

Barreiras não-tarifárias de países desenvolvidos, 1966-86

Talvez o aumento constante das barreiras não-tarifárias tenha prejudicado os ganhos com a extinção de tarifas por negociações multilaterais. Uma análise quantitativa.

Sam Laird e Alexander Yeats

Economistas, Departamento de Economia Internacional, Banco Mundial

As sete rodadas de negociações comerciais multilaterais (NCM) — desde a Rodada de Genebra em 1947 até a de Tóquio em 1979 — resultaram sobretudo em menor utilização de tarifas alfandegárias pelos países desenvolvidos. Na Rodada do Uruguai, ora em curso, e prevista para terminar em 1990, certamente as tarifas serão ainda mais reduzidas.

Dados sobre BNT

No início dos anos 80, várias agências internacionais e nacionais tomaram iniciativas no sentido de criar amplas BNT para países desenvolvidos e em desenvolvimento. O projeto mais abrangente originou a Base de Dados sobre Medidas Comerciais da UNCTAD, que cobre a maioria das economias de mercado desenvolvidas e cerca de 80 países em desenvolvimento. A Base de Dados identifica cada BNT, descreve sucintamente sua natureza, identifica o país que impõe a restrição, indica a fonte oficial de informações acerca da medida e os países que ela afeta.

Convém notar vários aspectos técnicos referentes à Base de Dados. Primeiro, ela não fornece qualquer indicação de mudança na intensidade da aplicação de medidas. Segundo, as informações da Base de Dados vêm de fontes nacionais, conforme a classificação de tarifas utilizada na época em que a BNT entrou em vigência; não consta qualquer alteração posterior na classificação. Há poucas informações quanto a "distorções" não-tarifárias, como subsídios a exportações e esquemas de estorno de exportações.

As informações da Base de Dados vinculam-se a dados anteriores coletados pela UNCTAD, pelo GATT, pelo Departamento de Comércio dos EUA e pela Câmara Internacional de Comércio. Nosso estudo utilizou estatísticas resumidas sobre barreiras não-tarifárias, preparadas por Ingo Walter a partir de todas essas fontes.

No entanto, ante a constante redução das tarifas, crescem as preocupações de que aumente o protecionismo derivado de barreiras não-tarifárias (BNT). As preocupações referem-se não só à incidência cada vez maior dessas tarifas, mas também ao caráter mutável das BNT; as políticas comerciais não-discriminatórias vêm sendo substituídas por acordos bilaterais ou outros tipos de acordos discriminatórios. Vários estudos empíricos demonstram que as BNT envolvem maiores custos comerciais, de emprego e de bem-estar para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A insuficiência de informações foi um grande problema para as pesquisas e os estudos sobre políticas referentes à importância das BNT e a alterações em sua utilização. Esses problemas já se resolveram em parte por iniciativas recentes de organizações internacionais. Partindo dessas novas fontes de dados (ver box), este artigo aborda, entre outras coisas, duas questões básicas concernentes ao aumento do protecionismo não-tarifário no período 1966-86:

- houve alterações importantes na parcela do comércio sujeita a BNT?

- houve diferenças acentuadas, no decorrer do tempo, na aplicação de medidas não-tarifárias em indústrias e produtos diferentes?

Nos anos 70 e 80, o rápido fluxo de importações mão-de-obra intensivas para países em desenvolvimento aumentou as pressões protecionistas nos países desenvolvidos. Outro fator de pressão foram os vários choques dos preços do petróleo (a partir de 1973) que causaram sérios problemas de ajuste estrutural. As alterações das taxas cambiais nos anos 70 e 80 também aumentaram as pressões no sentido do protecionismo por BNT, porque modificaram bastante a posição de concorrência de produtos do exterior e do próprio país. Surgiram novas formas de protecionismo. Pelo Acordo Têxtil de Longo Prazo e pelo Acordo Multifibras, que o sucedeu em 1974, foram adotadas barreiras comerciais "negociadas"; mas em outros setores — eletrodomésticos, calça-

dos, automóveis, metais e alguns produtos químicos — adotaram-se restrições "voluntárias" às exportações e outros tipos de BNT.

A Comunidade Européia, integrada por seis países-membros nos anos 60, já contava com o dobro desse número em 1986 e sua Política Agrícola Comum ampliara seu âmbito e era adotada por mais países. EUA e Japão adotaram novas formas de protecionismo, como tributos de importação para os principais produtos agrícolas (como açúcar e carne). Vários outros países industrializados passaram a utilizar muito mais direitos compensatórios e *antidumping* contra importações de produtos agrícolas e manufaturados (a fim de compensar os subsídios nos países exportadores).

Aumento das BNT

Numa primeira avaliação da tendência a utilizar barreiras não-tarifárias, recorreu-se aos índices de frequência de uso em 1966 e 1986 nos principais países desenvolvidos. Os índices mostram o percentual de produtos SITC de quatro dígitos (i.e., categorias detalhadas de produtos tal como constam do Padrão Internacional de Classificação de Comércio, dos EUA) afetados por BNT em 1966.

Excetuando-se as importações de combustíveis, a utilização de BNT foi muito mais freqüente nesse período. Em 1966, cerca de 17% dos produtos SITC de quatro dígitos, em todos os países desenvolvidos, foram afetados por BNT; em 1986, o percentual aumentou mais que o dobro. O maior aumento global na utilização de BNT em 1966-86 foi o dos produtos alimentícios.

Também no caso de matérias-primas agrícolas, no mesmo período, o aumento da utilização de BNT foi dos maiores, porém concentrou-se em uma ou duas áreas, como fibras têxteis e produtos animais e vegetais não-beneficiados. O acréscimo das cotas do Acordo Multifibras e outros foi um fator de peso para o aumento das BNT para têxteis; no Japão, nos EUA e na CE foram adotadas licenças

Tabela 1
Índices comerciais para os principais grupos de produtos "afetados" pelas BNT dos países desenvolvidos

(Índice de 1966 expresso como percentual das importações afetadas pelas BNT; alterações em 1966-86, em pontos percentuais)

	Todos os alimentos		Matérias-primas agrícolas		Combustíveis		Minérios e metais		Manufaturados		Todos os produtos	
	Alteração em 1966-86		Alteração em 1966-86		Alteração em 1966-86		Alteração em 1966-86		Alteração em 1966-86		Alteração em 1966-86	
	1966	1966-86	1966	1966-86	1966	1966-86	1966	1966-86	1966	1966-86	1966	1966-86
Todos os países	56¹	36	4	37	27	0	1	28	19	39	25	23
Comunidade Européia	61 ²	39	3	24	11	26,2	0	40	10	46	21	33
Finlândia	nd	(70) ³	0	55	67	28	4	-1	8	20	15	36
Japão	73	26	0	59	33	-5	2	29	48	2	31	12
Noruega	43	52	3	13	0	0	0	15	38	-16	31	-8
Suíça	53	37	4	51	0	99	0	9	15	24	19	31
EUA	32	42	14	31	92	-92	0	16	39	32	36	9

Fonte: Adaptado de Ingo Walter. Ver box "Dados sobre BNT".

nd - dados não disponíveis

¹Finlândia, Grécia e Irlanda não constam dos totais porque não havia informações completas sobre as barreiras comerciais agrícolas desses países em 1966.

²Irlanda e Grécia não constam dos totais da CE pelo mesmo motivo.

³Na falta de dados para 1966, os números entre parênteses indicam a parcela efetiva do comércio exterior afetada por medidas não-tarifárias em 1986.

Tabela 2
Alterações nas importações de países desenvolvidos sujeitos a barreiras não-tarifárias: 1966-86

Importador	1966				1986			
	Importações cobertas por BNT tipo I ¹		Importações cobertas por BNT tipo II + tipo I ¹		Importações afetadas por BNT de 1966		Importações afetadas por BNT tipos I e II ¹ de 1986	
	Importações cobertas (%)	Valor (Em milhões de US\$)	Importações cobertas (%)	Valor (Em milhões de US\$)	Importações afetadas (%)	Valor (Em milhões de US\$)	Importações afetadas (%)	Valor (Em milhões de US\$)
Todos os países	15,9	118.740	27,2	204.716	25,3	29.510²	48,0	355.532
Comunidade Européia	18,6	60.797	29,8	97.173	20,8	14.695	54,1	169.153
Finlândia	32,4	4.469	43,2	6.037	15,2	227	51,3	7.076
Japão	14,4	19.043	36,9	48.798	31,4	3.648	43,5	57.525
Noruega	12,5	1.908	12,5	1.909	31,0	778	23,2	3.543
Suíça	17,4	5.267	40,7	12.320	19,2	783	50,1	15.166
EUA	11,9	27.256	16,8	38.479	36,4	9.379	45,0	103.069

Fonte: Ver tabela 1.

¹BNT tipo I são medidas diretas que distorcem fluxos comerciais diretos (cotas de importação, direitos antidumping); BNT tipo II são as que têm efeitos secundários sobre o comércio (restrições de advertência, procedimentos de liberação alfandegária).

²Deflatores de valor unitário do Banco Mundial usados para indicar os valores comerciais afetados em 1966 em preços de 1986. Os resultados sugerem que a estimativa de US\$ 29,5 bilhões em 1966 equivale a cerca de US\$ 100,4 bilhões aos preços de 1986. Na CE, no Japão e nos EUA, as cifras correspondentes para 1966 são respectivamente US\$ 50, US\$ 12,6 e US\$ 37,8 bilhões.

obrigatórias para importações de produtos animais e vegetais não-beneficiados.

Globalmente, o percentual de produtos manufaturados atingidos por barreiras não-tarifárias passou de 5, em 1966, para 51, em 1986. Grande parte desse aumento deveu-se a têxteis e vestuário, metais ferrosos, maquinaria e equipamentos de transporte.

Efeitos

A fim de avaliar o aumento das BNT em 1966-86 em termos de valor, a pesquisa examinou os principais grupos de produtos afetados por essas barreiras. (O método — coerente com pesquisas mais recentes — supõe que todos os produtos correlacionados de todos os exportadores de produtos sujeitos a BNT foram na verdade afetados. Outro método, a que também nos referiremos, mede o número de produtos realmente cobertos. Portanto, o coeficiente de importações "afetadas" é superior ao de importações "cobertas" por BNT.) A parcela de importações afetadas por BNT feitas por países desenvolvidos

quase duplicou nesse período de 20 anos — de 25% em 1966 a 48% em 1986. Os maiores aumentos foram geralmente nos países da CE (ver tabela 1). O coeficiente de combustíveis afetados por BNT permaneceu estável no período, embora as experiências variassem muito de país para país. Entre os principais grupos de produtos manufaturados, a importância das BNT foi acentuadamente maior do que em relação a têxteis e vestuário, metais ferrosos e maquinaria.

Para avaliar as implicações globais das estatísticas de 1966 e 1986 sobre o comércio afetado por BNT, calculamos os coeficientes agregados de BNT para cada país e o valor do comércio afetado por BNT. Para possibilitar comparações, foi examinado um grupo de restrições não-tarifárias. Como mostra a tabela 2, houve grandes diferenças na parcela de importações afetadas por BNT em cada país. O valor das importações efetivamente cobertas (em comparação ao das teoricamente afetadas) por BNT em 1986 também foi calculado e analisado (ver as quatro primeiras colunas da tabela 2).

Implicações dos resultados

Os resultados a longo prazo indicados em nosso estudo parecem ter importantes implicações para o funcionamento do GATT e para as negociações comerciais multilaterais ora em curso. Além de demonstrar o aumento das BNT em 1966-86, nossa pesquisa mostra que elas foram aplicadas de modo desigual em diferentes países e setores industriais. Nosso estudo revelou também uma utilização cada vez maior de BNT discriminatórias, como CVE (sobretudo nos EUA), que fez a parcela do comércio "afetado" por BNT aumentar mais do que levaram a crer os coeficientes de comércio "coberto" por BNT, geralmente usados. Tais resultados evidenciam melhor a necessidade de se criar procedimentos institucionais efetivos para abordar as barreiras não-tarifárias na Rodada do Uruguai.

Os autores podem fornecer maiores detalhes quanto ao estudo de que trata esse artigo.