q_T$).

O critério adotado para a distribuição dos direitos à importação até o montante fixado pela quota 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 quota é feita pelo país importador (exportador), a renda é apropriada pelos importadores (exportadores). No país, se a quota é leiloadada de forma competitiva, a renda da quota é transferida ao governo através do pagamento de ágios 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 quota e solicitar um maior acesso ao mercado com base no instrumento que efetivamente limita as suas exportações: redução da tarifa intra-quota, se as importações atuais são inferiores à quota atual; elevação da quota, se as importações são iguais à quota; e diminuição da tarifa extra-quota, se as importações excedem a quota vigente.

2.3 Efeitos de uma quota adicional

Nas negociações de acesso a mercado, uma proposta comum para os produtos agrícolas considerados mais sensíveis tem sido a oferta de quotas 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 pré-determinados, como a proposta europeia nas negociações com o Mercosul (Kume e outros, 2004).

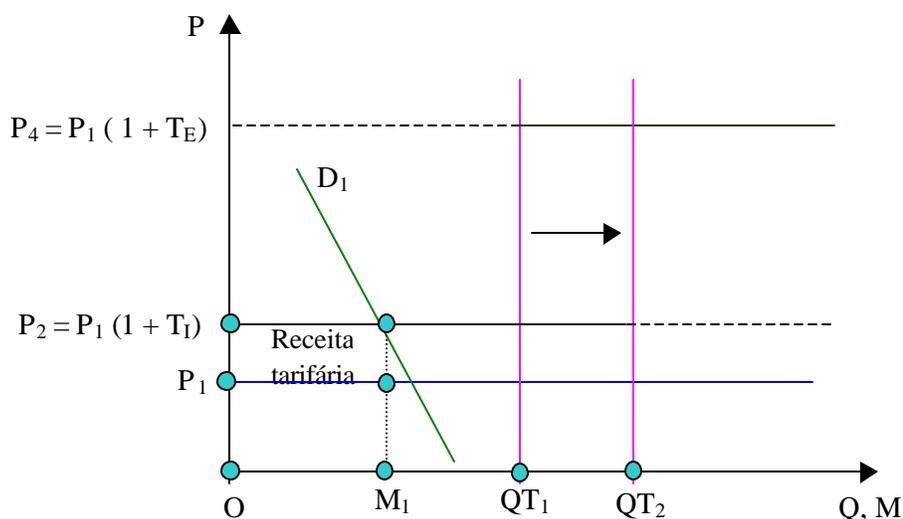
Assim, nessa subsecção, serão analisados, sob a ótica do país exportador, os efeitos de um aumento nas quotas no país importador, sobre as exportações e a renda da quota, nos três casos citados. Para simplificar a análise, será adotada a hipótese de que a quota é administrada pelo país exportador.

a) importações iniciais inferiores à quota

Nesse caso, conforme visto anteriormente, o controle das importações é exercido pela tarifa intra-quota, sendo a quota e a tarifa extra redundantes. Portanto, uma oferta de quota adicional não afeta as exportações (Gráfico 2).

Gráfico 2

Impacto de uma quota adicional – importações iniciais inferiores à quota

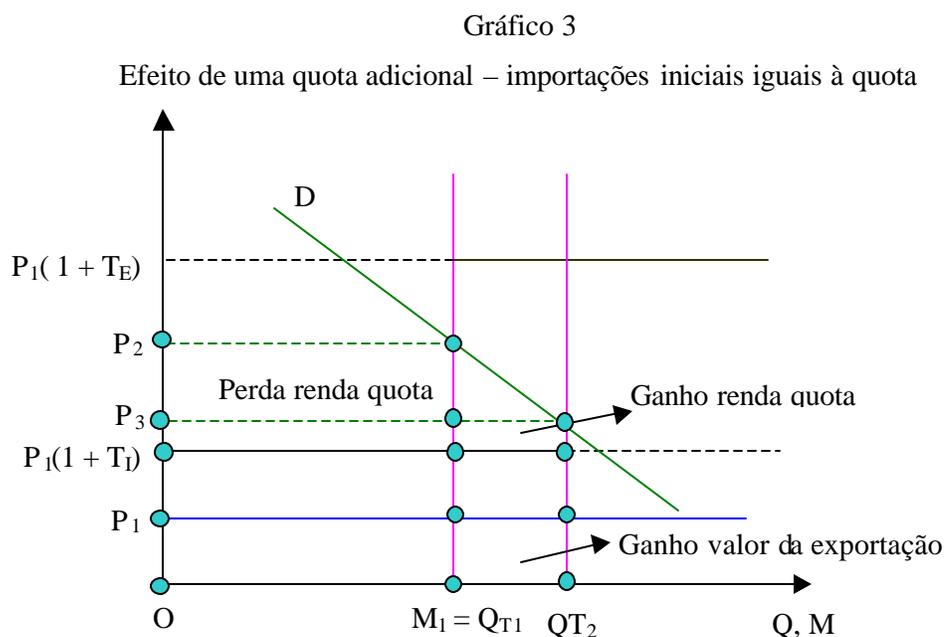


b) importações iniciais equivalentes à quota

Nesse contexto, uma quota adicional gera um aumento equivalente nas exportações de QT_1 para QT_2 e reduz o preço doméstico de P_2 para P_3 (Gráfico 3). O incremento no valor das exportações é igual à quota adicional multiplicada pelo preço P_1 . A redução do preço de P_2 para P_3 diminui a

renda anteriormente proporcionada pela quota. No entanto, a quota adicional gera ainda uma renda extra, equivalente à quota adicional multiplicada pela diferença entre o preço P_3 e o preço com tarifa intra-quota, $P_1(1 + T_I)$. Portanto, o resultado líquido para o país exportador depende do ganho no valor da exportação e da renda extraordinária líquida.⁴

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



c) importações iniciais superiores à quota

Essa situação pode ser dividida em dois casos: se a quota adicional é inferior ou superior às importações extra-quota.

A oferta de um incremento na quantidade da quota inferior às importações extra-quota não altera a quantidade total demandada, ocorrendo apenas uma substituição parcial das importações extra quota pela quota adicional. O ganho do país exportador será unicamente devido à apropriação da renda extraordinária, proveniente dessa quota adicional (Gráfico 4).

⁴ A variação na renda extraordinária depende também da elasticidade da demanda.

3. Efeitos de uma quota-adicional: uma aplicação

A União Européia (UE), um dos mais importantes mercados de exportação para os produtos agrícolas do Mercosul, adota quotas-tarifárias para muitas dessas commodities. Em virtude disso, as eventuais concessões por parte dos europeus nesta 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 quotas-adicionais para determinados produtos agrícolas feita pela UE 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 União Européia 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, 2004). Ficava explícita, desde então, a posição da UE de extrema cautela 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 ambos os 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 quotas adicionais para produtos agrícolas sujeitos a quotas-tarifárias, sobre algumas exportações brasileiras.

De acordo com esta oferta, o número de produtos negociados atingia 10.427 (produtos da classificação a 8 dígitos da Nomenclatura Combinada da União Europeia – NC8). Previam-se diferentes cronogramas de liberalização, escalonados em até dez anos, para 92% do total de produtos. Cerca de 122 produtos desses, correspondentes a 1,2% do total, teriam uma preferência fixa de 20% ou 50%, sem alcançar a liberalização total. Por último, para cerca de 21 produtos não havia qualquer proposta de liberalização.

Para um conjunto de produtos agrícolas, foram oferecidas quotas 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 União Europeia.

Na Tabela 1, os 249 produtos (NC-8) da oferta europeia contemplados com novas quotas foram agrupados em 13 categorias de bens. Para a União Europeia, as quotas adicionais oferecidas representavam uma participação nas suas importações totais entre aproximadamente 0,9% e 686,3%, em 2002. As menores ofertas – algumas praticamente insignificantes – foram feitas em banana (parcela da quota oferecida sobre as importações de 0,9%), trigo (1,5%), manteiga e gorduras de leite (3,5%) e arroz (4,4%). As quotas 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 quota elevada para o etanol deveu-se à previsão de maior demanda futura quando aprovadas na União Europeia as novas regras de controle ambiental.

Mercosul de 2.785,5%), arroz (816,3%), trigo (389,9%), alho (87,7%), banana (83,1%), carne de aves (72,9%), carne bovina (48,5%) e milho (38,4%). Destes, destacam-se, particularmente, o etanol, carne de aves e banana, nos quais o Brasil é praticamente o único membro exportador do Mercosul, seguidos de carne bovina e milho.

Para esses produtos com oferta de quota adicional, as tarifas extra-quota são elevadas, variando entre 25,5% e 144%, enquanto a amplitude da tarifa intra-quota é de 0% a 37,8%.

3.3 Quotas adicionais e impactos sobre a receita de divisas no Brasil

As estimativas de ganhos para o Brasil foram calculadas para seis produtos: carne bovina⁵, carne suína, carne de aves, banana, milho e etanol. Os resultados sobre a renda da quota e o incremento das exportações, ambos divididos em duas parcelas, conforme a proposta européia, são mostrados na Tabela 2. Para o Mercosul, os produtos com maior potencial de expansão das exportações, por ordem decrescente, são: etanol (participação da quota adicional total sobre as importações do

Para cada produto, supôs-se que a parcela do Brasil na quota adicional oferecida pela União Européia seria equivalente a sua participação nas exportações totais do Mercosul para aquele mercado e que a tarifa intra-quota receberia uma preferência de 50%. Além disso, como o método de administração da quota ainda não tinha sido acordado, foi assumido que metade da renda da quota seria apropriada pelo Brasil.

⁵ Cicowiez e Galperín (2005) estimam o ganho argentino com a quota adicional de carne bovina da União Européia.

Tabela 1

Quotas ofertadas, tarifas extra e intra quotas, importação da UE, total, do Mercosul e do Brasil e participação da quota nas importações

Categoria de produto	Quota (mil toneladas)		Nº itens (NC-8)	Tarifa extra- quota (%)	Tarifa intra- quota (%)	Importação UE – 2002 (mil toneladas)			Participação da quota na importação (%)	
	1ª parcela	2ª parcela				Total	Mercosul	Brasil	Total	Mercosul
Carne bovina	50.0	50.0	11	86.3	20.0	238	206	118	42.0	48.5
Carne suína	6.0	5.0	21	41.0	32.1	40	0	0	27.5	
Carne de aves	37.5	37.5	83	52.5	5.8	255	11	103	29.5	709.6
Leite	6.5	6.5	28	76.6	-	92	0	0	14.1	
Manteiga e gorduras de leite	2.0	2.0	8	25.5	11.7	116	0	0	3.5	
Queijo e requeijão	10.0	10.0	42	63.9	34.0	156	0	0	12.9	
Alho	5.0	5.0	1	75.6	-	47	11	0	21.3	87.7
Banana	30.0	0.0	1	144.0	15.9	3,288	36	36	0.9	83.1
Trigo	100.0	100.0	1	61.4	0	12,922	51	3	1.5	389.9
Milho	400.0	300.0	7	72.6	37.8	2,761	1,824	387	25.4	38.4
Arroz	20.0	20.0	32	92.3	-	901	5	0	4.4	816.3
Etanol	500.0	500.0	2	43.8	-	146	36	36	686.3	2,785.5
Preparações alimentos animais	6.5	6.5	12	0.0	-	0	0	0	0	

Fonte: Quotas e tarifas: Comissão Européia; Importação: WITS e SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Para carne de aves, milho e banana, o Brasil não dispõe de uma quota -tarifária de modo que todas as suas exportações estão sujeitas à tarifa extra-quota.⁶ Dado que a parcela oferecida ao Brasil é inferior à quantidade das exportações brasileiras ao mercado europeu, a nova quota adicional substituiria as vendas anteriores, não propiciando um aumento na quantidade exportada. No entanto, a eliminação da tarifa extra-quota para esses produtos geraria uma renda extra a ser apropriada pelos exportadores brasileiros de US\$ 27,4 milhões para carne de aves, US\$ 3,1 milhões para banana e US\$ 48 milhões para milho (Tabela 2).

Tabela 2
Estimativas de ganhos para o Brasil (US\$ milhões)

Produto	Valor da quota	Renda da Quota			Ganho de Exportação			Total
		1ª parcela	2ª parcela	Total	1ª parcela	2ª parcela	Total	
Carne bovina	175,5	41,7	- 5,5	36,2	0	49,8	49,8	86,0
Carne Suína	11,5	0,7	0,5	1,2	6,3	5,2	11,5	12,7
Carne de aves	102,4	13,7	13,7	27,5	0	0	0	27,5
Banana	13,4	9,1	0	9,1	0	0	0	9,1
Milho	17,0	2,7	2,1	4,8	0	0	0	4,8
Etanol	425,7	18,5	18,5	37,0	213,2	213,2	426,3	463,3
Total	745,5	86,5	29,3	115,8	219,4	268,2	487,6	603,4
Total, exclusive etanol	319,7	720,3	554,3	78,8	6,3	55,0	61,3	140,1

Fonte: elaboração própria.

Observação: O valor da quota-tarifária, exibido na primeira coluna, corresponde à quota-adicional ofertada, a preços de exportação do Brasil para a UE, em 2002.

⁶ Este caso insere-se no caso mais geral em que a quota inicial é nula e a oferta de quota adicional é inferior às exportações extra-quota. (Gráfico 4)

A exportação brasileira de carne suína para o mercado europeu é proibida por barreiras sanitárias. Como entre os países do Mercosul, o Brasil é o produtor mais competitivo, a quota oferecida pela UE foi totalmente atribuída ao exportador brasileiro.⁷ Portanto, o Brasil ganharia com as exportações de carne suína (US\$ 12,7 milhões) e parcialmente com a renda da quota (US\$ 1,2 milhão) gerada por esse produto.

Para a carne bovina, a primeira parcela da quota adicional é inferior às importações europeias desse produto provenientes do Brasil, feitas com pagamento de tarifa extra-quota. Dessa forma, ocorre uma substituição entre uma parcela da importação extra-quota e a nova quota, não gerando incremento nas exportações, mas propiciando uma renda extra de US\$ 41,7 milhões. No entanto, incluindo-se a segunda parcela, a quota adicional total passaria a ser maior do que as importações atuais extra-quota. Nesse caso, o preço da carne brasileira se reduziria afetando negativamente a renda da quota, provocando uma perda de US\$ 5,5 milhões. A quantidade exportada, no entanto, se elevaria pela diferença entre a nova quota e as importações extra-quota anteriores (US\$ 49,7 milhões – gráfico 5). No total, o Brasil auferiria um ganho líquido de US\$ 86 milhões.

No caso do etanol, a nova legislação ambiental europeia deslocará a demanda de forma suficiente para absorver a quota oferecida sem influenciar os preços. Assim, haveria um aumento nas exportações de US\$ 61,2 milhões e um ganho na renda da quota de US\$ 115,8 milhões.

As estimativas de ganho total para o Brasil atingem US\$ 603,4 milhões, sendo US\$ 115,8 milhões pela apropriação da renda da quota e US\$ 487,6 milhões pela expansão das exportações. Aquele valor corresponde a 80,9% do valor das quotas-adicionais oferecidas para esses produtos. Esses resultados sugerem que, dependendo das condições em que se

⁷ Supôs-se que a restrição não-tarifária seria contornada após a assinatura do acordo de livre-comércio. Este caso é semelhante ao anterior (Gráfico 4).

enquadrem as exportações brasileiras dentro das atuais quotas-tarifárias da UE, as ofertas de quotas-adicionais podem gerar um aumento de ganhos para as exportações brasileiras inferior ao estimado a preços correntes (coluna 1, tabela 2).

Adicionalmente, uma vez que as estimativas de ganhos totais – seja utilizando-se volumes adicionais ofertados a preços correntes, seja através do cálculo com quotas-tarifárias, são fortemente influenciados pelo etanol, os ganhos potenciais podem ser melhor avaliados com a exclusão desse produto. Assim, os ganhos provenientes das quotas adicionais cairiam de US\$ 603 milhões para US\$ 104 milhões.

Com o emprego dos modelos teóricos para a avaliação das quotas-tarifárias, a aplicação feita com base na oferta da UE, com exclusão do produto etanol, indica que os ganhos para as exportações brasileiras seriam, de fato, proporcionalmente bem inferiores aos valores estimados a partir dos volumes oferecidos aos preços correntes (43,8% em comparação a 76,8%)

4. Considerações finais

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

Nas negociações comerciais, um procedimento comum é a oferta de quotas adicionais que permitem ampliar as importações com tarifa reduzida (intra-quota), induzindo à percepção de que ocorrerá um aumento efetivo na quantidade exportada equivalente à quota adicional

concedida. No entanto, esse procedimento ignora o impacto sobre a renda extraordinária proporcionada pela quota.

Nesse trabalho, procurou-se estimar os ganhos para o Brasil proporcionados pela oferta de quotas-adicionais pela União Européia para seis produtos: carne bovina, carne suína, carne de aves, banana, milho e etanol. Os resultados indicam um aumento na receita de divisas de US\$ 603,4 milhões, sendo US\$ 115,8 milhões pela apropriação das rendas das quotas e US\$ 487,6 milhões pelo incremento nas exportações. Esse resultado corresponde a 80,9% do valor da quota oferecida para esses produtos, a preços correntes.

Excluindo-se o etanol, o aumento na receita de divisas seria de US\$ 140 milhões (US\$ 78,8 milhões de renda das quotas e US\$ 61,2 milhões de receita de exportações), ou seja, 43,8% do valor das quotas-adicionais oferecidas, a preços correntes.

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

Referências bibliográficas

Cicowicz, 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**, no. 4, noviembre, 2005.

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. e Hranaiova, J. Quota administration methods: economics and effects with trade liberalization. In: Ingco, M. D. e Nash, J. D. (eds.). **Agriculture and the WTO: creating a trading system for development**. World Bank and Oxford University Press, 2004.

Gorter, H. Ingco, M. D. e Ignácio, L. Market access: economics and the effect of policy instruments. In: Ingco, M. D. e Nash, J. D. (eds.). **Agriculture and the WTO: creating a trading system for development**. World Bank and Oxford University Press, 2004.

Kume, H. e outros. **Acordo de livre -comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro**. Texto para Discussão no. 1054. Rio de Janeiro: IPEA, novembro de 2004.

Skuly, D. W. **Economics of tariff-rate quota administration**. Technical Bulletin no. 1893. Research Service, U. S. Department of Agriculture. April 2001.

USTR. **US-Chile Free Trade Agreement Final Text**, 2003.