

# Presiuni exercitate asupra Politicii Comerciale Comune. Nivelul și evoluția protecționismului european

Drd. Andreea Vass  
REI – ASE, București

*Integrarea europeană este un proces instituțional și economic cu un pregnant conținut politic, ancorat adeseori în viziuni economice depășite și constrângeri legale derivate din dificultățile modificării tratelor de bază cu scopul adaptării conținutului lor la noile realități economice. Acestea au avut un impact major asupra scopului, magnitudinii și structurii protecționismului comercial european și, implicit, asupra costurilor sale. Analiza acestor presiuni sistemice face obiectul primei părți. Partea a doua are scopul de a cuantifica nivelul și evoluția protecționismului european, conform datelor disponibile, prin abordarea sistemică a tuturor sectoarelor producătoare de bunuri și agregarea formelor principale de protecție (taxe ad-valorem, echivalentul ad-valorem și taxe vamale specifice, bariere netarifare, taxe și măsuri antidumping). Spre deosebire de aceasta, în partea a treia, care va apărea în viitorul apropiat, vom estima costurile protecționismului european pentru 22 de sectoare printr-o abordare dezagregată, cu scopul de a evidenția „vârfulurile” protecționismului european („peak tariffs”). Rezultatele vor fi testate făcând apel la două modele de echilibru parțial. Pe fondul acestor caracteristici și al presiunilor externe se vor modela și alternativele privind evoluția viitoare a politicii comerciale a Uniunii Europene.*

## **Partea I: Factori specifici care au inhibat liberalizarea comerțului european**

### ***Politizarea protecționismului european***

Principiul de bază pe care s-a constituit Europa modernă a fost subordonarea proceselor economice unui scop fundamental politic: *unificarea țărilor occidentale*. Politica comercială protecționistă, îndeosebi, este considerată de către europeni ca un preț plătit pentru atingerea obiectivelor politice,

fie pe traiectoria integrării interne („*deep integration*”), fie pe cea a expansiunii teritoriale a UE prin acorduri comerciale preferențiale. Interesele specifice, dublate de ireversibilitatea procesului integrării, i-au determinat pe europeni să acorde o importanță mult mai mare intereselor sau beneficiilor politice decât costurilor economice asociate unei politici comerciale puternic politizate (Winters, 1993). Altfel spus, europenii suportă costurile unei politici comerciale protecționiste în favoarea

coexistenței pașnice între membrii comunitari.

Drumul construcției UE a fost presărat cu permanente căutări ale acestui echilibru, între liberalism și protecționism, începând cu Politica Agricolă Comună introdusă la mijlocul anilor '60 și continuând cu ritmul lent de implementare a dimensiunii externe a Pieței Interne Unice de la sfârșitul anilor '80 (Eeckhout, 1994). Pe acest dezechilibru se bazează și argumentele euroscepticilor britanici. Hindley și Howe (1996) au argumentat necesitatea retragerii Marii Britanii ca membru al UE deoarece costurile la care era expusă economia britanică, la mijlocul anilor '90, depășeau cu mult beneficiile economice și politice. De atunci alți eurosceptici au argumentat necesitatea aderării la o altă zonă de liber schimb, NAFTA de exemplu, ca alternativă la UE (Hulsman, 2001). Dezbaterile au fost contrabalansate de grupuri franceze („*souverainistes*”) care considerau politica comercială insuficient de protecționistă.

Începând cu Tratatul de la Roma, care definea scopul politic al Comunității în termeni extrem de vagi, ca “unificare a europenilor” (ceea ce implica posibilități multiple: de la conviețuirea pașnică, până la unificarea lor politică), beneficiile economice ale integrării au fost sacrificate în favoarea beneficiilor politice. Acceptând această abordare, balanța dintre costurile economice și beneficiile politice ar justifica, pe de o parte, costurile mari derivate dintr-o politică comercială protecționistă. Dar, în același timp, ea implică faptul că o reducere a beneficiilor politice ar echivala cu o reducere a costurilor economice induse de unificarea europeană. În politica comercială aceasta se traduce prin accentuarea liberalizării comerțului comunitar. Exemplele care susțin această afirmație sunt multiple. Este suficient să amintim aici de reformele PAC, care de la conceptul de *autosatisfacere*, larg acceptat de către europeni ca un cost plătit pentru formarea blocului european în fața amenințărilor militare ale blocului comunist

din timpul războiului rece, a devenit nesustenabil în condițiile avantajelor și noilor viziuni politice, când percepțiile legate de aceste amenințări s-au diminuat. Și aceasta, pentru că politica comercială europeană a constituit un veritabil substitut pentru politica sa externă timp de aproape jumătate de secol.

UE a reușit să-și delimiteze zonele de influență politică tocmai prin intermediul acordurilor comerciale discriminatorii și să-și extindă teritoriul - de la 6 membri fondatori în 1957, la 9 în 1973, 10 în 1981, 12 în 1986, 15 în 1995 și, foarte probabil, vom asista la o nouă extindere la 25 de membri în 2004. În prezent, abordarea ierarhică (piramidală) a acordurilor comerciale reflectă o subtilă clasificare a statelor de la statutul de partener comercial la statul de membru cu drepturi depline: aranjamente reciproce sau nereciproce, acorduri de liber-schimb de mai multe tipuri, uniuni vamale și, în ultimul rând, acordurile de aderare. Fiecare dintre aceste acorduri sunt asociate unui set specific de bariere comerciale între UE și parteneri: prezența sau absența restricțiilor cantitative, a taxelor vamale preferențiale în toate sectoarele economice sau nu, a măsurilor antidumping, aproximarea sau nu a legislației comerciale în concordanță cu regulile UE (*acquis-ul comunitar*). Într-adevăr, aceste acorduri comerciale reflectă o pronunțată dimensiune politică.

### ***Constrângerile legale***

UE s-a constituit pe baza a trei piloni: Comunitatea Economică Europeană (reformată succesiv prin versiunile Tratatului de la Roma), Politica externă și de securitate comună, Afacerile Interne și Justiția. Cu toate că cel dintâi tratat privind crearea CEE a fost revizuit la Maastricht, Amsterdam, Nisa sau Copenhaga, negocierile s-au caracterizat printr-o anumită rigiditate, derivată adeseori din necesitatea atingerii consensului. Este cazul, de exemplu, al criteriilor de la Maastricht, care cu toate că s-

au dovedit inconsistente din punctul de vedere al rațiunilor economice, impietând creșterea și eficiența economică, rămân în vigoare datorită faptului că renegocierea lor ar implica costuri mult prea mari, atât în termeni temporali, cât și al semnalelor transmise pieței.

Rigiditatea este, implicit, o caracteristică a politicii comerciale europene. Protecția sectorială selectivă pe care s-a creat UE pornind de la tratatele de bază a constituit vectorul constrângerilor legale ale politicii comerciale europene și sursa unor ample distorsiuni economice. În ciuda eforturilor de liberalizare multilaterală, aceasta este, încă, aproape imposibil de materializat.

Politica comercială europeană abundă în exemple de atitudini rigide. În 1957, de exemplu, Tratatului de la Roma i-a fost atașat un protocol separat privind regimul de import al bananelor. Acest produs a fost exclus și de la Piața Internă Unică, fiind necesari 36 de ani, două paneluri la OMC și presiuni majore la Runda Uruguay (1993) pentru a fi impus un regim de import unic care să înlocuiască schemele de protecție individuale ale membrilor europeni. 5 ani mai târziu, un nou panel este înaintat OMC-ului, încheiat cu un acord între UE, SUA și Ecuador, în luna aprilie 2001, fără însă a elimina costurile protecționismului suportate de către consumatori. Acesta a constituit un prim pas în sensul rezolvării acestor disensiuni, care va fi, foarte probabil, definitivat în anul 2006, la aniversarea a 50 de ani de la încheierea Tratatului de la Roma, când se va introduce tariful unic de import la banane.

Un alt exemplu îl constituie lansarea PAC, în 1964, ca o condiție impusă de guvernul francez pentru inițierea celei de a doua etape în eliminarea barierelor comerciale intra-europene la produsele manufacturate. În ciuda efectelor perverse induse asupra fermierilor europeni, pe termen lung, Anglia nu a reușit să reformeze PAC în 1973, deși politica agricolă britanică era mai avantajoasă, atât din punct de vedere economic, cât și social. Cu dificultăți

similare s-au confruntat și încercările de eliminare a regulilor specifice cărbunelui și oțelului, în anii '80, sau de reglementare a firmelor de stat din domeniul serviciilor (precum și definirea confuză a conceptului de *servicii de interes general*), în anii '90.

Rigiditatea reformării politicii comerciale accentuează costurile protecționismului european relativ la media mondială pe două căi:

- menținerea unor bariere comerciale ridicate la produsele și activitățile pentru liberalizarea cărora sunt necesare perioade lungi de timp pentru negociere (ex. serviciile);
- lipsa uniformizării gradului de protecționis, astfel că selectivitatea sectorială (rate de protecție nominală ce se ridică de la 0% la peste 1.000%) tinde să genereze diferențe tot mai mari în ratele efective de protecție și, deci, distorsiuni și costuri ale protecționismului mai mari pentru țările membre.

Pe de altă parte, expansiunea progresivă a tratatelor în reglementarea a tot mai multe tipuri de activități economice are două consecințe contradictorii:

- *pe de o parte*, a extins gama produselor reglementate de politica comercială comunitară de la bunuri la servicii, creând condiții mai favorabile derulării unor negocieri viitoare de liberalizare, atât prin evantaiul mai larg de instrumente sau alternative la care se poate face apel pe parcursul negocierilor, cât și prin alegerea celei mai bune baze legislative pentru inițiativele din domeniul comerțului, ceea ce s-a dovedit a fi un aspect esențial pentru succesul unei negocieri;
- *pe de altă parte*, adâncirea integrării europene a crescut interdependența dintre politica comercială și celelalte politici economice, având uneori consecințe negative; este cazul, de exemplu, al politicii monetare și bugetare restrictive necesare pentru introducerea monedei europene unice în condițiile unei mobilități relativ scăzute a

pieței muncii și capitalului, ceea ce a generat rate de creștere economică scăzute și șomaj, adică un climat economic ostil liberalizării comerțului.

## *Distorsiuni statice<sup>1</sup>: viziuni economice depășite*

Procesul instituțional prin care s-a construit UE, începând cu Tratatul de la Roma (1957) nu a avut numai efecte benefice, ci și negative. Tendința de expansiune a politicilor economiei de piață, induse de dezvoltarea naturală a UE, a dus și la creșterea tendințelor “reacționare”, dezvoltate pe fondul viziunilor economice depășite, care au condus la creșterea costurilor protecționismului european.

Tratatele au fost, așadar, tributare unei viziuni economice conservatoare constând în rolul economic al guvernelor bazat pe intervenția directă asupra prețului sau asupra cantității de bunuri și muncă utilizată. Spre deosebire de aceasta, intervenția indirectă coroborată cu legi de reglementare clare ale pieței libere poate asigura reguli concurențiale echitabile. Versiunile succesive ale tratatelor privind crearea UE au suferit distorsiuni statice tot mai accentuate, în termeni relativi (în comparație cu distorsiunile statice din restul lumii), începând cu sfârșitul anilor '80. Analizele lui Koedijk și Kremers (1996) subscriu acestui rezultat, demonstrând că, în ultimii 20 de ani, deși volumul absolut al acestor distorsiuni statice s-a diminuat, nivelul lor relativ s-a accentuat în comparație cu celelalte țări membre ale OECD.

În acest sens, cazul industriei siderurgice este relevant. Cu toate că analiza naturii statice a Tratatului de la Paris pare, în prezent, de o importanță secundară, datorită expirării sale

în anul 2002, trebuie să remarcăm “exportul” tratamentului special al producătorilor europeni de oțel. Timp de jumătate de secol, competiția în acest domeniu a fost anihilată și continuă să fie una dintre cele mai protejate sectoare industriale. Cartelul Internațional al Oțelului (*Entente Internationale de l'Acier*) format în anul 1926 (de către oțelarii din Belgia, Franța, Germania, Landul Saar – din sud-vestul Germaniei - și Luxemburg) a constituit forța motrice care a lansat mișcarea pan-europeană și ideea uniunii politice, în care cartelul constituia soluția de compromis între liberalizarea comerțului și stabilitatea pieței (Bonnet, 1952). Regulile de fixare ale prețurilor din cadrul Tratatului de la Paris au fost și continuă să rămână veritabile substitute pentru barierele comerciale între statele membre. După 6 ani de la cel de-al Doilea Război Mondial, avantajul comparativ al producătorilor germani de oțel era aproape imposibil de acceptat de către statele membre, astfel încât substituirea barierele private cu cele publice au servit și scopurilor politice de crearea a UE. Desigur că prețul plătit pentru unificarea europeană în cele două sectoare simbolice, cărbunele și oțelul, a constat în inhibarea concurenței și un colaps aproape total al comerțului mondial cu oțel (SUA au contribuit la acest trend prin impunerea restricțiilor voluntare la export și a măsurilor antidumping).

Tratatul de la Roma a constituit un pas imens înainte spre economia de piață, dar formulările sale erau flexibile, iar, uneori, chiar vagi. De exemplu, art. 295 (ex 222) asupra proprietății publice a deschis ușile spre liberalizarea serviciilor; art. 87 (ex 92) privind măsurile compensatorii incluse în politica concurențială a stopat guvernele europene atât de înclinate spre subvenții și taxe.

În ani '50, pe fondul “miracolului” economiei germane rolul de actor direct al guvernului în economie a început să transgreseze spre rolul său indirect, astfel încât în anii '80 s-a generalizat consensul privind economia de piață liberă. Doar că

<sup>1</sup> Conceptul în engleză este „statist bias”, preluat din M. Messerlin (2001) și constă în conservatorismul viziunilor economice care concură la constituirea și reformarea UE.

spre deosebire de celelalte politici economice, politica comercială nu a beneficiat de acest impuls, iar sectoarele cele mai rigide - siderurgic, agricol și cel al transporturilor - nu au fost afectate decât într-o măsură mică.

În ciuda tendințelor anilor '80, cele două versiuni ale Tratatului de la Roma din anii '90 au fost suficient de flexibile pentru a permite materializarea viziunilor economice depășite, oglindind atitudinea conservatoare a unor state membre vis-à-vis de reformele necesare unei economii de piață. Este cazul aici, al eforturilor Comisiei de a construi o rețea trans-europeană și o politică industrială europeană unitară în sectoarele tehnologiilor avansate, la mijlocul anilor '90. Nu trebuie să uităm nici că în art. 3 din tratatul privind crearea CE, din cele 11 prevederi distincte, doar 3 sunt în mod clar formulate conform principiilor economiei de piață: a) eliminarea barierelor comerciale intra-europene, c) cele patru libertăți fundamentale intra-europene și f) necesitatea unei politici concurențiale. Ambiguitatea celorlalte formulări a fost crucială pentru a permite reintroducerea distorsiunilor statice fără a fi necesare recursuri legislative.

Deși, în Tratatul de la Maastricht (1992), s-au reluat cele 11 prevederi și li s-au adăugat alte 9, toate vizând comerțul internațional, nici măcar una dintre acestea fiind formulate în mod clar, conform teoriei economiei de piață deschise. Ba mai mult, s-a reiterat necesitatea intervenției directe pe piața muncii, industriei, tehnologiei etc. Cinci ani mai târziu, revizuirea art. 3 din Tratatul de la Amsterdam, insistă pe latura unei "*Europe sociale*", bazată pe intervenția publică directă pe piața muncii.

Ecoul liberalizării nu a fost resimțit nici în cele două versiuni ale Tratatului de la Roma, după căderea zidului Berlinului și a comunismului în țările sud-est europene. În mare măsură, acestea au constituit reacții adverse la constituirea Pieței Interne Unice, în 1992, (concept introdus de Curtea

Europeană de Justiție la sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80).

În ceea ce privește distorsiunea statică a Tratatului de la Amsterdam, putem supune atenției două probleme specifice politicii comerciale:

- politica comercială a fost mult mai dependentă de tratat și de deciziile statelor membre decât de reglementările Curții de Justiție; astfel politica comercială a beneficiat prea puțin de impulsul liberalizării indus de aceasta din urmă. De exemplu, Curtea de Justiție a fost obligată să anuleze doar o măsură AD în anul 1992, pe fondul argumentelor competitive, deși multe alte cazuri AD ar fi putut fi încheiate, fără măsuri restrictive, pe aceleași considerente la sfârșitul deceniului trecut. Un alt exemplu, îl reprezintă tratamentul barierelor tehnice de către Curtea de Justiție, care în ciuda caracterului său nediscriminatoriu (cruciale pentru importul din afara Comunității), nu a fost niciodată explicat în termeni legali.

- distorsiunea statică a accentuat selectivitatea (neuniformitatea) protecției europene, căci ea a afectat îndeosebi sectoarele așa-numite "speciale" reglementate în tratatul de bază (siderurgie, agricultură și transport).

Analizarea presiunilor sistemice exercitate asupra politicii comerciale europene ne conduce la o ultimă întrebare: De ce în ultimul deceniu, creșterea economică lentă nu a condus la accentuarea protecționismului european?

În primul rând, influența comisarului european pentru politica comerțului exterior, Leon Brittain, care a lansat propunerea privind inițierea unei noi runde de negocieri în domeniul agriculturii și serviciilor, sub egida OMC - "*Runda Mileniului*" - a constituit o formă de angajament al Comunității pentru diminuarea protecționismului. Atitudinea sa pro-liberală a antrenat puternice reacții politice din partea statelor membre, dar a reflectat surprinzător opinia publică europeană, considerată a fi

mult mai modernă - orientată spre economia de piață liberă - decât sunt politicienii europeni (The Economist, 2 ian. 1999).

În al doilea rând, "comunitizarea" politicii comerciale a fost atinsă cu costul substituirii barierelor tradiționale (tarifare și netarifare) cu instrumentele noi ale politicii comerciale (de exemplu, măsurile AD). Din această perspectivă, grupurile de presiune europene s-au abținut, în general, de la acțiuni masive.

În al treilea rând, Runda Uruguay a impus materializarea angajamentelor noi de liberalizare comercială. Rezultatele au fost însă extrem de slabe în domeniul agriculturii și a sectoarelor manufacturiere puternic protejate și aproape nule în domeniul serviciilor (acestea din urmă fiind reglementate prin protocolul privind serviciile financiare și telecomunicațiile, 1997). De fapt, în cea de-a doua jumătate a deceniului trecut, protecționismul acestor sectoare era mai accentuat decât în anii anteriori (Dobson și Jaquet, 1998).

Și nu în ultimul rând, handicapul UE constând în structura bazată pe tratate limitează, pe de o parte, lansarea unor runde de liberalizare multilaterală datorită dificultăților în atingerea consensului statelor membre. Consensul implică, de fapt, compromisuri, ceea ce nu permite materializarea unor inițiative prea curajoase. Este cazul, de exemplu, al încheierii primului Acord privind Tehnologia Informațională, în 1996, care a fost redactat destul de ambiguu, datorită multiplelor compensații ce li se cereau negociatorilor din partea statelor membre. Pe de altă parte, acest handicap este contrabalansat, într-o anumită măsură, de capacitatea mare de liberalizare a comerțului intern, căci membrii nemulțumiți au posibilitatea să facă apel la cadrul legal oferit de OMC, unde se pot impune noi concesiuni fără a leza interesele celorlalte state membre.

## Partea a II-a: Nivelul și evoluția protecției comunitare totale în anii '90

Fundamentele și mutațiile politico-economice și instituționale analizate în prima parte și-au pus amprenta în mod hotărâtor (dar nu exhaustiv) asupra magnitudinii protecționismului european din ultimul deceniu. Aderarea și integrarea României la UE impune, desigur, adoptarea de către țara noastră a politicii comerciale comune. Alinierea la politica comercială externă a UE trebuie să fie precedată de estimarea costurilor pe care le incumbă, atât asupra UE în ansamblu, cât și asupra economiei românești. La rândul său, estimarea costurilor protecționismului nu poate fi judicios realizată fără a surprinde nivelul real al protecționismului comercial total și pe sectoare.

Estimarea cantitativă a nivelului protecționismului oferit producătorilor agricoli și industriali comunitari vizează cuantificarea și agregarea barierelor tarifare, netarifare și a măsurilor AD<sup>2</sup>, serviciile fiind protejate prin alte instrumente, cu puține caracteristici comune barierelor tarifare. Analiza se va concentra asupra anilor 1990, 1995 și 1999.

Rezultate pe care le vom prezenta mai jos au avut în vedere următoarele trei ipoteze principale:

- mediile tarifare, care chiar și la nivelul unui sector acoperă zeci sau sute de linii tarifare, astfel încât ratele de protecție maxime („*peak tariffs*”) sunt erodate;

<sup>2</sup> Considerentele cuantificării separate a măsurilor AD de barierele netarifare au în vedere metodologia diferită utilizată în cele două cazuri. Dacă în cazul măsurilor AD, la rândul lor considerate a fi bariere netarifare, metodele de încheiere a anchetelor AD ne permit estimarea relativ ușoară a impactului protecționist, în cazul celorlalte bariere netarifare acest lucru este mult mai dificil. Vezi în continuare explicațiile date.

- luarea în calcul a barierelor netarifare majore și cuantificabile (restricțiile cantitative și măsurile AD);
- ignorarea barierelor netarifare greu cuantificabile, cum ar fi cazul standardelor și normelor tehnice, subvențiile la producție și export, cultura de consum etc.

Concluziile sunt următoarele:

- Protecția totală a economiei europene a fost de circa 13 – 14% între 1990 – 1997 (anul 1997 este similar anului 1995) și de 12% în 1999, adică de două-trei ori mai mare decât nivelul declarat oficial. Acest nivel nu va cunoaște mutații majore până în anul 2005, căci majoritatea angajamentelor Rundei Uruguay au fost implementate în anul 1999, cu excepția Acordului Multifibre care va intra definitiv în vigoare în 2005.
- Protecționismul european este extrem de selectiv; ratele medii de protecție sectorială prezintă diferențe majore, aceste diferențe tinzând să rămână constante pe perioada analizată.
- Angajamentele asumate în cadrul Rundei Uruguay nu au fost dramatice, căci reducerile tarifare s-au concentrat asupra liniilor tarifare cu cele mai mici rate protecționiste.
- Ratele protecționismului cele mai mari sunt mult mai ridicate decât cele prezentate în rapoartele oficiale, întrucât barierele netarifare și măsurile AD nu sunt încorporate sistematic în acestea din urmă; totodată, există bunuri industriale extrem de protejate, aspect adeseori umbrat de protecționismul sectorului agricol. De exemplu, în anul 1999, rata protecției totale a sectorului industrial s-a ridicat la peste 10%, ceea ce reprezintă mai mult de 24% din valoarea adăugată a sectorului industrial. Această rată s-a ridicat la peste 20% din valoarea adăugată la circa o șesime din sectorul industrial. Rata de protecție a depășit 30% în sectorul textile și îmbrăcăminte, a cărui valoare adăugată era echivalent cu cel obținut în prelucrarea zahărului și a cărnii.

- Comunitizarea politicii comerciale în a doua jumătate a deceniului 8 și prima jumătate a deceniului 9 a constat de fapt în înlocuirea barierelor tarifare clasice cu măsuri antidumping.

- Speranțele de stimulare a competitivității producătorilor europeni prin inducerea unui ritm mai accelerat al liberalizărilor în urma PIU (1992), creării zonei de liber schimb între CE și AELS (1993), aderarea a 3 noi membri în anul 1995, nu au avut un impact major și direct asupra volumului protecționismului.

- Nu în ultimul rând, temerile legate de “fortăreața europeană” sau de liberalizarea comerțului după încheierea acordului privind PIU (1992) au fost infirmate în egală măsură de nivelul relativ constant al protecționismului pe perioada analizată.

În tabelul nr. 1 prezentăm ratele de protecție pe grupe de produse (taxe vamale ad-valorem medii și maxime în cadrul clauzei națiunii celei mai favorizate (CNF) și rata totală în anii 1990, 1995 și 1999. Barierele netarifare și măsurile AD lipsesc acolo unde nu sunt specifice comerțului cu respectivele bunuri. Blocul A prezintă rezultatele calculelor efectuate de Messerlin (2001) pe totalul sectoarelor industriale, iar blocul B prezintă rezultatele oficiale ale UE efectuate pe baza Standardului Internațional de Clasificare a Produselor Industriale (care ia în considerare, de obicei, doar sectoarele industriale ISIC 314 - 319).

Media simplă a taxelor vamale pe ansamblul sectoarelor industriale (vezi blocul A: 7,4% în 1990 și 1995 a scăzut la 7% în 1999) a fost superioară datelor furnizate de rapoartele oficiale (vezi blocul B: 6,8% în 1990, 6, 7% în 1995 și 4,3% în 1999). Explicația rezidă din faptul că raportările iau în considerare un set predefinit de sectoare, excluzând părți semnificative din producția comunitară, protejate prin instrumente comerciale mai opace. De exemplu, alimentele și produsele agricole au un aport de circa 20% la valoarea adăugată totală la bunuri, ceea ce generează o distorsiune sistemică atât asupra nivelului,

cât și asupra evoluției protecționismului european. Astfel că estimarea ratei totale de protecție la 4% pentru anul 2001, când se consideră a fi implementate angajamentele de reducere a protecției tarifare, este o raportare incompletă și imperfectă.

Reducerea ratei totale de protecție de la 7,4%, în 1995, la 7%, în 1999, s-a datorat eforturilor de reducere a protecției acelor linii tarifare care au avut cele mai scăzute nivele ale taxelor vamale:

- Taxele vamale medii sectoriale de peste 7,4%, în 1995, au scăzut în medie cu 23% până în 1999;
- Taxele vamale medii sectoriale de sub 7,4%, în 1995, au scăzut în medie cu 53% până în 1999;
- Desigur că rata de protecție totală a economiei europene (8.000 – 10.000 linii tarifare) este un indicator cu relevanță economică scăzută, întrucât exportatorii sunt interesați de barierele comerciale la care sunt supuse produsele lor. Așadar, este mult mai relevant să privim ratele de protecție medii și maxime pe fiecare sector în parte. Dacă ratele de protecție minime sunt nule în majoritatea sectoarelor industriale, cele maxime variază extrem de mult, putând atinge valori astronomice de la peste 100% la carnea de bovină, lapte, brânză, banane, grâu, orez, fructe până la 826,2% sau 1009,9%, în 1997, la anumite produse de carne sau furaje tratate pentru animale. Taxele vamale maxime au crescut din 1995 la produsele chimice, de exemplu, pe fondul utilizării tot mai accentuate a instrumentelor comerciale specifice.
- Numărul liniilor tarifare nu a fost stabil între 1995-1999, reclasificarea<sup>3</sup> fiind un

<sup>3</sup> Aceste reîncadrări nu vizează în mod obligatoriu creșterea impactului protecționist, ci introducerea unor noi tehnologii sau produse, cu scopul adaptării listei produselor la cele existente efectiv pe piață. Există uneori și scopuri protecționiste, în special în cazul produselor noi, pe fondul eforturilor UE de a contracara concurența în acest domeniu spre a recupera decalajul tehnologic față de rivalii săi comerciali.

fenomen binecunoscut de către practicieni și adesea omis de către studiile asupra protecționismului, în ciuda importanței sale.

- Media simplă a protecției comunitare calculată de Messerlin (2001) este mai mare decât rata protecției raportate oficial, care sunt de obicei ponderate cu volumul importurilor, dar nu trebuie să neglijăm cele două restricții principale care apar în această metodă:

1. Ponderarea tarifelor prohibitive cu volume implicit mici ale importurilor,
2. Ponderarea tarifelor mici cu volume implicit mari ale importurilor,

care induc distorsiuni semnificative. O abordare mai corectă ar consta în ponderarea tarifelor cu producția internă, întrucât acestea au ca scop protejarea producătorilor interni, fiind demascate interesele ascunse.

În tabelul nr. 1 sunt prezentate două modele de ponderare: cu valoarea adăugată și cu forța de muncă angajată în fiecare sector, ambele fiind superioare mediei simple a protecției comunitare dacă sunt luate în considerare și sectoarele agricole (vezi blocul A), dar nu în mod necesar dacă aceste sectoare sunt excluse (vezi blocul B).

- O altă remarcă vizează analizarea taxelor vamale în condițiile CNF, care supraestimează impactul protecționist, căci un volum însemnat al comerțului se derulează sub auspiciile acordurilor preferențiale. Dar tratamentul CNF oferit de UE membrilor OMC a fost extins în anii '90 de la Australia, Canada, Japonia, Noua Zeelandă și SUA la Hong Kong, Coreea de Sud și Singapore. Astfel că ponderea importurilor în regimul CNF a crescut de la 35% în 1990 la 39% în 1999.

De reținut că acest aspect ar putea fi corectat prin evaluarea mediei tarifare ca pondere a taxelor vamale încasate (aproximativ 14 miliarde Euro în 1996) în totalul importurilor (596 miliarde Euro în 1996), ceea ce ne conduce la o rată totală medie de 2,3%. Dar acest indicator ignoră faptul că multiple



bunuri nu sunt produse de UE, cum ar fi cazul uleiului, produselor tropicale, etc. cărora le sunt asociate tarife nule. Sapir (1998) consideră că 30% din importurile UE suportau 0% taxe vamale, în 1996.

Așadar, un indicator care depășește acest inconvenient ar putea fi cel calculat prin raportarea taxelor vamale încasate la volumul importurilor supuse unor taxe vamale nenule, și ajungem la o rată medie de 3,4%. Apare, totodată, și întrebarea privind reacția exportatorilor la beneficiile oferite de acordurile preferențiale, măsura în care aceștia îl absorb ca profit, pe seama consumatorului european, diminuează prețul pentru a valorifica avantajul competitiv sau este perceput doar ca o diferență de costuri în măsura în care aceștia sunt mai puțin competitiv față de concurenții lor sub regimul CNF. Strategia maximizării profitului ne indică ca soluție optimă maximizarea raportului: diferența veniturilor / diferența costurilor (diferențele între exportatorul analizat sub acord preferențial și concurentul sub CNF). În acest caz, cel mai bun indicator pentru estimarea ratei medii de protecție ar fi reprezentat de raportul dintre taxele vamale încasate și importurile sub regimul CNF. Dacă acceptăm calculele lui Sapir (între 25 – 30% din importurile europene se derulează în regim preferențial), rezultatul se încadrează în intervalul 5,9 - 5,2%, adică un nivel apropiat celui prezentat în blocul B pentru anul 1995.

### **Evoluția protecției totale între 1990 – 2000**

Tabelul nr. 1 conține doar miezul “dur” al protecționismului netarifar: cotele de import, limitările voluntare la export, prețurile minime și tarifele specifice pentru care se pot estima echivalente taxelor ad-valorem. Nu sunt incluse aici mecanismele specifice de protecție a sectorului agricol greu cuantificabile, precum și barierele tehnice. Pentru cuantificarea ratei de protecție reale totale și sectoriale este necesară însă

combinarea efectelor celor două tipuri de bariere, tarifare și netarifare. În acest sens se impune parcurgerea a două etape:

a) delimitarea mecanismelor de interacțiune între barierele tarifare și netarifare pe fondul comunitizării politicii comerciale.

Dacă produsele agricole au fost complet comunitarizate sub PAC, la începutul anilor '80, acest proces a fost mult mai complex în cazul produselor industriale. Până la începutul anilor '80, barierele netarifare erau acționate individual de către statele membre, dar aceste practici s-au diminuat continuu între 1987 – 1997 până la dispariția lor. Excepție fac însă măsurile AD.

b) definirea metodei pentru combinarea echivalentelor tarifare ale barierele netarifare și a măsurilor AD luate în calcul în tabelul nr. 1 cu taxele vamale.

În tentativa de cumulare a impactului protecționist al barierele netarifare și măsurilor AD cu taxele vamale se impune mai întâi calcularea echivalentelor tarifare în mod separat, pentru produsele agricole și industriale.

*Estimarea nivelului protecției agriculturii* este una dintre cele mai dificile sarcini, întrucât instrumentele specifice sunt mai puțin transparente: marje variabile, cote de import etc., care variază în funcție de prețul mondial și de conjunctura mondială, sau taxe specifice (mai mult de jumătate din liniile tarifare agricole sunt exprimate în termeni specifici: Euro / unitatea fizică a produsului). Singurele tentative de estimare reală a echivalentului tarifar al barierele netarifare din domeniul agricol pentru perioada 1990 – 2000 au fost inițiate de către OECD. Acesta reprezintă cheia sursei de informații prezentate în tabelul nr. 1.

Încercările de estimare a costurilor protecționismului tarifar din domeniul agricol delimitează două metode: ESC – echivalentul subvențiilor consumatorilor, care măsoară ponderea transferurilor de la consumatorii interni spre producătorii comunitari în totalul consumului și ESP –

echivalentul subvențiilor producătorilor, care raportează toate transferurile primite de către producători la volumul producției (OECD, 2000). Prima metodă este mai corectă pentru evaluarea costurilor totale ale protecționismului (din perspectiva consumatorilor), indiferent de forma pe care o ia: raportarea procentuală la valoarea consumului la prețuri interne sau la prețuri mondiale.

Coeficientul de Asistență Nominală

$$= 1 + \frac{T}{p^*}$$

Reprezintă echivalentul tarifar ad-valorem al protecționismului sectorial total deci ESC

Pretul mondial

Echivalentul Subvențiilor Consumatorilor =

$$\frac{T}{p^*}$$

Acesta din urmă se mai numește și *ESC – tarif de bază*, reprezentând echivalentul ad-valorem al protecției totale sectoriale. Dar OECD nu furnizează direct statistici pentru ESC, ci calculează coeficienții de asistență nominală („*nominal assistance coefficient*”).

Prețul mondial induce însă o cauzalitate circulară în estimarea costurilor protecționismului, întrucât el depinde de politicile agricole ale celorlalte țări membre OECD. Tabelul nr. 1 utilizează acest tarif de bază.

Utilizarea metodei clasice a ESC ar subestima mult costurile protecționismului în UE, dar nu și în SUA. Studiul lui Hufbauer și Elliott’s (1994) asupra costurilor protecționismului american a dovedit faptul că ESC clasic și tariful de bază sunt foarte apropiate (cu excepția zahărului și a produselor lactate).

Costurile protecționismului netarifar agricol este calculat, așadar, ca diferență între ESC și taxele ad-valorem în regimul CNF.

*Estimarea nivelului protecției sectorului industrial* ridică greutatea îndeosebi pe arena cotelor de import și al limitărilor voluntare la export, pentru care echivalentele tarifare ad-valorem sunt aproape imposibil de estimat, fiind așadar omise din acest studiu.

În ceea ce privește măsurile AD, se știe că, cumularea taxelor AD cu taxele vamale este simplă, dar taxele specifice, prețurile minime și restricțiile cantitative au impus estimarea lor ad-valorem pornind de la marjele de dumping multiplicare cu un coeficient de 0,5 (coeficient “conservatorist” calculat ca o medie, pe baza cazurilor analizate). Cazurile AD inițiate între 1980 și 1989 au fost cumulate cu taxele vamale din 1990; cele inițiate între 1986 și 1994 au fost cumulate cu taxele vamale din 1995, iar cele inițiate între 1992 și 1999, cu tarifele din anul 1999. Perioadele de timp de 7 – 9 ani ar părea inconsistente cu legislația AD în vigoare, care prevede un termen de 5 ani pentru expirarea automată a restricțiilor impuse. Însă există multiple dovezi empirice care evidențiază impactul prelungit al măsurilor AD, la circa 7-8 ani, din cauza amânărilor, a disputelor legale sau al revizuirilor de diferite naturi.

Un ultim pas l-ar constitui cumularea echivalentelor tarifare ale barierelor netarifare, ale măsurilor AD cu taxele vamale pentru a obține un indicator agregat al protecției industriale europene. Pentru barierele netarifare, metodologia a constatat în simpla adunare a echivalentului ad-valorem al acestora cu taxele vamale. În ceea ce privește agregarea măsurilor AD cu taxele vamale, metodologia este următoarea: ponderarea echivalentului ad-valorem al acestora cu ponderea liniilor tarifare supuse măsurilor AD în totalul liniilor tarifare<sup>4</sup>, care

<sup>4</sup> Reducerea numărului liniilor tarifare supuse măsurilor AD de la 475 în 1995 la 449 în 1999, reflectă de fapt o acutizare în hărțuirea anumitor sectoare (ex. textile și siderurgie), căci dublarea

a fost adunat ulterior la rata de protecție cumulată a barierelor netarifare și taxelor vamale la nivel sectorial.

### Concluzii

Dincolo de limitele metodologiilor utilizate pentru cuantificarea ratei de protecție totale, se impun cinci observații finale:

- *nivelul protecționismului european este încă ridicat*: până în anul 1997, acesta reprezenta circa 13-14%, aproape dublul mediei tarifare raportate; în anul 1999 diminuarea ușoară a acestuia la 12% a avut loc pe fondul liberalizării în principal a comerțului cu produse care erau supuse celor mai mici rate de protecție: ratele de protecție ale sectoarelor care depășeau nivelul de 13% în 1995 au scăzut cu circa 18% până în anul 1999, în timp ce protecționismul total al sectoarelor cu rate de protecție inferioare procentului de 13% a scăzut cu 40%<sup>5</sup>; aportul barierelor netarifare și a măsurilor AD la rata de protecție totală a reprezentat între 30 - 60%: de la 6,7% la 11% în 1995 și de la 4,3% la 7,7% în 1999; nivelul protecționismului sectorului agricol este, de asemenea, extrem de ridicat: peste 30% (vezi blocul C); dacă între 1990 și 1995 această protecție s-a diminuat pe fondul creșterii prețurilor mondiale la produsele agricole, ea a stagnat relativ între 1995 și 1999;

- *barierele netarifare și măsurile AD tind să se concentreze la nivelul aceluiași sector*: neactivarea barierelor netarifare de către statele membre a condus la o escaladare a măsurilor AD; din puținele sectoare în care

---

liniilor tarifare nu a fost înregistrată. Totodată, au fost eliminate cazurile încheiate cu nedovedirea practicilor de dumping, dar cele încheiate cu nedovedirea prejudiciului cauzat de dumping sau cu retragerea plângerii nu au fost ignorate, datorită "efectului protecționist al investigației".

<sup>5</sup> De remarcat că aceste reduceri sunt inferioare celor raportate la reducerea protecției tarifare, de 23, respectiv 52%, enunțate anterior.

barierele netarifare nu au fost înlocuite cu măsurile AD amintim automobilele și alte mijloace de transport (nave, trenuri, avioane, etc.) care încă beneficiază de accesul la puternice instrumente protecționiste ca alternative; tendința este îngrijorătoare, întrucât media echivalentului ad-valorem al măsurilor AD a crescut de la 17,5% (raportate la liniile tarifare cele mai afectate) în 1990, la 22,4% în 1999, ceea ce reprezintă aproape triplul mediei taxelor vamale sub CNF; dacă avem însă în vedere că din cele aproximativ 11.000 linii tarifare, doar între 350 și 450 sunt vizate de măsurile AD, este necesară și estimarea gradului de protecție al tuturor sectoarelor industriale, care se situează în jurul a 7%, și doar al sectoarelor manufacturiere: 13%;

- *cele mai protejate sectoare au cunoscut rate relativ constante pe parcursul anilor 1990 - 1997 și un declin minor între anii 1997 și 1999* (produse agricole și alimentare, textile și îmbrăcăminte); pe de altă parte, creșterea numărului liniilor tarifare a coincis cu accentuarea protecționismului, în timp ce cele mai protejate sectoare dispun și de cel mai vast evantai de linii tarifare;

- *dispersia ratelor sectoriale de protecție este mai mare decât dispersia mediilor tarifare sectoriale*, datorită faptului că impactul protecționist al barierelor netarifare și a măsurilor AD variază mult mai mult decât taxele vamale.

- *în al cincilea rând, superioritatea ratei totale de protecție ponderate cu forța de muncă față de media simplă sugerează că protecționismul este concentrat în sectoarele intensive în muncă*, rezultat consistent cu percepția că UE este o economie abundentă în capital și confirmă ideea că utilizarea barierelor netarifare și a măsurilor AD este mult mai adaptată intereselor mascate decât recurgerea la modificarea taxelor vamale; totuși diferențele între media simplă și cea ponderată cu forța de muncă tind să se diminueze în anul 1999, sugerând că presiunile politice și legale predomină în cazurile AD recente, reducând nevoia

dovedirii prejudiciului în termenii șomajului; măsurile AD sunt, așadar, instrumente accesibile în mod egal, atât pentru industriile intensive în capital, cât și în muncă.

Dacă comparăm nivelul protecției totale a UE cu cel al Canadei, Japoniei și SUA, conchidem că acesta este superior ultimelor două.

Limitele cercetării mai sus prezentate rezidă, pe de o parte, din faptul că se bazează exclusiv pe taxele nominale și pe echivalentele tarifare ad-valorem, omițând impactul protecționist al ratelor efective. Acestea din urmă nu pot fi momentan agregate, căci nu dispunem de un tablou input-output atât de dezagregat, precum este tabelul nr. 1. Pe de altă parte, a fost omisă estimarea protecționismului în sectorul serviciilor. Hoekman (2001) a estimat această rată a protecționismului european ca fiind dublul mediei protecției bunurilor, deși dacă privim serviciile precum film, transportul aerian de pasageri și telecomunicațiile, remarcăm o vastă paletă a protecționismului de la 40% până la 100%, sugerând ample costuri ale acestuia.

## Bibliografie selectivă:

Bonnefous, Edouard, *L'Europe en face de son destin*, Paris, 1952

Dobson, Wendy și Pierre Jaquet, *Financial Services Liberalization in the WTO*,

Washington, Institute for International Economics, 1998

Hoekman, Bertrand, Francis Ng și Marcelo Olarreaga, *Tarif Peaks in the Quad and Least Developed Country Exports*, Washington, World Bank, 2001

Hufbauer, Gary și Kimberley Elliott, *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Institute for International Economics, 1994

Hulsman, John, *The World Turned Rightside Up: a New Trading Agenda for the Age of Globalisation*, Institute of Economic Affairs, London, 2001

Koedijk, Kees și Jeroen Kremers, *Market Opening, Regulation and Growth in Europe*, Economic Policy no. 23, 1996

Messerlin, Patrick, *Measuring the Costs of Protection in Europe*, Institute for International Economics, 2001

OECD Reports, 2000, 2001

Sapir, Andre, *The Political Economy of EC Regulations*, European Economic Review 42, 1998

Winters, Alan, *The European Community: a Case of Successful Integration, in New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, 1993