

Nº 3

**Política recente de
importações no
Brasil: um enfoque
desagregado das
barreiras não-
tarifárias**

**Edson Peterli
Guimarães, Mário
C. de Carvalho Jr.
e Ana Luiza B.D.
D'Anthouguia**

Fevereiro de 1987

Texto para Discussão Interna
nº 3

POLÍTICA RECENTE DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL:
UM ENFOQUE DESAGREGADO DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

Edson Peterli Guimarães
Mário C. de Carvalho Jr.
Ana Luiza B. D. D'Athouguia

Fevereiro de 1987

ÍNDICE

	pg.
1. INTRODUÇÃO	01
2. ASPECTOS ECONÔMICOS DAS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS	03
3. O CASO BRASILEIRO	14
3.1. Introdução	14
3.2. Metodologia	15
3.3. Evidências Empíricas	18
4. CONCLUSÕES	26
5. ANEXOS	29
6. BIBLIOGRAFIA	36

QUADROS

Q.1. PRINCIPAIS CATEGORIAS DE BNT's E SEUS PRINCÍPIOS DE POLÍTICA	04
Q.2. OS EFEITOS PREÇOS E QUANTIDADES DAS TARIFAS E BNT's	08
Q.3. ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR	14

TABELAS

TAB.1. NÚMERO E VIGÊNCIA DE ATOS NORMATIVOS NÃO-TARIFÁRIOS QUE SANCIONARAM OU REVOGARAM BNT's 1975-1980	19
TAB.2. TARIFAS LEGAIS E VERDADEIRAS MÉDIAS PONDERADAS PELO VALOR DA PRODUÇÃO POR GÊNERO DA INDÚSTRIA - 1976- 1980-1984	30

TAB. 3. PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES COM RESTRIÇÃO NÃO-TARIFÁRIA NA IMPORTAÇÃO TOTAL DOS GÊNEROS DA INDÚSTRIA - 1975-1980-1984	31
TAB. 4. PARTICIPAÇÃO (%) DO NÚMERO DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - COM BNT's NO TOTAL DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - POR GÊNERO DA INDÚSTRIA - 1975-1980 1984	34

POLÍTICA RECENTE DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL:
UM ENFOQUE DESAGREGADO DAS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS *

1. INTRODUÇÃO

Para a teoria econômica convencional, o melhor padrão internacional de comércio é obtido no livre comércio. A evidência empírica disponível deste fato, no entanto, é bastante controversa e ainda não se estabeleceu consenso sobre o assunto. Observa-se, nesse particular, a existência, em muitos países, de uma estrutura protecionista resultante de vários fatores, dos quais podemos destacar:

- a) o desejo social de incentivar a capacidade de produzir e elevar o nível geral de emprego;
- b) necessidade de diversificar a estrutura produtiva nacional com requerimento de maior autonomia perante o resto do mundo; e,
- c) a existência de uma demanda por proteção de determinados grupos econômicos, os quais podem conseguir sensibilizar os formuladores da política econômica.

O objetivo principal da política de comércio exterior é conduzir a economia a uma alocação de recursos domésticos desejável do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a formulação de política resulta em parte da estrutura e circunstâncias observáveis na morfologia dos mercados internos. Tradicionalmente, a política de proteção a determinados segmentos econômicos foi obtida através de instrumentos tarifários. Recentemente, contudo, o uso adicional de mecanismos não-tarifários ganhou ênfase e, em termos de proteção, há indícios claros que tais mecanismos

* Este estudo foi financiado pelo Programa de Estudos sobre Política Industrial e Comércio Exterior-IPEA/INPES. Agradecemos a Honório Kume, Lia Pereira e Pedro Motta Veiga pelas críticas e sugestões a versão anterior deste trabalho.

podem ser mais eficientes que as próprias tarifas. (1)

Para o caso brasileiro recente, os instrumentos e mecanismos protecionistas não-tarifários foram em parte afastados, a partir de 1980, do objetivo principal de proteção à indústria nascente, passando a serem utilizados, conjuntamente, para comprimir a demanda por divisas e assim suavizar problemas de balanço de pagamentos, decorrentes da dívida externa brasileira. Esse aspecto é extremamente importante, porque alguns estudos estabeleceram que os efeitos das barreiras não-tarifárias (BNT's) sobre o comércio internacional e as atividades domésticas em alguns países podem ser, mais intensos que a utilização pura e simples da estrutura tarifária.

Do ponto de vista da reformulação da política de comércio exterior, é desejável, nesse contexto, complementar os resultados dos estudos existentes para o caso brasileiro, adicionando uma descrição das BNT's decomposta ao nível de setores produtivos e tipos de barreiras não-tarifárias.

Nesse estudo, avaliamos a incidência de alguns atos normativos não-tarifários que restringem o comércio e a estrutura da proteção tarifária, com ênfase nos aspectos relativos à abrangência na pauta de produtos importáveis. Metodologicamente, privilegiamos os atos normativos não-tarifários que especificam (grupos de) produtos particulares em detrimento à legislação de caráter geral, que incide homoganeamente sobre todos os produtos importáveis (controle cambial, acordos multilaterais, depósito prévio, e outros) ou particularizam-se por regiões (sistema de cota para Zona Franca de Manaus, medidas de desenvolvimento regional e etc.) e produtos não especificados (lei do similar nacional, compras governamentais, etc.). Esse enfoque metodológico resulta da complexidade de avaliar

(1) É interessante observar que a crescente utilização de barreiras não-tarifárias resultou em parte das negociações internacionais no GATT (Tokio Round), as quais sugestivamente propuseram rebaixamento tarifário generalizado para aumentar o volume de comércio internacional. Sobre esses aspectos ver, dentre outros, Yeats (1979) e Cline (1984).

os efeitos decompostos por setores industriais, de BNT's que atingem por igual toda a estrutura produtiva doméstica. As diferentes condições de oferta e demanda existentes nos mercados domésticos devem ser, nesse caso, previamente avaliadas para que possam ser estabelecidas evidências empíricas seguras sobre os efeitos dessas BNT's. Do ponto de vista metodológico, ainda não se estabeleceu enfoque analítico preciso para mensurar esses efeitos de forma apropriada.⁽²⁾

Operacionalmente foram arrolados para esse estudo cerca de quinhentos atos legais não-tarifários restritivos ao comércio exterior brasileiro, incidentes sobre (grupos de) produtos classificados a 8 dígitos pela NBM e agrupados ao nível de gênero da indústria de transformação da FIBGE. Os anos para avaliação da proteção tarifária e não-tarifária dedicada à estrutura produtiva correspondem a 1975, 1980 e 1984. A avaliação dessas informações para esses anos resultou em evidências empíricas bastante interessantes (terceiro capítulo) e conclusões sugestivamente úteis e apropriadas à reformulação da política de comércio exterior do Brasil (quarto capítulo). Dada a utilização recente das BNT's, o capítulo seguinte (segundo capítulo) conceitua as BNT's e explora os seus efeitos sobre o comércio e a estrutura produtiva.

2. ASPECTOS ECONÔMICOS DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

Geralmente, medidas de política econômica que afetam o mercado internacional sem a utilização de mecanismos e instrumentos tarifários, são denominadas de barreiras não-tarifárias (BNT's). Esse conceito estabelecido internacionalmente, por oposição as tarifas, é bastante apropriado ao entendimento funcional do padrão de comércio internacional vigente atualmente, uma vez que as BNT's vem sendo utilizadas extensivamente por quase todos os países.

O Quadro 1 apresenta uma lista⁽³⁾ e uma breve descri

(2) Sobre essa questão, as estimativas existentes consistem em avaliar os efeitos das BNT's sem determinar a contribuição por tipos de BNT's para as alterações nos preços e quantidades. Ver Deardorff & Stern (1985).

(3) Construção semelhante de categorias de BNT's foi efetuada em contexto diverso por Deardorff & Stern (1985).

ção das principais BNT's com características de políticas a elas associadas. A lista apresentada nesse quadro é bastante ilustrativa, pois permite perceber a variedade de instrumentos, mecanismos e atos normativos que podem vir a se constituir em barreiras não-tarifárias ao comércio. Com efeito, qualquer medida de política econômica de cu nho não-tarifário que possa contribuir para alterar os efeitos dos preços, da renda e da quantidade vigentes em livre comércio, dificul tando as importações, pode ser entendida como uma barreira não-tarifária ao comércio. (4)

QUADRO 1

PRINCIPAIS CATEGORIAS DE BNT's E SEUS PRINCÍPIOS DE POLÍTICA

A. Restrições Quantitativas e Limitações Específicas Similares:

- | | |
|---|---|
| a.1) Importações por Quotas: | Restrições de quantidades e/ou de valor das importações de determinada mercadoria por um determinado período de tempo; administrado globalmente, seletivamente ou bilateralmente. |
| a.2) Limitação de Exportações: | O mesmo que o anterior, apenas referindo-se às exportações. |
| a.3) Licenciamento: | Alguns sistemas de licenciamento são exigidos pelo governo para administrar previamente as restrições ao comércio. O licenciamento pode ser discriminatório ou de caráter geral. |
| a.4) Proibições: | Seletivas em função de mercadorias e países de origem/destino; incluindo interdição à entrada ou saída de navios; também abrange sanções legais (autorização, aprovação). |
| a.6) Capacidade Doméstica e Condição Essencial de Combinação: | Conduz a indústria a usar certa proporção de componentes de produção doméstica e/ou materiais para produção de produtos finais (exportáveis ou não). |
| a.7) Discriminação Acordo-Bilateral: | Acordo preferencial de comércio que pode ser seletivo por mercadoria ou país; incluindo <u>a</u> <u>acordo</u> de origem preferencial. |

(4) Yeats (1979), por exemplo, lista um universo de 32 tipos de BNT's utilizados pelos países desenvolvidos.

B. Restrições Não-Tarifárias Valorativas de Preço que Afetam as Importações

- b.1) Alteração de Preço para Efeito Tributário: A arrecadação tributária da transação internacional incide sobre um preço de referência de terminado internacionalmente independente do custo real do bem.
- b.2) Depósito Prévio à Importação: Participações ou totais do valor de importação são depositados em órgãos competentes antes do pagamento da importação efetivada. O tempo de retenção dos depósitos pode ser variável.
- b.3) Ajustamento Compensatório: Quando indiretamente taxas são arrecadadas ou atenuadas para compensar efeito nas vendas ou nos valores adicionais por conta de existência de outros tributos no comércio exterior.

C. Participação Governamental no Comércio e Práticas Restritivas mais Gerais da Política Governamental

- c.1) Subsídios: Subsídios diretos e indiretos à exportação e produtos industriais substituidores de importação. Incluem-se isenções de taxas e concessões de crédito preferencial.
- c.2) Política de Indução da Procura Governamental: É dado preferência pelo Governo nas suas compras às empresas nacionais em detrimento de empresas estrangeiras, através de contratos de concorrência pública. Fixa limite de importação das empresas públicas.
- c.3) Estatização do Comércio: Ações governamentais que podem resultar em distorções do comércio. Ex: estocagem de certos produtos, sanções punitivas que discriminam o transporte internacional.
- c.4) Política Industrial e Medidas de Desenvolvimento Regional: Ações governamentais destinadas a auxiliar determinadas firmas, setores industriais ou regiões para ajustar as condições de determinados mercados.
- c.5) Financiamento a P&D e Outras Políticas Tecnológicas: Ações governamentais destinadas a corrigir distorções no mercado e auxiliar firmas privadas. Visa desenvolver o esforço tecnológico nos programas governamentais como educação, defesa e saúde pública.

Continuação

- c.6) Sistema Nacional de Tribu-
tação e Previdência So-
cial: Política de renda, segurança social e outras
políticas que possam direta ou indiretamente
ter impacto sobre o comércio.
- c.7) Política Macroeconômica: Monetária, fiscal, de balanço de pagamentos e
de administração da taxa de câmbio, as quais
podem ter impacto no produto nacional, no mer-
cado externo e no movimento de capitais.
- c.8) Política de Investimentos
Externos: Alocação dos investimentos externos com con-
tratos específicos de comércio exterior, inclu-
indo performance que afeta a produção e o co-
mércio.

D. Procedimento e Práticas Administrativas

- d.1) Procedimentos para arre-
cadação de Impostos: Construção de preços para efeito de arrecada-
ção tarifária.
- d.2) Procedimentos Classifica-
tórios: Uso de métodos para classificar impostos compa-
tíveis com métodos internacionais.
- d.3) Procedimentos Administra-
tivos: Documentação, inspeção e práticas relativas
que podem impedir o comércio.

E. Barreiras Técnicas

- e.1) Regulamentos Sanitários
e de Saúde: Ações destinadas a objetivos domésticos pre-
viamente definidos que podem discriminar im-
portações.
- e.2) Normas Técnicas: Ações destinadas a objetivos domésticos pre-
viamente definidos que podem discriminar im-
portações.

Do ponto de vista da teoria econômica, as alterações na demanda e oferta de produtos importáveis decorrem de vários fatores. No entanto, o privilégio analítico tradicionalmente tem recaído sobre a dimensão dos preços e das quantidades. Nesse contexto, é razoável supor que os efeitos econômicos resultantes da imposição de uma BNT em determinado mercado ou setor econômico traduzem-se na redução da quantidade importada, no aumento de preços e em alterações

na demanda por importações do país particular. É interessante observar que a existência de estruturas tarifárias altera quantidades e preços domésticos, enquanto a estrutura não-tarifária restritiva de comércio, além de poder acarretar os mesmos efeitos decorrentes das tarifas, inequivocamente, altera a demanda em si do produto importável.

Isso porque, fundamentalmente, as BNT's atuam com mais vigor no comportamento dos agentes econômicos - curva de demanda - envolvidos com o comércio internacional em detrimento da incidência direta nos mecanismos formadores de preços, como observado para o caso das tarifas. Nesse sentido, um sistema de cotas pode favorecer movimentos especulativos de mercadoria, e o contingenciamento para produtos importáveis pode acarretar acordos e compromissos domésticos, além dos eventualmente retratados nas transações simples de compra e venda de mercadorias.

Outras barreiras não-tarifárias, como as importações proibidas e compras do governo que favorecem as empresas privadas domésticas, podem alterar atitudes e estratégias empresariais em relação à aquisição de mercadorias importadas. Essas alterações se verificam principalmente quando o favorecimento às empresas privadas domésticas exige o comprometimento com programas que resultam na elevação dos índices de nacionalização dos produtos vendidos internamente.

Em resumo, é extremamente importante, do ponto de vista da formulação de política econômica, observar que a imposição de uma BNT ao comércio internacional altera, significativamente ou não, a elasticidade da curva da demanda por importações, dependendo da magnitude da incidência. Isso pode ser melhor entendido num contexto de equilíbrio parcial, com características estáticas e determinísticas. Essa forma de abordar os efeitos econômicos das BNT's é semelhante à utilizada por Holzam (1969) e pela UNCTAD (1985).

No Quadro 2 apresentamos três gráficos. No primeiro (gráfico a) apresentam-se os efeitos advindos da imposição de uma tarifa. No segundo (gráfico b), a situação retrata as consequências da

Quadro 2.

OS EFEITOS PREÇOS E QUANTIDADES DAS TARIFAS E DAS BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS

OFERTA E DEMANDA POR IMPORTAÇÕES

GRÁFICO a

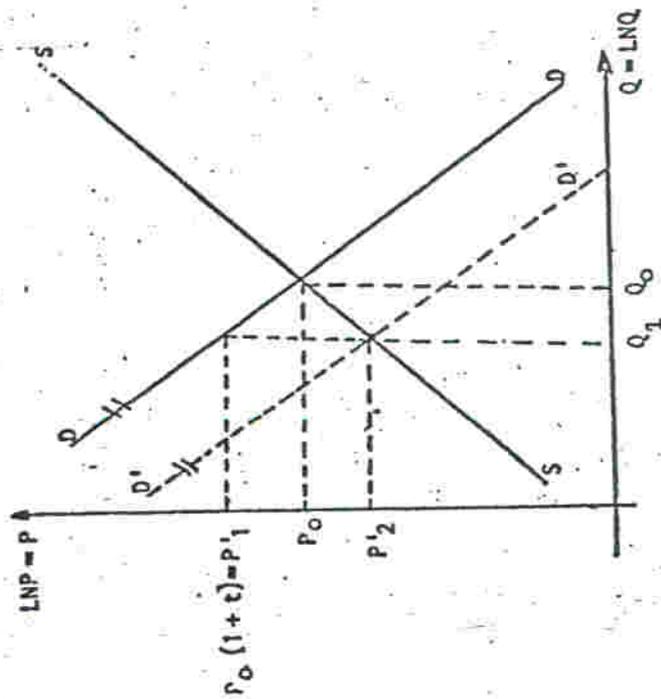


GRÁFICO b

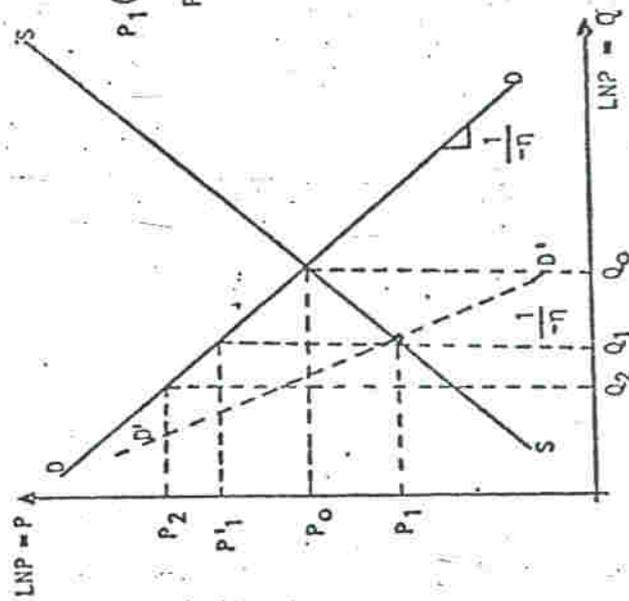
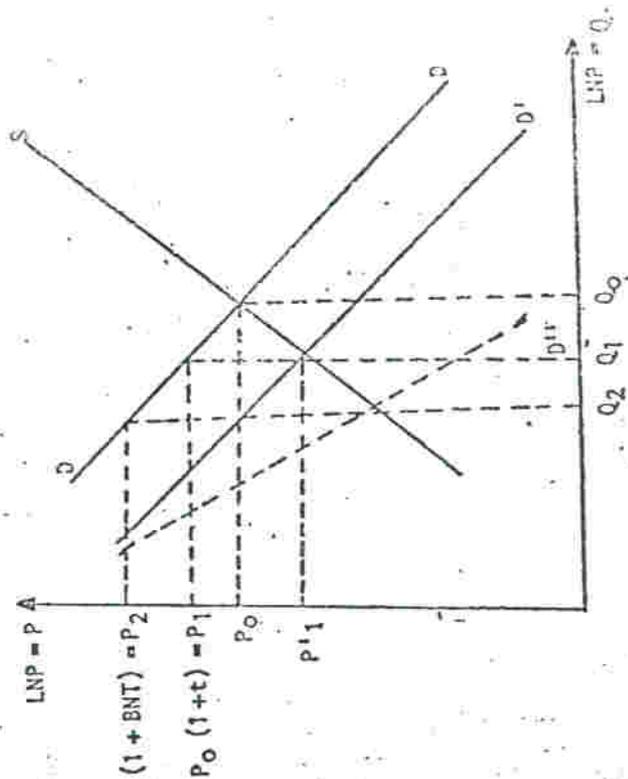


GRÁFICO c



presença de uma BNT, sem que haja tarifas restritivas ao comércio internacional. No terceiro (gráfico c), se aborda os efeitos totais causados por tarifas e pelas BNT's.

Nos três gráficos têm-se como hipótese básica que a demanda por importações pode expressar uma situação de competição perfeita, com ausência de tarifas e BNT's, sendo representada por uma curva de demanda (DD) inclinada para baixo. Esta demanda será expressa em logaritmos e assumimos que a quantidade demandada (q) seja função do preço doméstico (p) pago pelos importadores. No gráfico a, a posição inicial de equilíbrio compreende os pontos P_0 e Q_0 e a oferta de bens competitivos do exterior é representada pela curva de oferta (SS).

Suponhamos que haja a introdução de uma tarifa t neste mercado. Esta tarifa alterará de alguma forma a curva de demanda por importações. No caso da introdução de uma tarifa ad valorem a curva de demanda logarítima por importações apresentará um deslocamento paralelo em relação a sua posição original. Vale lembrar conforme exposto no gráfico a, que a imposição de uma tarifa t eleva o preço pago pelos importadores de P_0 para P'_1 , enquanto a quantidade demandada caiu de Q_0 para Q_1 . A nova curva de demanda por importações representada por D'D' indica os preços (P'_2) que prevaleceriam descontadas as tarifas. Para saber o preço praticado no mercado doméstico na presença de tarifas precisa-se retornar a curva original no intuito de determinar o preço doméstico do bem importado.

No gráfico b, vamos supor que uma BNT incide num mercado qualquer. Sem conhecer a forma específica da BNT torna-se difícil mensurar efeitos sobre o mercado particular. Nesse contexto, com o rigor metodológico apropriado, os efeitos de qualquer BNT podem ser pensados como alterandó de alguma forma a curva de demanda por importações. Exemplificando, a existência de um certificado de qualidade industrial, ao aumentar o custo final do bem importado e melhorar a qualidade numa proporção determinada, altera a curva de demanda por importações de modo que esta apresente uma maior inclinação.

No gráfico b, a curva D'D' representa a nova curva de demanda com a presença de qualquer BNT. Pode-se verificar que neste gráfico a curva de demanda foi desenhada de modo a se deslocar para esquerda e com uma maior inclinação (ou seja, tornou-se menos elástica). Em linhas gerais, a idéia básica a ser assimilada é que a imposição de uma BNT altera a posição e a inclinação da curva de demanda por importações do setor econômico.

A teoria econômica nos ensina que alterações na demanda podem ser observados tanto na dimensão dos preços quanto das quantidades. Há duas formas para dimensionar o impacto nas mudanças nos preços e na quantidade. Na primeira abordagem, em termos de quantidade, conforme o gráfico b, se verifica o declínio das quantidades importadas de Q_0 para Q_1 se a oferta (SS) for operativa. Pelo lado dos preços, o sistema de quota é bastante ilustrativo.

No caso de uma quota que foi alocada às firmas domésticas para revender um bem no mercado doméstico pode-se entender que P_1 é o preço pago pelas importações, mas P'_1 é o preço adquirido pelos usuários finais. Então, o diferencial de preços entre P_1 e P'_1 pode ser considerado como o efeito quase-renda da imposição de uma quota.

Na maioria das vezes que uma BNT é imposta, os preços P_1 e P'_1 do gráfico b não podem ser observados. Mas, se pudessem ser observados, o diferencial entre os preços poderia ser um bom indicador para o cálculo de uma medida que sumarizasse o impacto das BNT's. O problema deste tipo de abordagem é que o diferencial de preços e/ou as mudanças nas quantidades não refletem só a presença de BNT's, mas também a interação entre a oferta e a demanda. Em outras palavras, duas BNT's idênticas impostas em dois mercados podem apresentar efeitos completamente diferentes se as condições de oferta nos dois mercados forem distintas.

A segunda abordagem para avaliar os efeitos nos preços e nas quantidades advindas da imposição de uma BNT requer uma normalização (ou dos preços, ou das quantidades) para comparar as duas curvas de demandas em relação a algum ponto de equilíbrio inicial. Assim, fixando o preço de equilíbrio em P_0 se pode medir o

efeito quantidade de uma BNT através da queda de Q_0 para Q_2 . Na verdade, esta situação reflete a demanda reduzida quando o preço pago aos importadores permanece inalterado. O preço P_2 representa o valor que induziu os compradores a reduzir suas compras para Q_2 . O diferencial dos preços entre P_2 e P_0 mede a BNT de modo comparável a tarifa.

Outro efeito advindo da imposição de uma BNT é a redução da elasticidade da demanda por importações. Naturalmente, isto não é um grande problema se nos restringirmos a um equilíbrio estático, porém pode se tornar importante se o equilíbrio se alterar ao longo do tempo em resposta a outras variáveis que afetam a demanda no longo prazo. A redução da elasticidade pode ser observada no gráfico b. Esta redução pode ser verificada pela subtração da unidade na elasticidade de cada curva da demanda $1/-n$ conforme o gráfico b, visto que os preços e as quantidades estão expressos em logaritmos.

Do exposto podemos listar os três principais efeitos econômicos advindos da imposição de uma BNT num determinado mercado ou setor econômico. Primeiro, redução na quantidade importada. Segundo, a presença de uma BNT eleva o preço das importações. Terceiro, como decorrência toda a BNT altera de alguma forma a elasticidade e a demanda por importações.

No gráfico c, apresentamos o efeito total da imposição de tarifas e BNT's sobre um mercado ou setor econômico. A razão dessa explanação advém do fato de que na grande maioria das vezes sempre há uma conjugação de tarifas e BNT's de modo a afetar o padrão de comércio.

A conjugação dos gráficos a e b, representada no gráfico c permite mostrar os efeitos advindos da superposição simultânea de tarifas e BNT's em relação a um mercado que não apresente nenhuma barreira ao comércio. O preço P_2 representa o valor que induziu os compradores a reduzir as suas compras para Q_2 , o diferencial dos preços P_2 e P_0 mede a BNT de modo comparável a tarifa.

O efeito-preço no caso da tarifa será representado pe

do deslocamento de P_0 para P_1 , o que refletirá numa elevação do preço pago pelos usuários finais do bem em questão. Ao incluir a presença de uma BNT, o preço P_1 se eleva para P_2 . Então, o efeito preço total da interação entre tarifa e BNT será a elevação de P_0 para P_2 dos preços dos produtos importados. Cabe lembrar que este aumento dos preços tem implicações para a performance econômica de outros setores da economia, sobretudo se a importação deste bem for um insumo intermediário para a produção de bens finais.

O efeito sobre a elasticidade da demanda por importações só se apresenta significativo no caso das BNT's. Isso porque no caso das tarifas, essa imposição não altera a elasticidade da demanda por importações, pois há um deslocamento paralelo da curva de demanda DD para D'D', conforme exposto no gráfico c. Por sua vez, a imposição de uma BNT altera a elasticidade da curva de demanda por importações de forma significativa ou não dependendo da incidência. Em outras palavras, uma restrição quantitativa direta cobrindo toda a indústria fará com a curva de demanda por importações se incline verticalmente tornando a curva inelástica aos preços. Mas, em linhas gerais, a imposição de uma BNT altera a elasticidade da curva de demanda numa menor magnitude de tal modo que a curva se torne mais inclinada em relação tanto a curva original quanto a curva de demanda derivada da imposição de tarifas.

O efeito total da incidência de tarifas e BNT's é causar uma maior redução das quantidades importadas, elevar os preços pagos pelos bens importados e finalmente alterar a elasticidade de demanda por importações. Enfim, a imposição dessas medidas altera o padrão de comércio que vigoraria com total ausência de tarifas e BNT's.

Pelo exposto, é razoável supor que a imposição de BNT's aos fluxos de comércio internacional substancia efeitos mais extensivos do que aqueles prevalecentes para as tarifas.⁽⁵⁾ A medida de extensão, no entanto, é extremamente difícil de determinar uma vez que o problema consiste em evidenciar alterações valorativas de preços e quantidades reflexivas na composição dos mercados domésticos. Do ponto de vista teórico, a maioria dos estudos que abordaram esses aspectos, estabeleceram a construção, para a incidência de

(5) Sobre essa questão ver Pelcovits (1976), Takacks (1978), Tower (1980), Hamilton (1981).

BNT's nos fluxos comerciais, de equivalentes tarifários.

Esse encaminhamento teórico, contudo, tem se constituído em tarefa bastante complexa e quase sempre, do ponto de vista empírico, de pouca resistência a análises apropriadas a formulação de políticas do comércio exterior, principalmente porque: a) a diversidade de BNT's é muito ampla, b) a existência de "preços-sombra" inerentes às BNT's dificulta as estimativas e, c) uma BNT's abrangente pode resultar em efeitos distintos sobre os setores produtivos, por conta das diferenças de condições de oferta, existente entre os setores econômicos.

Por essas razões, do ponto de vista empírico restrito, dois procedimentos vêm sendo utilizados nos estudos em outros países. O primeiro combina os efeitos econômicos das BNT's numa determinada indústria ou setor econômico de forma global. O segundo procedimento consiste em estimar efeitos individuais das BNT's, sem analisar os efeitos combinados de todas as BNT's que afetam uma determinada indústria.

A combinação desses dois procedimentos resulta extremamente complexa porque é empiricamente difícil identificar todas as BNT's individuais que afetem uma indústria pré-determinada. Cabe, ainda, ressaltar que, como os efeitos das diferentes BNT's podem interagir entre si, o efeito total das BNT's numa indústria pode não igualar a soma dos efeitos individuais das BNT's.

No entanto, estas duas abordagens permitem obter diferentes tipos de informações tanto para os formuladores de política quanto para os negociadores internacionais. Do ponto de vista da reformulação política, é importante estimar os efeitos totais das BNT's sobre as indústrias para determinar qual a extensão e qual a magnitude desses efeitos na estrutura de proteção. Além disso, mediante a correta mensuração das BNT's, pode-se averiguar se há superposição de instrumentos cujos objetivos seriam o de proteger a indústria doméstica. Finalmente, para os negociadores internacionais, a correta avaliação dos efeitos das BNT's é condição necessária para que a mesma possa passar a ser objeto de negociações entre parceiros comerciais.

3. O CASO BRASILEIRO

3.1. Introdução

Naturalmente, não é tarefa fácil descrever e avaliar quantitativamente a influência das BNT's (no Brasil) para identificar uma tendência geral tanto no comércio internacional quanto na estrutura dos mercados domésticos. Para o caso brasileiro, o universo de BNT's pode ser decomposto segundo o critério de identificação do objeto da incidência restritiva imposta ao comércio. Observamos, nesse contexto, um conjunto de restrições valorativas de preços e outro que afeta diretamente as quantidades importáveis.

Em que pese os vários métodos para estimar os efeitos de BNT's nos fluxos de comércio internacional e nos mercados domésticos, essa decomposição é extremamente útil, pois a ênfase deste trabalho consiste mais na construção de medidas de frequência das BNT's impostas a produtos particulares-classificados a oito dígitos pela NBM - fabricados pelas indústrias domésticas do que na mensuração dos efeitos nos mercados domésticos. Metodologicamente, medidas de frequência de BNT's sobre produtos importáveis retratam a abrangência intencional da política restritiva de comércio por BNT's. Do ponto de vista operacional, selecionamos, conforme o quadro 2, os seguintes tipos de atos normativos e estabelecemos sumariamente seus aspectos legais:

QUADRO 3

ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR

Atos Normativos

- | | |
|--|--|
| a) Preços de Referência: | extinção, modificação, estabelecimento. |
| b) Quotas: | estabelecimento. |
| c) Contingenciamento: | estabelecimento, modificação, acompanhado de barreira técnica. |
| d) Pauta de Valor Mínimo: | estabelecimento, modificação. |
| e) Suspensão de Guia de Importação: | temporária, proibição legal. |
| f) Salvaguarda e/ou Tratamento preferencial: | operativa, prorrogação e suspensão. |

Continuação

- g) Importação Sujeta a Aprovação
Prévia: exige prévia anuência de entidades governamentais e de classe.
-

A seleção apresentada no quadro 2 deve-se ao fato que essas BNT's referem-se a produtos específicos importáveis, e do ponto de vista analítico permite evidências de política de comércio exterior ao nível setorial sugestivas à sua reformulação.

As instituições intervenientes eleitas para este estudo são o CONCEX, a CPA, o MF e a CACEX, que são órgãos formalizados e executores da política de comércio exterior. Essas instituições sancionaram cerca de 500 normas e regulamentos não tarifários restritivos respaldados ou não em legislação primária (Leis, Decretos-Leis, Decretos e outros atos mais abrangentes), no período de 1975 a 1984.

3.2. Metodologia

Em qualquer estudo sobre as BNT's é desejável um enca minhamento metodológico bastante preciso uma vez que efetuada a enu meração das BNT's se conta com alguma dificuldade adicional, porque as incidências dessas medidas são qualitativamente distintas. Isto restringe algumas tentativas de categorizações analíticas para a es timação dos efeitos sobre o comércio internacional e o mercado domê s tico. (6)

Para o caso brasileiro, o caráter enumerativo das BNT's indica, do ponto de vista quantitativo, que para alguns (gru pos de) produtos --nos quais a política de comércio exterior estabe leceu mais de uma restrição não-tarifária ao comércio-- é extremamente complexo avaliar a influência desta sobre as trocas internacionais e a produção nacional do bem particular, mesmo havendo sido quantificados

(6) Evidências sobre esses aspectos podem ser encontrada em Greenway (1983), Hamil ton (1981), Cline (1984), Nogueis (1985) dentre outros.

os efeitos totais. Neste caso, a depender da intensidade de superposição dos atos legais restritivos de comércio, os resultados sobre a frequência e abrangência podem ser subestimados e, portanto, devem ser observados com essa restrição.

Neste trabalho, elegemos os anos de 1975, 1980 e 1984 para descrever e avaliar os atos legislativos restritivos ao comércio, sobretudo no tocante às importações, sancionados por instituições normativas e executoras da política de comércio exterior brasileira previamente definidas. Metodologicamente, descrevemos e avaliamos a frequência e a abrangência das BNT's sob dois enfoques. O primeiro congrega um conjunto de BNT's definido e observado previamente, que incide sobre produtos específicos.

Para este primeiro enfoque, o índice R_j construído em (1) é bastante conveniente para avaliar a participação das BNT's nos mercados de produtos (j) previamente definidos.⁽⁷⁾

$$R_j = \frac{P_{bntj}}{P_{tj}} \quad (1).$$

Onde:

P_{bnt} = nº de produtos com BNT (classificação NBM, 8 dígitos)

P_t = nº total de produtos (classificação NBM, 8 dígitos).

Assim definido, R_j é uma medida da frequência de incidências de BNT's sobre setores específicos (j) com mercadorias transacionáveis internacionalmente. Essa medida é somente indicativa, mas bastante apropriada, da intenção da legislação restritiva de comércio exterior sobre as trocas internacionais de mercadorias ao nível de gêneros produtivos.

(7) Construção semelhante é encontrada em Greenway (1983).

Nesse contexto, R_j - por restringir-se somente ao âmbito da intenção política - não é uma medida suficientemente "forte" para captar os efeitos sobre o volume de comércio. É desejável, portanto, estender essa medida para capturar, mesmo que indicativamente, a influência das BNT's sobre o comércio contidas nos grupos de produtos definidos. Isso pode ser obtido com a construção descrita em (2): (8)

$$ER_j = \frac{M_b^j}{M_n^j} \quad (2)$$

onde:

M_b = valor das importações (8 dígitos NBM) para as quais existe restrição não-tarifária;

M_n = importação total.

Esse segundo indicador (ER_j), por construção, tem a propriedade de mensurar parcialmente o efetivo controle de importações manifesto das BNT's conjuntamente as outras medidas de política comercial que se sobrepõem, e, portanto, anulam a intenção das BNT's. Exemplificando, importações suspensas podem ser importadas através do regime drawback, ou devido a sua essencialidade ao processo produtivo de uma empresa. Essas ambiguidades de medidas políticas de comércio exterior são, nesse caso, captadas no numerador de ER_j . Esse fato, associado à existência de várias BNT's - incidentes nos preços, nas quantidades e na qualidade dos produtos - essencialmente distintas tornam o indicador ER_j , quando isolado, com pouca expressividade à análise empírica. Os valores encontrados para ER_j são importantes quando relacionados a R_j e, nesse caso, a dimensão analítica de ER_j é determinada por R_j . Altos (pequenos) valores para R_j sugerem pequenos (elevados) valores para ER_j na ausência de sobremedidas de comércio exterior que anulem a influência das BNT's.

Obviamente, ER_j e R_j são índices parciais e não abrangem todo o conjunto de barreiras não-tarifárias ao comércio. Re

(8) Este índice foi inicialmente sugerido por YEATS (1979).

lacionam apenas a legislação discriminatória ao nível de produtos. Nesse contexto, não avaliamos as BNT's que incidem sobre o comércio globalmente ou particularizam-se em função do status do importador.

Fica claro que comparações estatísticas entre essas medidas são extremamente sugestivas para avaliar a eficácia da racionalidade de alguns instrumentos não-tarifários, em conjugação a outras medidas de política de comércio exterior, nos aspectos relativos à sua abrangência.

3.3. Evidências Empíricas

As evidências empíricas disponíveis acerca das BNT's são inéditas e bastante sugestivas. A enumeração das BNT's sobre (grupos de) produtos específicos indicou que são poucos os transacionáveis internacionalmente não afetados por BNT's. Adiciona-se a esse resultado o fato da abrangência das BNT's no período englobar conjunto de produtos para os quais incidiu uma política tarifária bastante acentuada. Em termos globais, em 1975, somente para 3,6% dos produtos classificados pela NBM incidiu intencionalmente alguma BNT das previamente definidas. Em 1980, a abrangência das BNT's englobava 21,5% dos produtos importáveis e em 1984 existiu para mais da metade (55,6%) dos produtos classificados pela NBM pelo menos uma BNT.

Nesse contexto, é ilustrativo observar pela tabela 1, abaixo, que o crescente aumento de (grupos de) produtos sujeitos a BNT's para esses anos não resultou de maior número de atos normativos não-tarifários ao comércio. É razoável supor, portanto, que, no decorrer dos anos, atos normativos recentes abrangeram um volume maior de produtos do que os mesmos tipos de atos normativos prevalentes no período anterior.

Com efeito, essa suposição é respaldada, ainda, na diminuição crescente de atos sancionados e na dilatação da vigência das BNT's para produtos específicos (em 1975 estavam vigentes 229 atos e foram sancionados 116, enquanto para 1984 foram requeridos

somente 27 atos restritivos ao comércio, mas vigoravam 139).

TABELA 1
NÚMERO E VIGÊNCIA DE ATOS NORMATIVOS NÃO-TARIFÁRIOS QUE
SANCIONARAM OU REVOGARAM BNT's 1975-1984

ESPECIFICAÇÃO NORMATIVA	1975*	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
Nº ATOS SANCIONADOS	116	73	35	41	66	104	50	31	46	27	589
Nº ATOS VIGENTES	229	196	162	163	159	173	165	142	149	139	1.673

*0 ano de 1975 acumula, na vigência, atos sancionados em períodos anteriores.

Fonte: Túlio Duran et alii "Taxionomia das Leis do Comércio Exterior Brasileiro" Funcex 1985.

Elaboração dos autores.

Esses resultados sinalizam que a capacidade de controle das importações através da imposição de BNT's depende da qualidade do aspecto legislativo do que do nº de atos envolvidos para regular o comércio. Além disso, como reforço a essa argumentação, é interessante observar os resultados encontrados por Kume (1985) que, em contexto diverso, mostram que o conteúdo importado de insumos e matérias-primas para a geração dos produtos domésticos diminuiu significativamente nos últimos 10 anos (em 1975, esse coeficiente era de 9,38% e em 1984 correspondeu a 6,63%).

Claramente, não resiste a uma análise séria a atribuição exclusiva à política comercial manifesta nas BNT's a diminuição dos coeficientes de importações, mas sugestivamente os dados mostram um alinhamento regular entre os nº de atos e a participação de importáveis. Isto leva a crer, portanto, que se obteve maior funcionalidade legislativa em 1984, ao conseguir-se interveniência crescente nos fluxos de importações com número menor de atos normativos restritivos ao comércio.

Do ponto de vista quantitativo, a evidência disponível mostra que o número de produtos abrangidos pela legislação restritiva ao comércio em 1980 é superior ao número de produtos abrangidos

dos pela mesma legislação em 1975. Em 1975, somente para 3,6% produtos existiam restrições não-tarifárias, conforme definido, enquanto em 1980 esse número eleva-se para 21,44%. Esse fato deveu-se em parte à inexistência em 1975 da restrição denominada importação suspensa ao nível de produto, como verificado em 1980. Essa restrição, embora existente em 1975, referia-se somente à suspensão de certos produtos importáveis pelas empresas estatais. Descontando-se a participação dessa restrição ao comércio - guia de importação suspensa - em 1980 verifica-se, ainda, uma abrangência para produtos importáveis extremamente elevada (699 produtos) em relação à prevalecente em 1975. Em 1984, para o conjunto de produtos importáveis, 46,8% estavam contidos no regime de importação suspensa, o que representou 97% dos produtos para os quais incidiram alguma BNT. Esses resultados mostram a crescente utilização, pela política de comércio exterior, desse ato normativo restritivo de comércio.

Além disso, vale ressaltar que a restrição ao comércio causada pela legislação específica de suspensão de importações não incidiu com abrangência igual para todos os gêneros da indústria. Os resultados mostram também que não foi sancionada de forma compensatória, pelo menos em termos de abrangência. Com efeito, as importações suspensas vigentes em 1980 e 1984 participaram dentro dos gêneros industriais de forma extremamente diferenciada, indicando, portanto, um caráter seletivo para a incidência dessa legislação.

Essa seletividade pode ser atribuída à necessidade sentida pelos formuladores da política econômica brasileira de continuar um processo de substituição de importações, calcado na maior diversificação produtiva. Nesse contexto, é razoável supor que a heterogeneidade dos níveis protecionistas, decorrente dessa legislação, entre gêneros industriais, tenha características apropriadas à maior diversificação produtiva, em função das diferenças no grau de amadurecimento industrial entre os gêneros produtivos.

Os resultados indicam, do ponto de vista da formulação de política de comércio exterior, que a conjugação protecionista

dedicada à estrutura produtiva doméstica entre tarifas e BNT's é extremamente interessante, em termos de orientação para utilização desses instrumentos. A tabela 4 mostra as tarifas nominais (média simples) para os gêneros industriais, considerando somente os produtos para os quais incidiu alguma BNT, das previamente definidas. Observa-se que, no ano de 1980, os gêneros industriais mais protegidos por tarifas são os que receberam também elevada proteção por BNT's para os seus produtos. Gêneros industriais como metalurgia, produtos de matéria-plástica, vestuário, calçados e artefatos, bebidas e fumo receberam para seus produtos proteção nominal tarifária superior a 100% e abrangência decorrentes de BNT's superior a 50%. A avaliação idêntica para 1984 resultou em sentido inverso; maior proteção nominal tarifária associa-se com menor abrangência causada pelas BNT's, por gêneros industriais.

Com efeitos, as correlações entre tarifa média e a abrangência de BNT's por gêneros industriais para 1980 e 1984 são respectivamente 0,38 significante a 5%, pelo menos, e -0,25. Esses resultados favorecem o argumento da superposição entre tarifas e BNT's para proteger a indústria nacional em 1980, enquanto em 1984 a orientação política - explícita ou não - de utilização de instrumentos tarifários e não-tarifários privilegia o argumento da complementariedade, tarifas elevadas (pequenas) com pouca (elevada) abrangência por BNT's por gêneros industriais.

Nessa linha de argumentação, são interessantes os resultados das correlações encontrados para a abrangência das BNT's entre os anos considerados. Observa-se que entre 1975 e 1980 e entre 1980 e 1984 a correlação para o conjunto de BNT's aproximam-se nesses anos a -0,12, sugerindo portanto um caráter extremamente diversificado para a utilização desses instrumentos nos últimos 10 anos. Em contraposição, o controle efetivo das importações brasileiras através das BNT's não segue a mesma direção. A correlação dos ER_j entre 1975 e 1980 e entre 1980 e 1984 são respectivamente 0,39 e 0,11. Esses resultados podem ser explicados pela necessidade verificada no período passado próximo (80-84) de conter com mais vigor as importações por conta do estrangulamento externo, e nesse caso, intensificou-se a utilização das BNT's para o controle de importáveis em níveis diferenciados entre os gêneros industriais.

Uma informação extremamente importante é extraída da correlação por postos entre R_j e ER_j . Os resultados derivados do ordenamento dos níveis de abrangência das BNT's e o correspondente controle efetivo de importações por gêneros industriais mostram correlações respectivas de 0,42; 0,53 e 0,35 para os anos de 1975, 1980 e 1984 sugerindo, portanto, que a utilização mais extensiva da abrangência das BNT's, restrito as selecionadas para esse estudo, resulta em menos eficácia relativa para restringir o comércio de bens importáveis.

Nessa linha de argumentação em termos de utilização pela política de comércio exterior dos instrumentos e mecanismos não tarifários para conter importações merece destaque a guia de importação suspensa. Sua crescente utilização, em termos de maior número de produtos, tem demonstrado pouca eficácia. Com efeito, no ano de 1980, 13,34% dos produtos importáveis estavam sujeitos a essa restrição e participaram em valor na pauta de importação com 1,18%. Em 1984 a participação em valor na pauta de importação dos produtos sujeitos a essa restrição - da ordem de 46,8% - foi de 10,5%. Esses resultados confirmam a argumentação de Barbosa e Camargo (1984) de que a utilização desse instrumento para conter importações é, no mínimo, duvidosa.

É interessante observar que coerentemente as BNT's que afetam nitidamente os fluxos comerciais através de controle quantitativo incidem sobre produtos homogêneos; produtos agrícolas, produtos minerais não metálicos, produtos químicos, produtos alimentares, e produtos metalúrgicos.⁽⁹⁾ O controle por BNT's através de impactos nos preços referem-se a produtos para os quais observam-se algum grau de diferenciação. São os produtos da mecânica, materiais elétricos e de comunicações, material de transporte, produtos farmacêuticos e perfumaria, têxtil e bebidas. O controle das importações obtido por barreiras técnicas, que visa assegurar a qualidade e o desempenho do produto importado, é pouco utilizado no caso brasileiro.

(9) Informações não estritamente comparáveis, por construção, a este estudo, mas extremamente interessante são encontrados em Cline (1984). Em 7 países desenvolvidos, utiliza-se também o sistema de quotas para controlar as importações desses produtos, além de incluir vestuário e produtos têxteis, os quais provavelmente aproximam-se, dada a estrutura produtiva, desses países, a conceitualização de produtos homogêneos.

ro, diferentemente de outros países que as utilizam com bastante intensidade.

Adicionalmente, a tabela 2 evidencia algumas informações sugestivas à reformulação da política de comércio exterior, que são realçadas, ainda mais, quando associadas a outros dados disponíveis. Essa tabela mostra, por gêneros da indústria, estimativas do distanciamento entre a proteção contida nos textos legais (intenção) e a proteção efetivamente realizada. Essa diferença decorre do sistema de isenções e reduções tarifárias⁽¹⁰⁾.

É ilustrativo observar que as diferenças entre o imposto calculado (intenção protecionista) e o efetivamente pago (proteção verdadeira) são extremamente elevadas nos anos considerados para todos os gêneros da indústria, sem exceção. Isso mostra que historicamente os mecanismos de isenção e redução tarifária são bastante acionados e distorcem a intenção da política protecionista retratada pelas tarifas legais, que supostamente foram pensadas, previamente, como adequadas à alocação dos recursos domésticos.

Nesse contexto, a existência simultânea de três conjuntos de mecanismos (BNT's, proteção tarifária nominal e proteção tarifária real) que alteram os fluxos comerciais reflete um complexo sistema protecionista que, do ponto de vista prático, ao distorcer a estrutura de preços relativos da economia brasileira, não garante sua aproximação àquela estrutura visada intencionalmente pela po-

(10) A tarifa legal é a contida na tarifa aduaneira do Brasil e representa o que o importador deveria pagar na inexistência de mecanismos atenuantes. A tarifa realizada (r) é construída da seguinte forma e significa o percentual de imposto efetivamente pago pela mercadoria importada:

$$r_{ij} = \frac{\sum \frac{IA_{ij}}{VT_{ij}} VP_{ij}}{\sum VP_{ij}}$$

VP = Valor da Produção

IA = Imposto arrecadado

VT = Valor tributável

j = Produto (classificado 8 dígitos NBM)

i = Gênero da indústria

lítica de comércio exterior.

É razoável supor que a estrutura tarifária ad valo rem, constituída em 1957 e por diversas vezes alterada, formalmente em caráter temporário, representa, em verdade, um marco referencial para a política de importações. Do ponto de vista prático, a política de importação tem-se configurado, atualmente, como um complexo sistema que não reflete um coerente mecanismo de proteção. Isto por que o agente importador, dada a multiplicidade de instrumentos de política exterior, pode visualizar três preços administrados para o mesmo produto importado e, portanto, a coexistência de três mercados para o mesmo produto.

O primeiro é o preço internacional acrescido de alíquota tarifária permanente, correspondente à demanda protecionista da estrutura industrial em 1957. O segundo é o preço internacional somado à alíquota tarifária vigente (temporária) que é a alíquota permanente mais sobretaxa. O terceiro preço é o segundo, inserido em algum(s) regime(s) especial(is) de importação. Acresce-se a esses mercados o conjunto de restrições não-tarifárias, que, em alguns casos, são mais intensas que as tarifas.

A convivência simultânea de um conjunto de restrições não-tarifárias às importações, de tarifas legais e de regimes especiais com isenção e rebaixamento tarifários impõe elevados custos administrativos à empresa e conduz a grandes problemas de controle burocrático e administrativo dos órgãos envolvidos na política de comércio exterior.

É interessante observar que a proteção diferenciada por empresa pode favorecer aquelas que conseguem acesso aos regimes especiais de importação; isto pode por em marcha mecanismos concentradores da estrutura industrial, na medida em que outras não conseguem o mesmo acesso. Este fato é extremamente importante, pois, ao alterar os dados do ambiente econômico, a política comercial passa, ao mesmo tempo, a interferir com as racionalidades e coerências das estratégias empresariais. E também, o requerimento de regimes especi

ais pode conduzir, devido à concorrência empresarial, a um processo imitativo, em termos de estratégia, mas nunca a um processo de equiparação entre empresas distintamente eficientes.

Além disso, o estabelecimento de elevadas diferenças entre a tarifa teórica e a tarifa verdadeira pode resultar em óbices ao desempenho exportador brasileiro. Os parceiros comerciais podem tomar conhecimento, com facilidade, da estrutura tarifária nominal contida na Tarifa Aduaneira do Brasil; como as alíquotas ali expressas são extremamente elevadas, podem engendrar retaliações bilaterais e dificultar acordos comerciais. É desejável, portanto, aproximar as alíquotas nominais das tarifas verdadeiras.

Nesse sentido, vale ressaltar que os gêneros compostos pelos produtos agrícolas, agropecuários, da madeira e mobiliário são os que tradicionalmente apresentam as maiores diferenças entre as tarifas legais e as efetivamente arrecadadas. Para os demais, embora para alguns setores as diferenças sejam acentuadas, as tarifas verdadeiras aproximam-se as tarifas legais. Esse fato sugere certa coerência política na forma de utilização da proteção tarifária, quando observamos o padrão de industrialização eleito para o Brasil⁽¹¹⁾.

(11) Essa argumentação recebe certo respaldo com o recente estudo de Moldau (1986) que estimou o custo dos recursos domésticos dos gêneros industriais brasileiros. Aqueles gêneros para os quais os retornos sociais são elevados (menores), e portanto gêneros competitivos, as diferenças são elevadas (pequenas) privilegiando (ausentando) os mecanismos de redução e isenção tarifária em detrimento (favorecendo) à rigidez das tarifas legais.

4. CONCLUSÕES

Este estudo procurou descrever e avaliar a política de importações no Brasil, no período 1975-1984, com ênfase nas barreiras não-tarifárias. A metodologia adotada requereu um levantamento de informações bastante extenso.⁽¹²⁾

Uma das principais conclusões é que a proteção tarifária intencional ao nível de produtos específicos torna-se extremamente débil devido à existência dos regimes especiais de tributação para as importações. Esse fato pode acarretar efeitos nefastos ao funcionamento do mercado doméstico, ao não conceder uma visualização única da estrutura de preços relativos vigentes para (grupos de) produtos importáveis.

A avaliação das barreiras não tarifárias ao comércio evidenciou que sua utilização no período recente resultou em complementos protecionistas à estrutura da política tarifária. Infelizmente, não foi possível estimar equivalentes tarifários das BNT's para mensurar o efeito complementariedade - redução da elasticidade demanda por importações - sobre o comércio e o mercado doméstico. Nesse contexto, sobressai a rationale da implementação das BNT's pela política de comércio exterior brasileira, a qual retratou algumas evidências extremamente sugestivas.

Dentre as BNT's que incidem sobre (grupos de) produtos específicos, a guia de importação suspensa é a mais abrangente e portanto é a que mais foi utilizada intencionalmente pela política de comércio exterior. Incide, atualmente, para produtos elaborados por todos os gêneros produtivos. Todavia, sua efetividade não resiste a uma análise séria, uma vez que maior abrangência sugere maiores volumes efetivos de importação. Ocorrência semelhante evidencia-se para a BNT denominada anuência prévia por entidades de classe, mas as concepções econômicas e legislativas dessas BNT's são essencial

(12) O levantamento de BNT's ao nível de (grupo de) produtos específicos para o período pode ser obtido mediante solicitação aos autores.

mente distintas⁽¹³⁾. Nesse contexto, as evidências disponíveis, do ponto de vista prático-normativo, estabelecem como desejável a reformulação desses mecanismos restritivos de comércio utilizados pela política de importação brasileira para controle mais coerente e efetivo.

É razoável supor, nessa linha de argumentação, o privilégio das entidades de classe para controlar importações em detrimento da atuação estatal através do mecanismo de guia de importação suspensa. Claramente, o revigoramento das entidades de classe, nesse particular, sobrepõe-se à existência da guia de importação suspensa, estabelecendo, portanto, sua extinção em favor de uma deliberação mais racional e democrática, do ponto de vista social.

As legislações restritivas ao comércio referentes ao preço de referência e pauta de valor mínimo não foram alteradas desde a sua constituição para produtos específicos e sua abrangência não se modificou a partir de 1980. É desejável, portanto, repensar esses instrumentos para adequá-los com mais propriedade à continuidade do processo de substituição de importações⁽¹⁴⁾. Isso porque, é razoável supor que os preços internacionais para os produtos sobre os quais indicem essas legislações específicas modificaram-se ao longo dos anos, bem como a estrutura produtiva doméstica.

Obviamente, a evidência empírica disponível neste trabalho, mostrou que as formas tradicionais de proteção à indústria brasileira - tarifas e BNT's - requereram mecanismos de controle que resultaram em complexidade burocrática e administrativa para o comércio exterior brasileiro.

(13) A anuência prévia por entidades de classes geralmente associa a importação a uma produção interna prevista, enquanto a restrição guia de importação suspensa, embora incidente para produtos específicos, não prevalece no caso de importações essenciais ao funcionamento da empresa.

(14) Informações adicionais indicam que a CPA, está apta a aplicação da legislação anti-dumping, recentemente sancionada no Congresso Nacional.

Neste contexto, o Estado, ao conduzir orientações políticas pautadas no profissionalismo, abre espaço para reverter ao mercado funções próprias, que, antes entendidas como tuteladas pelo Estado, resultaram no paternalismo e, funcionalmente, na maior burocracia do comércio exterior brasileiro.

A N E X O S

TARIFAS LEGAIS E VERDADEIRAS MÉDIAS PONDERADAS PELO VALOR DA PRODUÇÃO POR GÊNERO DA INDÚSTRIA*

1976 - 1980 - 1984

Classificação	Denominação	1976		1980		1984	
		Legal	Verdadeira	Legal	Verdadeira	Legal	Verdadeira
		01	55,60	13,70	62,89	17,06	55,60
02	56,87	8,13	58,84	12,05	57,27	5,01	
03	35,79	2,16	34,83	0	35,63	-	
05	28,60	18,19	15,96	10,43	27,86	35,35	
10	108,61	29,39	100,03	21,65	104,95	31,19	
11	72,88	33,77	95,23	23,29	79,37	18,69	
12	64,52	23,82	69,51	19,26	69,39	14,11	
13	91,48	30,97	98,10	19,17	97,19	9,84	
14	70,64	12,12	76,53	8,14	82,70	3,48	
15	146,26	22,44	149,99	39,86	149,99	0	
16	170,77	11,77	165,44	22,31	165,44	2,23	
17	96,45	50,28	86,53	49,90	90,83	48,69	
18	130,61	74,19	135,36	72,80	134,99	13,14	
19	153,99	53,33	129,70	83,77	119,93	89,82	
20	47,74	27,54	48,20	24,84	45,32	16,45	
21	35,17	27,82	39,42	27,13	39,55	26,39	
22	174,75	74,08	185,84	11,02	185,84	6,75	
23	180,17	91,79	180,09	47,70	180,09	40,00	
24	152,64	45,69	153,79	11,76	154,51	19,13	
25	186,67	20,84	168,52	4,35	189,65	6,57	
26	108,77	18,48	114,09	32,77	100,80	25,44	
27	182,15	54,63	177,36	121,26	177,36	94,31	
28	205	138,05	205	57,03	205	169,9	
29	52,60	5,79	58,98	31,87	59,10	8,67	
30	168,27	20,51	164,59	15,26	162,92	15,87	

*As alíquotas que serviram como base para construção desta tabela, representam, no mínimo 80% do valor da produção para cada gênero da indústria.

Fonte: Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) e Anuário do Comércio Exterior do Brasil - 1976 - 1980 - 1984 - CACEX

Tabela 3

PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES COM RESTRIÇÃO NÃO TARIFÁRIA NA IMPORTAÇÃO TOTAL DOS GÊNEROS DA INDÚSTRIA - 1975

Gênero da Indústria	Controle de Quantidade			Controle de Preço		Import. Condicional		Barreira Técnica	Outros	Total
	Cota com redução	Cota com isenção	Contingenciamento	Preço de referência	Pauta de Pauta de	Suspensa	Autorização prévia			
01. Extrativa vegetal	-	53,23	-	-	-	-	-	-	-	53,23
02. Produtos agrícolas	-	2,95	-	-	-	-	-	-	65,52	68,47
03. Agropecuária	-	0	-	-	-	-	-	-	53,67	53,67
05. Extrativa min. não-metálicos	-	0,57	-	-	-	-	-	-	-	0,57
10. Produtos min. não-metálicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11. Metalúrgica	2,47	-	2,57	3,65	0,01	-	96,8	-	-	105,8
12. Mecânica	-	-	-	0,01	-	-	0,73	-	-	0,74
13. Mat. elétrico e comunicações	-	-	-	2,02	0,08	-	-	-	-	2,10
14. Material de transporte	-	-	-	0,55	-	-	-	-	-	0,55
15. Madeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. Mobiliário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17. Papel e papelão	1,37	-	-	-	-	-	-	-	-	1,37
18. Borracha	-	39,69	-	-	-	-	-	-	-	39,69
19. Couros, peles e produtos similares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20. Química	-	5,02	9,54	2,72	0,54	-	-	-	-	17,82
21. Produtos farmacêuticos e veterinários	-	-	-	1,31	-	-	-	-	-	1,31
22. Perfumaria, sabões e velas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23. Prods. de mat. plásticas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24. Têxtil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25. Vestuário, calçados, artefatos de tecidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26. Produtos alimentares	-	-	-	5,71	-	-	-	-	-	5,71
27. Bebidas	-	-	-	-	12,50	-	-	-	-	12,50
28. Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29. Editorial e gráfica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30. Diversos	-	-	-	0,71	0,31	-	-	-	-	1,02
Indústria de transformação	0,24	1,72	2,17	1,23	0,28	-	9,94	-	2,75	18,33

Fonte: Anuário de Comércio Exterior do Brasil, Importação 1975 - CACEX.

Tabela 3

PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES COM RESTRIÇÃO NÃO TARIFÁRIA NA IMPORTAÇÃO TOTAL DOS GÊNEROS DA INDÚSTRIA - 1984

Gênero da Indústria	Controle de Quantidade			Controle de Preço		Import. Condicional		Outros	Programa de Importação	Total
	Cota com redução	Cota com isenção	Contingente	Preço de referência	Pauta de vl. mínimo	Suspensão	Autorização prévia			
01. Extrativa vegetal	-	-	-	-	-	30,66	-	-	-	30,66
02. Produtos agrícolas	6,15	1,82	-	-	-	92,32	-	0,31	-	100,60
03. Agropecuária	0,03	0,04	-	-	-	47,09	-	-	-	47,09
05. Extrativa min. não-metálicos	-	-	-	3,86	-	49,07	-	-	-	49,07
10. Produtos min. não-metálicos	0,37	-	-	6,12	0,02	7,56	0,73	-	14,38	23,61
11. Metalúrgica	-	-	-	12,00	0,36	8,35	11,57	-	-	19,92
12. Mecânica	-	-	-	3,04	0,14	21,44	36,55	-	0,03	58,02
13. Mat. elétrico e comunicações	-	-	-	0,25	0	26,76	-	-	-	26,76
14. Material de transporte	-	-	-	0	-	87,83	-	-	-	87,83
15. Madeira	-	-	-	-	-	99,52	-	-	-	99,52
16. Mobiliário	-	-	-	-	-	10,27	-	-	-	10,27
17. Papel e papelão	-	-	-	-	-	51,51	-	-	-	51,51
18. Borracha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19. Couros, peles e produtos similares	-	-	-	-	-	0,21	-	-	-	0,21
20. Química	13,19	0,39	-	2,25	0,65	27,65	0,15	-	-	41,38
21. Produtos farmacêuticos e veterinários	-	-	-	1,75	-	21,64	-	-	-	21,64
22. Perfumaria, sabões e velas	-	-	-	0,13	-	24,29	-	-	-	24,29
23. Produtos de mat. plásticas	-	-	-	-	-	83,88	-	-	-	83,88
24. Têxtil	-	-	-	14,00	-	92,27	-	-	-	92,27
25. Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	-	-	-	-	-	18,58	-	-	-	18,58
26. Produtos alimentares	2,25	-	-	2,38	-	12,15	-	5,31	-	19,71
27. Bebidas	-	-	-	3,84	9,65	0,02	-	-	-	0,02
28. Fumo	-	-	-	-	-	100,00	-	-	-	100,00
29. Editorial e gráfica	-	-	-	-	-	2,20	-	-	-	2,20
30. Diversos	-	-	-	2,23	0,32	18,71	2,17	-	-	20,88
Indústria de transformação	1,91	0,10	-	1,59	0,16	10,52	2,74	0,37	0,49	17,88

Fonte: Anuário do Comércio Exterior do Brasil, Importação 1984 - CACEX.

Tabela 4.

PARTICIPAÇÃO % DO NÚMERO DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - COM BNT's NO TOTAL DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - POR GÊNERO DA INDÚSTRIA - 1975

Gênero da Indústria	Tarifa legal - média simples	Controle de Quantidade		Controle de Preço		Importação		Barreira Técnica	Outros	Total
		Cota c/re- dução tar.	Cota c/isen- ção tarif. ciamento	Preço de referência	Pauta de Va- lor mínimo	Suspensa	Condicional			
01 - Extrativa vegetal	59,1	-	-	-	-	-	-	-	-	5,67
02 - Produtos agrícolas	45,0	-	-	-	-	-	-	-	1,56	3,12
03 - Agropecuária	13,0	-	-	-	-	-	-	-	6,90	8,62
05 - Extr. mineral não-metálico	16,6	-	-	-	-	-	-	-	-	1,14
10 - Produtos minerais não-metálicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,33
11 - Metalurgia	20,08	0,13	0,39	1,94	0,13	-	25,74	-	-	0,3
12 - Mecânica	35,67	-	-	0,1	-	-	0,2	-	-	1,96
13 - Mat. elétrico e comunicações	137,44	-	-	0,22	1,74	-	-	-	-	0,35
14 - Material de transporte	85,00	-	-	0,35	-	-	-	-	-	-
15 - Madeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16 - Mobiliário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,10
17 - Papel e papelão	185,0	1,10	-	-	-	-	-	-	-	6,2
18 - Borracha	30,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19 - Couros, peles e produtos similares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,75
20 - Química	33,46	-	0,34	-	0,8	-	-	-	-	0,56
21 - Produtos farmacêuticos e veterinários	-	-	-	0,56	-	-	-	-	-	-
22 - Perfumaria, sabões e velas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23 - Produtos de matérias plásticas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,48
24 - Têxtil	55,0	-	-	0,48	-	-	-	-	-	-
25 - Vestuário, calçados e arte-fatos de tecidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,95
26 - Produtos alimentares	37,0	-	-	0,95	7,32	-	-	-	-	7,32
27 - Bebidas	190,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28 - Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29 - Editorial e gráfica	-	-	-	0,35	1,29	-	-	-	-	1,64
30 - Diversos	83,36	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria de transformação	-	0,02	0,41	0,13	0,33	-	2,16	-	0,07	3,66

Fonte: Coletânea das Leis do Comércio Exterior - Edições Aduaneiras, anos de 1974 a 1984.

Tabela 4

PARTICIPAÇÃO % DO NÚMERO DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - COM BNT'S NO TOTAL DE (GRUPOS DE) PRODUTOS
- 8 DÍGITOS DA NBM - POR GÊNERO DA INDÚSTRIA - 1980

Gênero da Indústria	Tarifa legal média simples	Controle de Quantidade			Controle de Preço		Impartação Condicional		Barreira Técnica	Outros	Total
		Cota c/re- dução tarif.	Cota c/isen- ção tarif.	Contingen- ciamento	Preço de referência	Pauta de Va- lor mínimo	Suspensa	Autorização previa			
01. Extrativa vegetal	75,00	-	-	-	-	-	0,52	-	-	-	9,52
02. Produtos agrícolas	76,75	-	3,65	-	-	-	3,13	-	-	8,85	12,63
03. Agropecuária	93,67	-	-	-	-	-	12,07	-	-	-	12,00
05. Extrativa mineral não-me- tálicos	5,67	-	1,72	0,29	4,89	-	-	-	-	-	6,90
10. Prods. min. não-metálicos	159,13	-	-	-	3,43	-	29,90	-	-	-	33,33
11. Metalúrgica	107,51	0,52	-	-	5,95	0,13	14,49	20,57	-	9,83	51,49
12. Mecânica	66,00	-	-	-	7,79	0,26	1,80	3,17	-	-	13,02
13. Mat. elétrico e comunicações	156,99	-	-	-	2,17	2,82	13,45	1,08	-	-	18,52
14. Material de transporte	116,43	-	-	-	1,39	5,57	21,95	-	-	-	28,91
15. Madeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16. Mobiliário	161,25	-	-	-	-	-	9,38	-	-	-	9,38
17. Papel e papelão	167,36	-	-	-	-	-	19,78	-	-	-	19,78
18. Borracha	135,00	-	-	-	-	-	3,45	-	-	-	3,45
19. Couros, peles e produtos similares	116,25	-	7,35	-	-	-	10,29	-	-	-	17,64
20. Química	50,09	0,30	0,49	-	3,15	0,19	0,15	-	0,04	-	4,32
21. Produtos farmacêuticos e veterinários	42,53	-	-	-	2,81	-	0,56	-	-	-	3,37
22. Perfumaria, sabões e velas	38,24	-	-	-	2,27	-	6,82	-	-	-	9,09
23. Prods. de mat. plásticas	136,73	-	-	-	-	-	69,15	-	-	-	69,15
24. Têxtil	156,99	-	0,48	-	2,61	-	61,52	-	-	-	64,61
25. Vestuário, calçados e ar- tefatos de tecidos	131,34	-	-	-	-	-	65,25	-	-	-	65,25
26. Produtos alimentares	113,59	0,16	4,75	-	1,58	7,32	42,79	-	-	3,17	52,45
27. Bebidas	192,87	-	-	-	12,20	-	51,22	-	-	-	70,74
28. Fumo	197,50	-	-	-	-	-	88,89	-	-	-	88,89
29. Editorial e gráfica	158,57	-	-	-	-	-	10,91	-	-	-	10,91
30. Diversos	183,74	-	-	-	4,09	0,70	15,79	0,23	-	-	20,81
Indústria de transformação	-	0,14	0,67	0,01	3,42	0,53	13,34	2,17	0,01	1,21	21,49

Fonte: Coletânea das Leis do Comércio Exterior - Edições Aduaneiras, anos de 1974 a 1984.

40 - Hou. Ref e / t. legal = 0,82

Tabela 4

PARTICIPAÇÃO & DO NÚMERO DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - COM DNT'S NO TOTAL DE (GRUPOS DE) PRODUTOS - 8 DÍGITOS DA NBM - POR GÊNEROS DA INDÚSTRIA - 1984

Gênero da Indústria	Tarifa nominal (média simples)	Controle de Quantidade		Controle de Preço		Import. Condicional		Barreira Técnica	Outros	Programa de Importação	Total
		Cota com redução	Cota com isenção	Contingenciamento	Preço de referência	Pauta de valor mínimo	Suspensa				
01. Extrativa vegetal	80,77	-	-	-	-	-	92,20	-	-	-	92,20
02. Produtos agrícolas	73,76	1,04	3,13	-	-	-	81,25	-	3,13	-	88,54
03. Agropecuária	72,85	-	-	-	-	-	95,53	-	-	-	95,53
05. Extrativa mineral não-metálica	110,00	1,15	1,44	-	4,89	-	6,03	-	-	-	13,51
10. Prods. min. não-metálicos	119,60	-	-	-	3,43	-	74,02	-	-	-	77,45
11. Metalúrgica	115,53	0,13	-	-	5,95	0,13	38,55	0,52	-	8,67	53,05
12. Mecânica	77,05	-	-	-	7,79	0,26	19,01	6,34	-	-	33,77
13. Mat. elétrico e comunicações	130,04	-	-	-	2,17	2,82	65,08	20,39	-	0,43	98,46
14. Material de transporte	128,22	-	-	-	1,39	5,57	53,66	-	-	-	69,52
15. Madeira	136,79	-	-	-	-	-	98,00	-	-	-	98,00
16. Mobiliário	157,61	-	-	-	-	-	100	-	-	-	100
17. Papel e papelão	122,27	-	-	-	-	-	71,43	-	-	-	71,43
18. Borracha	150,82	-	-	-	-	-	81,03	-	-	-	81,03
19. Couros, peles e produtos similares	199,33	-	-	-	-	-	19,12	-	-	-	19,12
20. Química	58,38	0,38	0,04	-	3,15	0,19	14,30	0,11	-	-	15,17
21. Produtos farmacêuticos e veterinários	37,44	-	-	-	2,81	-	19,66	-	-	-	22,47
22. Perfumaria, sabões e velas	176,56	-	-	-	2,27	-	90,50	-	-	-	92,77
23. Prods. de mat. plásticas	202,84	-	-	-	-	-	92,55	-	-	-	92,55
24. Têxtil	152,63	-	-	-	2,61	-	96,67	-	-	-	99,28
25. Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	202,31	-	-	-	-	-	90,50	-	-	-	90,50
26. Produtos alimentares	126,15	0,16	-	-	1,58	-	90,20	-	2,38	-	94,12
27. Bebidas	156,11	-	-	-	12,20	7,32	46,34	-	-	-	65,86
28. Fumo	183,44	-	-	-	-	-	16,67	-	-	-	16,67
29. Editorial e gráfica	163,50	-	-	-	-	-	74,56	-	-	-	74,56
30. Diversos	124,48	-	-	-	4,09	0,70	51,70	18,95	-	-	70,65
Indústria de transformação	-	0,19	0,13	-	3,42	0,53	46,80	3,60	0,22	0,74	55,63

Fonte: Coletânea das Leis do Comércio Exterior - Edições Aduaneiras, anos 1974 a 1984

BIBLIOGRAFIA

CLINE, W.R., "Exports of Manufactures from Developing Countries", the Brookings Institution, Washington D.C., 1984.

DEARDORFF, A.V. & R.M. STERN, "Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers", Geneve, UNCTAD, 1985.

GREENWAY, D., "Trade Policy and the New Protectionism", London, Macmillan, Press. 1983.

HAMILTON, C., "A New Approach to Estimation of the Effects of Non-Tariff Barriers to Trade: An Application to the Swedish Textile and Clothing Industry", Weltwirtschaftliches Archiv - Review of World Economics, vol. 117, nº 2, 1981.

HOLZAM, Franklyn D. - "Comparisons of Different Forms of Trade Barriers", Review of Economics and Statistics 51 (may), 1969.

MOLDAU, J.H. & PELIN, E.R., "O Custo dos Recursos Domésticos das Exportações Brasileiras", Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol.16, nº 1, abril/1986.

MOREIRA, H.C. & A.B. ARAÚJO, "Política Brasileira de Importações: Uma Descrição", mimeo, Brasília: IPEA/IPLAN, 1984.

NOGUÊS, J.J. et ali., "The Extent of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries' Imports", UNCATD/World Bank, 1985.

PELCOVISTS, M.D., "Quotas Versus Tariffs", Journal of International Economics, vol. 6, 1976.

SUZIGAN, W., "Barreiras Não Tarifárias às Importações", Texto para Discussão Interna, nº 29, IPEA/INPES/1980.