Texto para Discussão

2617

Rio de Janeiro, novembro de 2020

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

INTENSIDADE E ESTRUTURA DE MEDIDAS NÃO TARIFÁRIAS SOBRE AS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO TRIÊNIO 2016-2018

Krisley Mendes
Professora adjunta na Universidade de Brasília (UnB); e pesquisadora visitante na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <krisley@unb.br>.

André Araújo Luchine
Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2617

Na literatura internacional, o Brasil tem sido apontado como um dos países mais protetivos com o uso de medidas não tarifárias (MNTs). Kee, Nicita e Olarreaga (2009) apresentam indicadores de restritividade do comércio para 78 países com dados em torno do ano de 2002, conforme os dados disponíveis de cada país. O Brasil apresentou frequência de MNTs em 97% de suas importações. O equivalente *ad valorem* (*ad valorem equivalent* – AVE) para MNTs do Brasil chegou a 18,8%, enquanto a média da amostra ficou em 12%. Os resultados colocam o Brasil entre os dez países da amostra mais protegidos por MNTs. Li e Beghin (2014) propõem um único índice agregado de MNTs para as regulações que instituem níveis máximos de resíduos (NMRs). A amostra consiste em 278 produtos de 77 países que instituem tal regulação. Os resultados mostram que Rússia e Brasil apresentaram os escores mais altos no estabelecimento de NMRs, o que os faz figurar entre os mais protetivos nesse tipo de MNT quantitativa. O Brasil foi considerado entre os mais protetivos também em Niu *et al.* (2018). Os autores estimaram o AVE para 5.009 produtos importados por 97 países no período 1997-2015. O Brasil apresentou média de AVE para MNT de 39% em 1997, evoluindo para 76% em 2015, enquanto a média da amostra evoluiu de 20% para 57% no mesmo período. Isso o coloca entre os quinze países de maior proteção por MNT em 2015 na amostra. Por fim, Melo e Nicita (2018) obtêm indicadores que dimensionam MNTs para 57 países, cobrindo mais de 75% do comércio mundial. Os resultados colocam o Brasil entre os três países com mais MNTs aplicadas a suas importações, sobretudo para a agricultura.

Isso, no entanto, não parece ser consenso na literatura. Beghin, Disdier e Marette (2015) calcularam AVEs de medidas técnicas para 4.934 linhas tarifárias a seis dígitos de 93 países importadores entre 2001 e 2003, bem como indicadores de restritividade de MNTs. Os autores consideraram os efeitos positivos das MNTs ao reduzir externalidades. Nos resultados, enquanto a média do AVE para a amostra foi de 4,4%, a média brasileira foi de 20%, considerando as externalidades. A tarifa uniforme que forneceria o mesmo nível de importação da amostra apresentou média de 0,048 e a mediana de 0,057, enquanto o Brasil exibiu o indicador no valor de 0,033. Assim, quando se consideram imperfeições no mercado, as MNTs têm efeito protetivo reduzido quando comparadas a outros trabalhos em que os efeitos positivos das MNTs não são considerados.

Apesar desse cenário, não há na literatura uma avaliação pormenorizada da incidência e da estrutura de MNTs no Brasil. O potencial delas de gerar custos em termos de bem-estar e de comprometer a eficiência de elos mais avançados das cadeias produtivas inspira este estudo. Assim, o objetivo deste trabalho é diagnosticar a incidência e a estrutura de MNTs impostas pelo Brasil a suas importações. A pergunta de pesquisa é, portanto: qual a intensidade e a estrutura de MNTs sobre as importações no Brasil?

Para o alcance do objetivo, este trabalho utiliza a abordagem de inventário. Assim, é um estudo descritivo de cunho exploratório que busca mapear em diferentes níveis de agregação o uso de MNTs no Brasil. Para isso, são obtidos o indicador de frequência, a razão de cobertura e o escore de prevalência (*prevalence score* – PS) para

as MNTs que incidem sobre as importações brasileiras. Esses indicadores serão avaliados em diferentes níveis de agregação: a importação em geral, por tipo de MNT, por país de origem, setor, capítulo e produto (a seis dígitos) do Sistema Harmonizado (SH). Diferentes agregações nos níveis tarifários do SH permitem avaliar a estrutura da incidência dessas medidas, ou seja, quais medidas são mais numerosas e em quais setores ou produtos. Essa caracterização será feita para o triênio 2016-2018, a fim de se obter uma avaliação conjuntural.

Há deficiências associadas ao uso desses indicadores que devem ser lembradas ao se analisarem os resultados. Clark (1985) aponta que há duas razões para crer que os indicadores subestimam a importância das MNTs: *i)* um inventário abrangente das restrições ao comércio não existe, e o que há disponível não é completo; e *ii)* novas barreiras surgem a todo o tempo. Vários autores alertam ainda que a exigência de uma medida não necessariamente tem efeito negativo no comércio ou na intenção protecionista (Beghin, Disdier e Marette, 2015; Melo e Nicita, 2018; Niu *et al.*, 2018). Essas questões alertam sobre o cuidado que é preciso ter quando se analisam os dados e resultados quantitativos de indicadores e modelos envolvendo MNTs. Apesar disso, são instrumentos úteis para categorizar as MNTs em diferentes dimensões, efeitos e características. Tais indicadores são capazes de ilustrar os tipos e quantidades de medidas utilizadas pelos países em sua importação agregada ou entre setores.

Primeiramente, é feita uma avaliação do padrão de importação brasileira a fim de verificar quais são os principais países de origem e os principais produtos importados no triênio 2016-2018. Esse cenário contribui para a avaliação dos indicadores a serem obtidos. Os valores e quantidades de importação por origem e produto são obtidos do United Nations International Trade Statistics Database (Comtrade). As MNTs por tipo, produto e país são obtidas do banco de dados Trade Analysis Information System (Trains) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad). Os tipos de MNTs seguem a classificação feita pela Unctad, que apresenta dezesseis capítulos. Foram avaliados neste trabalho os oito capítulos considerados mais importantes no comércio.

Os resultados do estudo mostram que o Brasil importou 4.675 produtos provenientes de 216 países, sendo 21 deles responsáveis por 80% das importações. China e Estados Unidos são origem de 40% delas. Sobre suas importações, o Brasil impõe MNTs a 74% dos produtos que importa e a 84% do valor da importação. Os grupos de medidas mais exigidas são o B (barreiras técnicas ao comércio), o A (medidas sanitárias e fitossanitárias) e o E (licenças não automáticas e medidas de controle de quantidade). Os produtos agrícolas são os que mais precisam cumprir com MNTs, seguidos dos produtos da manufatura e da indústria extrativa (recursos naturais). Animais vivos, gorduras e óleos e produtos da indústria química são as seções do SH em que há maior prevalência de MNTs. A dois dígitos do SH, destacam-se peixes, preparações de carnes, carnes e miudezas, café e frutas. Reduzindo ainda mais a agregação por produto, a seis dígitos, os grupos de produtos que se destacam são: grãos de soja, amendoins e especiarias, caranguejos e peixes em geral, misturas ou preparações comestíveis de gorduras ou óleos animais ou vegetais, óleos vegetais de soja, girassol, algodão e milho, placas e laminados de bambu e de madeira, petróleo, papéis e caixas de papel ou cartão ondulado, toxinas e culturas de microrganismos, veículos em geral e, sobretudo, aqueles com motor de pistão não superior a 1 mil cilindradas (cc) e aqueles entre 1.000 cc e 1.500 cc. Esses resultados no trabalho são apresentados em tabelas que sucessivamente vão aprofundando o grau de desagregação. No material complementar, é possível acessar os resultados no menor nível de agregação, ou seja, a seis dígitos do SH.

Foi possível verificar que, quanto mais desagregados os indicadores, mais clara fica a análise da prevalência e mais proeminentes ficam as diferenças nas exigências de MNTs. É, portanto, limitação do trabalho não avançar a análise além dos seis dígitos do SH. Isso se deve à disponibilização de dados de MNTs pelas bases de dados internacionais, que também estão limitados a esse nível de agregação. Outra limitação se deve ao fato de a análise se restringir aos dados do Brasil. Maior assertividade do quão intensa é a incidência de MNTs no Brasil seria garantida pela comparação com outros países selecionados e com a média mundial, utilizando-se dos indicadores nos mesmos níveis de agregação adotados neste trabalho. Essa abordagem é sugerida a trabalhos futuros.

A incidência e a prevalência de MNTs não se traduzem necessariamente em custos maiores de

importação, ou em utilização dessas medidas como proteção da produção interna, sendo necessário o cálculo de um AVE para tal asserção. Assim, é sugestão a estudos futuros avançar para a análise do quanto essas medidas podem representar em proteção interna e comprometimento de bem-estar e eficiência produtiva.

REFERÊNCIAS

BEGHIN, J. C.; DISDIER, A.-C.; MARETTE, S. Trade restrictiveness indices in the presence of externalities: an application to non-tariff measures. **Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne D'économique**, v. 48, n. 4, p. 1513-1536, 2015.

CLARK, D. P. Protection and developing country exports: the case of vegetable oils. **Journal of Economic Studies**, v. 12, n. 5, p. 3-18, May 1985.

KEE, H. L.; NICITA, A.; OLARREAGA, M. Estimating trade restrictiveness indices. **The Economic Journal**, v. 119, p. 172-199, Jan. 2009.

LI, Y.; BEGHIN, J. C. Protectionism indices for non-tariff measures: an application to maximum residue levels. **Food Policy**, v. 45, n. 0, p. 57-68, 2014.

MELO, J. de; NICITA, A. Non-tariff measures: data and quantitative tools of analysis. *In*: UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Non-tariff measures**: economic assessment and policy options for development. [s.l.] Unctad, 2018. 435 p.

NIU, Z. *et al.* Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. **Review of World Economics**, v. 154, n. 4, p. 675-703, 2018.

SUMÁRIO EXECUTIVO