



As salvaguardas especiais no comércio brasileiro de produtos lácteos

Cinthia Cabral da Costa

Pesquisadora, Embrapa Instrumentação. E-mail: cinthia.cabral.da.costa@gmail.com

Heloisa Lee Burnquist

Professor titular, ESALQ/USP. E-mail: hlburnqu@usp.br

Joaquim J. M. Guilhoto

Ph.D. Economist, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Email: guilhoto@gmail.com

Kennya B. Siqueira

Pesquisadora, Embrapa Gado de Leite. E-mail: kennya.siqueira@embrapa.br

Grupo de Pesquisa: Mercados Agrícolas e Comércio Exterior

Resumo

O presente estudo mensurou o impacto das salvaguardas especiais, chamadas de SSG, sobre os produtos lácteos, que são os produtos que mais sofreram com estes mecanismos de proteção internacional. Tem-se neste grupo uma variedade muito grande de produtos, o que dificulta a análise conjunta. Assim, inicialmente os subgrupos dos produtos lácteos foram categorizados e analisados quanto ao seu mercado e barreiras vigentes nos principais importadores. O período analisado foi de 1995, quando a SSG foi introduzida, até os dados mais recentes de notificações do uso deste instrumento (2015). Foram analisadas as importações dos Estados Unidos e do Japão. Os impactos da tarifa adicional da SSG no mercado americano foram muito superiores aos do Japão, mas os resultados dos EUA ainda estão subestimados pois houveram vários anos e produtos onde os impactos não puderam ser calculados. A soma de todo valor que deixou de ser importado no período (1995-2015) devido a aplicação da SSG foi cerca de US\$ 2 bilhões. Este estudo mostrou que não apenas as tarifas mistas ou específicas podem distorcer o comércio devido às oscilações de preços dos produtos agrícolas, mas que esta distorção é incrementada pelo uso das salvaguardas especiais de preço.

Palavras-chave: Produtos lácteos, salvaguarda especial, SSG, matriz insumo produto, Brasil

Abstract

This study measured the impact of Special Safeguards (SSG) on imports by the US and Japan of dairy products. It was observed that dairy has been the group of products most affected by these protectionist measures. It has been observed that there is a high variety of products in this group such that a comprehensive analysis is undermined. Therefore, the work required a previous organization of the products in groups that were categorized and analyzed observing the composition of its market as well as the major importers. The period taken for the analysis was 1995, when the SSG was introduced until the most recent period when the application of



this instrument was notified (2015). Imports of the United States and Japan were selected for the analysis. The results showed that the impacts of an additional tariff in the US was much higher than for Japan. However, these results might be sub estimated since for various years and dairy products the impacts could not be calculated. The overall estimated value of imports that did not happen through the period of analysis (1995-2015) due to the application of SSG was about US\$ 2 billion. The study also showed that the markets analyzed were not only distorted by specific and mixed tariffs causing price oscillations, but also that this effect is reinforced by SSG with price trigger.

Key words: Dairy products, special safeguard, SSG, input-output matrix, Brazil.

1. Introdução

Vários estudos relacionados ao tema de comércio internacional têm como objetivo analisar barreiras protecionistas e estimar os impactos das mesmas. Resultados destes estudos identificam as barreiras que mais prejudicam o país, quantificando-as e orientando o governo nas negociações comerciais. Os produtos agrícolas têm um papel importante neste contexto, uma vez que apresentam um nível mais elevado de proteção do que os “não agrícolas”. Além disto, o Brasil tem um alto nível de dependência econômica das exportações deste setor (Carvalho & Silva, 2005). Entre os mecanismos protecionistas aplicados, a importância das salvaguardas especiais (SSG), principalmente para a economia brasileira, foi evidenciada por Costa et al. (2015). Neste estudo, os autores estimaram que o uso deste instrumento nas importações de açúcar entre 1995-2013 pode ter causado uma perda de cerca de R\$ 22 bilhões (preços de 2013) na economia do país. Isto demonstra a importância da mensuração e análise deste mecanismo, seja para subsidiar esforços direcionados à sua eliminação ou para impedir que novas barreiras semelhantes não venham a ser adotadas, bloqueando ainda mais o comércio internacional agrícola e prejudicando a economia do país. Neste sentido, tem-se um mecanismo similar, chamado de SSM, que se encontra em discussão na Organização Mundial do Comércio (OMC), para ser aplicada sobre importações de países em desenvolvimento. A Reunião Ministerial da OMC em 2015, Reunião de Nairobi, retomou a discussão sobre a SSM feita durante a Rodada Doha. Assim como a SSG, esse mecanismo é prejudicial ao comércio internacional. Como será verificado neste estudo, a introdução de um novo mecanismo protecionista, ainda que sob a alegação de ser aplicado por países mais pobres, pode provocar ainda mais distorções e prejuízos quando vistos sob um aspecto global.

Notificações de aplicação da SSG no período de 1995-2013, para diferentes grupos de produtos agrícolas, mostram que para os dois possíveis tipos de SSG, de preço e de volume, os produtos lácteos são os mais afetados por este mecanismo (Figura 1). Desta maneira, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto deste mecanismo sobre o comércio brasileiro de lácteos, proporcionando informação importante para a tomada de decisão dos produtores e de medidas políticas pelo governo. O período analisado foi desde 1995 até 2015, de forma a englobar as notificações mais recentes.

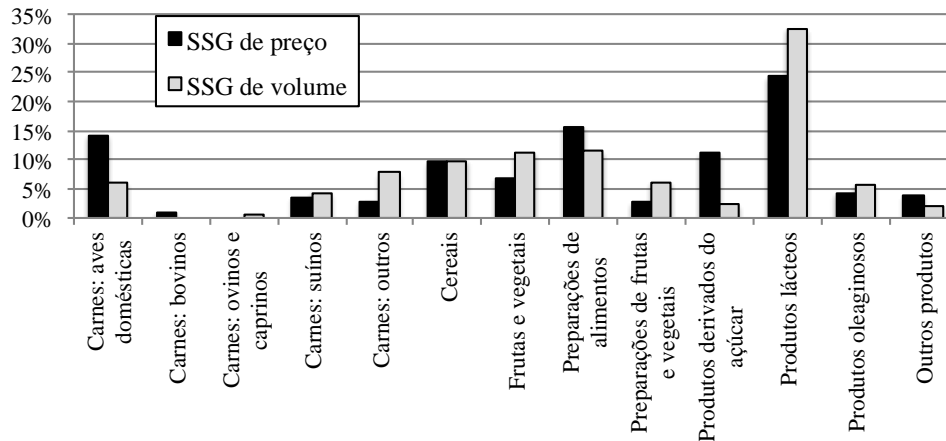


Figura 1 - Participação das salvaguardas especiais, de preço e volume, por categoria dos produtos agrícolas em que foram aplicadas no período de 1995 a 2015
Fonte: Cálculos do autor com base nas notificações da OMC (WTO, 2018b).

Entretanto, os produtos lácteos agregam produtos com características distintas uns dos outros. Assim, a próxima seção (seção 2) faz uma análise para entender melhor estes produtos, identificar quais são os mais importantes no comércio mundial e os principais mercados que aplicam as barreiras tarifárias. A seguir (seção 3), são descritos os métodos e dados utilizados neste trabalho e a seção 4 apresenta os resultados obtidos. As conclusões são apresentadas na seção 5.

2. O mercado internacional de produtos lácteos

Por apresentar uma característica regional, apenas 5% da produção mundial de leite é comercializada entre países. Desse total, os produtos mais comercializados são: leite em pó (integral e desnatado), queijos e manteiga. A Figura 2 mostra os principais fluxos desses produtos.

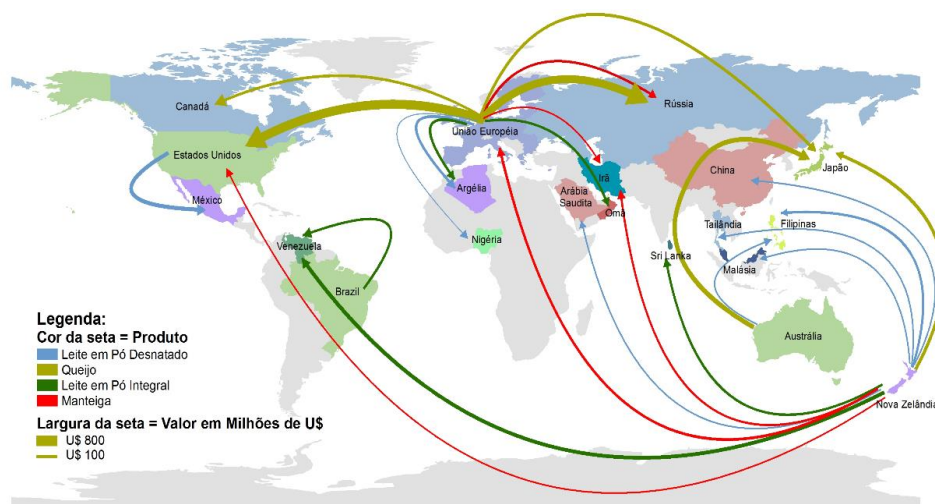


Figura 2 – Maiores fluxos de comércio de lácteos em 2008 (em milhões de US\$).
Fonte: United (2018); Elaboração: Embrapa Gado de Leite.

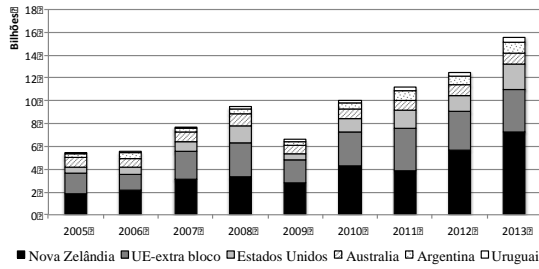


Pela Figura 2, pode-se observar que o Brasil destaca-se apenas pela exportação de leite em pó integral para a Venezuela. No entanto, o País também é um dos maiores exportadores de leite condensado (Figura 3). Apesar do Brasil ainda não se configurar como um grande exportador de produtos lácteos, as mudanças estruturais pelas quais o setor vem passando nos últimos tempos, com redução do número de pequenos produtores e ampliação no tamanho das fazendas leiteiras, com conseqüente especialização, podem transformar esta realidade. Em 2017, o País vendeu para o exterior US\$ 102 milhões e os principais produtos exportados foram: leite condensado e leite em pó integral.

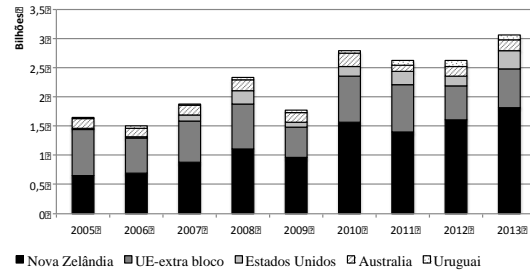
As Figuras 3 e 4 descrevem os maiores “*players*” neste mercado, respectivamente, nas exportações e nas importações mundiais. Para uma análise do comportamento do mercado internacional foram selecionados e agrupados os seguintes produtos lácteos: leite em pó integral (correspondente ao HS 040221 e 040229); leite condensado (HS 040299); manteiga (HS 040510) e queijos (HS 040610, 040630, 040640 e 040690). Estes produtos foram selecionados levando em consideração não apenas sua importância no comércio mundial de lácteos, como também o fato de terem sido aqueles onde houveram maiores incidências de SSG. O leite em pó, o queijo e a manteiga, nesta ordem, são os produtos com maior comércio internacional, o que pode ser identificado pelos valores observados no eixo vertical das Figuras 3(a), (c) e (d). O leite condensado (Figura 3b) foi inserido porque, além de ter recebido notificações de uso de SSG, também é o único onde o Brasil tem destaque como um dos maiores exportadores.

Verifica-se que a Nova Zelândia e União Europeia (exportações extra bloco) lideram as exportações mundiais de leite em pó, queijos e manteiga. Seguem a estes, Austrália e EUA. Estes quatro países respondem por mais de 80% das exportações mundiais de leite em pó e manteiga e cerca de 70% dos queijos. Já os maiores exportadores de leite condensado fogem a esta regra, sendo limitado em poucos países. Os oito mercados exportadores descritos na Figura 2(b) respondem por menos de 60% do comércio nos anos descritos.

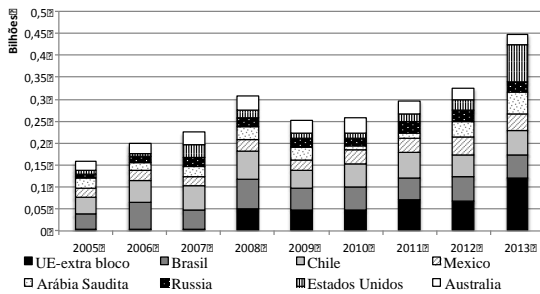
Já o mercado importador de lácteos, como esperado, é menos centralizado do que o mercado exportador. Os maiores importadores apresentados na Figura 4 responderam por, no máximo, 50% do valor importado daqueles produtos nos anos apresentados. A China aparece como um grande mercado importador apenas para leite em pó e manteiga. Já a Rússia é o maior importador mundial tanto de manteiga, quanto de queijo. O comércio extra bloco da UE e os EUA, que estão entre os maiores exportadores de queijo, também aparecem como grandes mercados importadores deste mesmo produto. Destaca-se também como grande importador de queijo o mercado japonês, que é importante por apresentar uma grande quantidade de salvaguardas especiais aplicadas para os produtos lácteos. Já os EUA também aparecem entre os maiores importadores para o leite condensado.



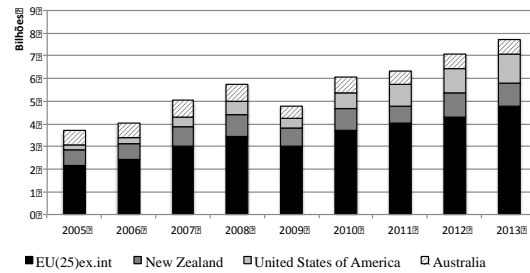
(a) Leite em pó



(c) Manteiga



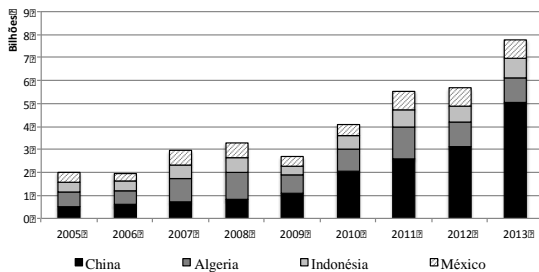
(b) Leite condensado



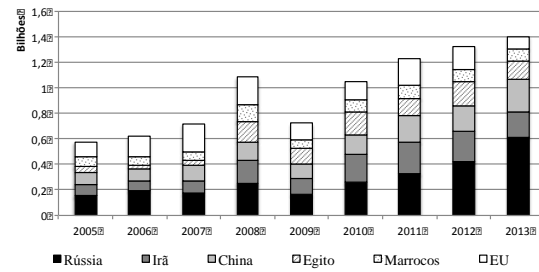
(d) Queijos

Figura 3 – Valores, em mil dólares, comercializado pelos maiores exportadores mundiais de produtos lácteos selecionados no período 2005 a 2013.

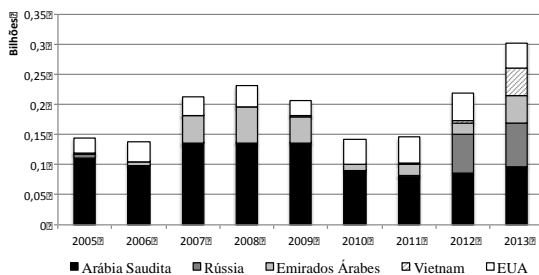
Fonte: Elaborado pelos autores, com base em FAO (2018b)



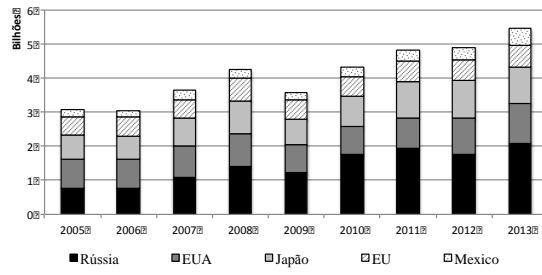
(a) Leite em pó



(c) Manteiga



(b) Leite condensado



(d) Queijo

Figura 4 – Valor importado de produtos lácteos selecionados, em mil dólares, pelos maiores importadores mundiais, no período 2005 a 2013.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em FAO (2018b).



Destes grandes mercados importadores, tem-se que as maiores restrições no comércio ocorreram na UE, EUA e Japão, que apresentam cotas tarifárias e direito à aplicação das salvaguardas especiais (SSG). Canadá também é outro grande importador do produto com cotas tarifárias e altas tarifas extra cota para os produtos deste grupo, que igualmente possui direito de aplicação de SSG. Entretanto, durante todo o período de vigência do Acordo Agrícola firmado na OMC em 1995, até as últimas notificações, que versam sobre a ocorrência ou não de tarifa adicional proveniente do mecanismo de SSG para o ano de 2015, Canadá e UE não notificaram o uso deste mecanismo.

No período analisado (1995 a 2015), verificou-se 477 salvaguardas de preço aplicadas a este grupo de produtos, originárias principalmente dos EUA e, em segundo lugar e mais distante em importância, do Japão. Para as SSG de volume, observou-se um número de 297 notificações, originárias principalmente do Japão e Taiwan. Portanto, este trabalho procurou analisar o impacto das SSG aplicadas por EUA e Japão, no período analisado, sobre este grupo de produtos. A próxima seção descreve os métodos utilizados para esta finalidade.

3. Métodos e Dados

A aplicação da tarifa adicional da SSG é, obrigatoriamente, notificada em um documento junto à OMC. Assim, a primeira etapa consistiu em identificar a aplicação das mesmas nesta base de dados (OMC, 2018a), indicando a linha tarifária afetada e o ano em cada país. Paralelamente, identificou-se as principais linhas tarifárias (LT) utilizadas nas importações de lácteos nos países analisados: Estados Unidos e Japão, no período (1995-2015). Estes dados foram obtidos em USITC (2018) e Japanese (2018). O documento de notificação do uso de SSG não apresenta o valor da tarifa adicional. Portanto, a segunda etapa do estudo foi uma estimativa do valor do adicional tarifário.

A tarifa adicional depende se a SSG aplicada foi de volume ou de preço. Na SSG de volume, o adicional pode ser qualquer valor até 33% da tarifa aplicada. Assim, este trabalho utilizou um adicional tarifário equivalente a este percentual máximo descrito. Para a SSG de preço, utilizou-se a seguinte regra: se o preço de importação ficar abaixo de certo limite, definido como gatilho de preço, num valor menor ou igual a 10% deste gatilho, não é exercido nenhum adicional tarifário; caso a diferença esteja entre 10% e 40% do preço de gatilho, o adicional tarifário é de 30% do montante em que a diferença tenha ultrapassado os 10% do preço de gatilho; caso a diferença estiver entre 40% e 60% do preço de gatilho, soma-se a conta anterior um adicional tarifário de 50% do montante em que a diferença exceda os 40% do preço de gatilho; caso a diferença estiver entre 60% e 75% do preço de gatilho, o adicional tarifário é de 70% do montante em que a diferença exceda os 60% do preço de gatilho, somados aos acréscimos descritos nos intervalos anteriores. Por fim, se a citada diferença estiver além de 75% do preço de gatilho, o adicional de imposto será de 90% do montante em que a diferença tenha excedido os 75% do preço de gatilho, mais os acréscimos integrais correspondentes aos intervalos anteriores (FAO, 2002).

Tanto para se obter um valor de equivalente ad valorem (EAV) para tarifas específicas ou mistas, quanto para se estimar o adicional tarifário da SSG, foi necessário identificar equivalentes de preços de importação. Para isto, foi utilizado o valor unitário médio de importação do país no ano de aplicação, obtidos pela divisão do valor pelo volume de importação de cada linha tarifária nas fontes: USITC (2018) para os dados dos EUA e em Japanese (2018) para Japão. Entretanto, quando há notificação de uso de SSG e o preço



identificado não foi inferior a 10% do preço de gatilho, adotou-se um preço de referência de outros grandes importadores mundiais, obtido em United (2018).

Após estimar a tarifa extra cota e o adicional tarifário da SSG, quando aplicada, foi estimado o volume que o país deixou de importar caso a tarifa da SSG não tivesse sido aplicada. Para isto, partimos da fórmula econômica para estimar ganho de comércio em função de alteração no preço (equação 1).

$$\Delta M = \eta^M * \Delta P * M_{BASE} \quad (1)$$

onde M é o volume importado; P é o preço pago pelos consumidores domésticos; η^M é a elasticidade preço de importação e Δ representa variação percentual. Assim, $\Delta P = (P_f - P_i)/P_i$. M_{BASE} é o quantum importado considerando o preço inicial, ou seja, o preço pago pelo consumidor antes de uma alteração na tarifa de importação a qual impacta diretamente este preço. O preço doméstico foi calculado como sendo o preço de importação mais tarifas. Assim, o preço inicial (P_i) contém a tarifa adicional da SSG e o preço final (P_f) é considerado como sendo o preço sem a aplicação desta tarifa.

O valor da elasticidade preço de importação (η^M) utilizada na equação (1), por sua vez, depende das elasticidades de demanda (η^d) e de oferta (η^s) domésticas do produto, assim como da relação do volume consumido (D) e produzido (S) com o quantum importado (M). A equação (2) descreve a fórmula para a obtenção da elasticidade preço de demanda por importação¹:

$$\eta^M = \eta^d * \frac{D}{M} - \eta^s * \frac{S}{M} \quad (2)$$

Os dados de elasticidades foram obtidos em Fapri (2018) e de consumo e produção domésticos em FAO (2018a). Portanto, esta elasticidade foi estimada ano a ano para cada produto e país analisado.

A seguir, apesar do Brasil não ter apresentado uma participação relevante nas exportações de lácteos no período analisado, apresentou importância nas importações norte-americanas de leite condensado. Desta maneira, este estudo identificou, além do impacto no comércio mundial da aplicação da SSG nos principais produtos lácteos e países que fizeram uso deste instrumento, também o impacto na economia brasileira resultante das estimativas das importações americanas de leite condensado, que deixaram de ser realizadas pela aplicação da SSG. Para isto foi utilizada a matriz de insumo produto (MIP) do Brasil, estimada a partir das contas nacionais segundo Guilhoto e Sesso (2005) e Guilhoto e Sesso (2010) e desagregada para vários setores agrícolas por Guilhoto (2014) e Costa & Guilhoto (2014).

O choque dado na MIP para estimar o impacto na economia foi calculado multiplicando o volume que os EUA deixaram de exportar leite condensado do Brasil pelo preço básico (recebido pelo produtor - P_b). Este valor, definido como “y”, representa as perdas de exportação do país. Inserido este choque numa matriz de demanda final (Y), o impacto na economia pode ser obtido a partir da equação (3), conforme descrito por Miller & Blair (2009).

¹ A derivação desta equação pode ser encontrada em Orcutt (1950).



$$X = (I - A)^{-1}Y \quad (3)$$

onde X é uma matriz que descreve o impacto deste choque de demanda no valor da produção de toda economia e a matriz (A) representa as relações técnicas na demanda intermediária, ou seja, representa o funcionamento econômico do país. Apesar da estrutura produtiva não sofrer muitas variações, esta matriz de coeficientes técnicos é calculada considerando também os preços de produtos e insumos observados na economia e, por isto, pode sofrer algumas variações em função de mudanças em preços relativos dependendo do ano da matriz. Entretanto, apenas é importante a mudança nos preços relativos e não os preços absolutos. Ou seja, mesmo matrizes mais antigas, se não tiver ocorrido mudanças estruturais físicas, podem representar bem as relações atuais, considerando o cenário de preços relativos daquele ano, que podem variar aleatoriamente ao longo dos anos. Assim, apesar de disponíveis matrizes mais atuais, foi utilizada neste estudo a matriz A do ano de 2009, por conter desagregações importantes para melhor análise do choque realizado neste estudo.

Os impactos (X) estimados desta maneira indicam os efeitos diretos e indiretos na economia, também chamados de multiplicadores do tipo I. Foram também obtidos os multiplicadores do tipo II, onde além daqueles efeitos, somam-se os efeitos de variação na renda dos consumidores causados pelos efeitos diretos e indiretos. Para obter os multiplicadores do tipo II, a matriz A de coeficientes técnicos incorpora as famílias como sendo mais um setor da economia. A nova matriz é descrita como \bar{A} .

Foram também mensurados, além do impacto sobre o valor da produção (X), os impactos sobre o valor total da remuneração do trabalho (Z_R), das importações (Z_M), do número de pessoas empregadas (Z_E) e do Produto Interno Bruto - PIB (Z_{GDP}). Para isto, os coeficientes de cada uma destas variáveis em relação à produção (X) foram multiplicadas pelo impacto da produção estimado pela equação (3), conforme apresentado na equação (4).

$$Z_{(nx1),k} = [\text{diagonalizada}(C_{(nx1),k})]_{(nxm),k} * X_{nx1} \quad (4)$$

onde $k = R$ (valor da remuneração), M (valor das importações), E (número de pessoas empregadas) e GDP (valor do Produto Interno Bruto). Os coeficientes C_k foram obtidos na própria matriz insumo-produto, dividindo o valor da produção de cada setor “ n ” pelo valor das variáveis (C). A seguir (seção 4), são apresentados os resultados obtidos a partir do método descrito neste item.

4. Resultados - Estimativa empírica do impacto das principais SSG no comércio mundial de lácteos e na economia brasileira

A Tabela 1 descreve os principais mercados importadores, destacando aqueles que fizeram uso das salvaguardas especiais - SSG como mecanismos de proteção a sua produção doméstica. Verifica-se que, entre os grandes importadores, Rússia não possui cota tarifária (TRQ) e SSG, enquanto a UE e Canadá possuem apenas TRQ, não tendo aplicado tarifa adicional da SSG em nenhum ano para estes produtos. Apenas EUA e Japão aplicaram SSG. Entretanto, o Japão apresentou destaque entre os maiores importadores apenas para os queijos (Figura 4), e dentre os produtos lácteos, é o único que não apresenta cota tarifária e salvaguarda especial. Mesmo assim, dada a importância do Japão na aplicação da SSG em



produtos lácteos, este país também foi alvo das análises realizadas neste estudo, juntamente com o mercado americano, que foi o que mais aplicou SSG neste grupo de produto.

Ao analisar as SSG aplicadas nos mercados dos EUA e Japão para os produtos lácteos, observou-se que além dos principais produtos comercializados e descritos na seção 2, o iogurte foi também constantemente afetado por este mecanismo, principalmente no Japão. Assim, o iogurte também foi contemplado nas análises.

Observou-se ainda que, além da SSG, uma outra característica que prejudica o fluxo de comércio neste mercado é a ocorrência de tarifas específicas. Estas tarifas são valores monetários, e não percentuais (chamadas de tarifas *ad valorem*) e estão presentes na maioria dos países e produtos descritos na Tabela 1. A Tabela 2 mostra as tarifas extra cota aplicadas. Para estimar um valor equivalente *ad valorem* (EAV) das tarifas extra cota e fazer uma comparação do grau de proteção segundo o produto e país foi utilizada a média dos preços (valor unitário de importação) e da taxa de câmbio para dois períodos: 2000-02, quando os preços apresentaram, em geral, os níveis mais baixos do período e 2008-10, que apresentaram preços mais elevados para o período. As Figuras 5 e 6 mostram os valores das tarifas em EAV nestes dois períodos para os produtos que possuem tarifas específicas. São eles: lácteos no Japão (Figura 5) e lácteos nos EUA e UE (Figura 6). As tarifas do Japão foram apresentadas em uma figura distinta da descrita para EUA e UE devido à diferença de magnitude.

Tabela 1 – Uso dos mecanismos de cota tarifária (TRQ) e salvaguarda especial (SSG) nos principais mercados importadores de carnes e lácteos do mundo, no período de 1995 a 2015

	União Europeia	Estados Unidos	Japão	Canadá	Rússia
Leite em pó	TRQ	TRQ / SSG	TRQ / SSG	TRQ	-
Leite condensado	-	TRQ / SSG	TRQ / SSG	TRQ	-
Iogurte	-	TRQ / SSG	TRQ / SSG	TRQ	-
Manteiga	TRQ	TRQ / SSG	TRQ / SSG	TRQ	-
Queijos	TRQ	TRQ / SSG	-	TRQ	-

Fonte: WTO (2018a e b).

Tabela 2 – Valores das tarifas extra cota aplicadas nos mercados e produtos analisados

	leite em pó	leite condensado	iogurte	manteiga	queijo
Rússia	-	-	-	-	-
Japão	25.5% + 123 yen/kg	25.5% + 509 yen/kg	29.8% + 915 yen/kg	29.8% + 985 yen/kg	-
Canadá	-	255.0%, but not < 95.1 ¢/kg	208.2%, but not < 207.1 ¢/kg	313.6%, but not < 512.4 ¢/kg	245.6%, but not < 451.5 ¢/kg
EUA	\$1.092/kg	46.3 ¢/kg + 14.9%	77.2 ¢/liter	\$1.865/ kg + 8.5%	\$1.877/kg
UE	118.8 €/100 kg/net	-	-	189.6 €/100 kg/net	221.2 €/100 kg/net

Fonte: WTO (2018b).

Pode-se observar nas Figuras 5 e 6, que os equivalentes tarifários mudam seu grau de proteção, ao mudar a referência de preço dos produtos. Neste sentido, verifica-se que um nível maior de proteção tarifária é observado para níveis menores de preço, o que significa aumentar a proteção em períodos de excedente mundial de oferta o que, por sua vez, contribui



também para o aumento ainda maior neste excedente, causando um efeito de “bola de neve”. A mesma lógica aplica-se ao impacto das salvaguardas especiais de preço, cujo adicional tarifário é maior, quanto menor o preço de importação do produto.

Portanto, esta seção estimou o impacto das SSG aplicadas nos principais mercados importadores que as utilizaram. No mercado norte-americano foram analisadas as seguintes linhas tarifárias (LT): 04022950 (leite em pó); 04029945 (leite condensado); 04059010 (manteiga) e foi considerado os dados médios de várias LTs de queijo importantes. São eles: 04061058; 04063091; 04064070; 04069012; 04069018; 04069042; 04069048 e 04069097. No mercado japonês, foram analisadas as LTs correspondentes aos produtos: 040299129 (leite condensado), 040310190 (iogurte) e 040510129 (manteiga). Todas as SSG analisadas aplicadas nos EUA são de preço e no Japão foram aplicadas apenas SSG de volume.

Como descrito na seção 3, para estimar as tarifas adicionais da SSG, assim como para estimar os equivalentes tarifários das tarifas extra cota, é necessário obter o valor unitário de importação dos produtos. Nesta etapa, observou-se que para vários anos, o valor unitário da importação extra cota de lácteos nos EUA foi superior aos preços intra cota (Figura 7). Isto não era esperado, uma vez que dentro da cota a tarifa é menor e o importador vende o produto por um preço doméstico balizado pela tarifa extra cota. Assim, preços de importação maiores podem ser observados dentro da cota tarifária (e o ganho do exportador quando isto ocorre é definido como “renda da cota”). No caso do Japão, isto foi observado para a manteiga em vários anos. Entretanto, as estatísticas deste país não foram uniformes na descrição das linhas tarifárias intra e extra cota e, portanto, para vários anos, não se identificou quanto das importações foram intra ou extra cota². A Figura 8 descreve a diferença entre os preços (ou valor unitário de importação) dentro e fora da cota para manteiga.

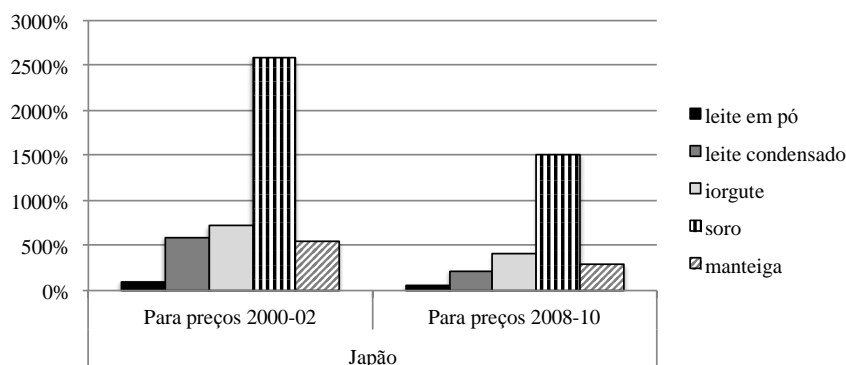


Figura 5 – Tarifas em equivalente *ad valorem* (EAV) de importação para alguns produtos lácteos no Japão que possuem tarifas mistas, estimadas a partir de preços médios anuais de dois períodos distintos: 2000-02 e 2008-10.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de WTO (2018b) e United (2018).

² As importações de manteiga intra cota no Japão foram identificadas pela LT 040510121 e as extra cota pela LT 040510129. Mas para os anos 2000, 2002, 2006, 2007, 2010, 2011, 2012 e 2015, este país descreveu apenas a LT 040510000, não separando qual a parte importada intra e extra cota. O mesmo aconteceu com os outros produtos analisados (leite em pó e iogurte). Ou seja, naqueles anos também não foram descritas as importações diferenciadas em intra e extra cota.

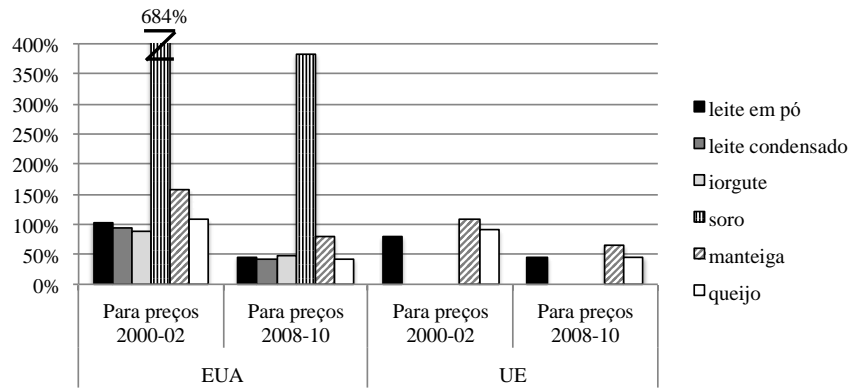


Figura 6 – Tarifas em equivalente *ad valorem* (EAV) de importação para alguns produtos lácteos nos EUA e na UE que possuem tarifas mistas, estimadas a partir de preços médios anuais de dois períodos distintos: 2000-02 e 2008-10.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de WTO (2018b) e United (2018).

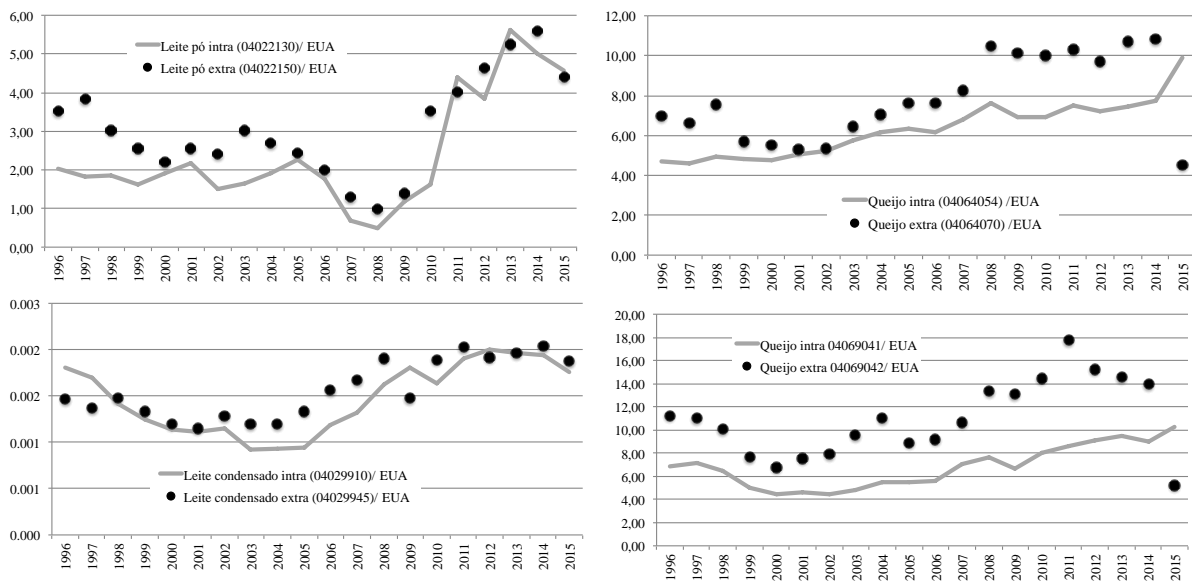


Figura 7 – Valor unitário de importação dentro (intra) e fora (extra) da cota tarifária para os produtos lácteos: leite em pó; leite condensado e queijos pelos Estados Unidos. Período 1996 a 2015.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de USITC (2018).

Os preços mais elevados fora do volume da cota tornam ainda mais difícil identificar a tarifa adicional da SSG de preço. Isto ocorre porque para muitos anos em que os EUA notificaram, o uso deste instrumento não foi observado e o valor unitário de importação era inferior ao preço de gatilho. Isso sugere que os importadores podem estar adotando uma estratégia de importar produtos mais baratos desta LT dentro da cota e produtos mais caros fora da cota. Neste caso, os produtos mais baratos não seriam importados fora da cota e os produtos mais caros não seriam importados dentro da cota, causando distorções no comércio. Assim, de maneira a identificar o impacto sobre estes produtos mais baratos importados



dentro da cota, foi utilizado o valor unitário de importação do produto intra cota para os cálculos realizados onde o preço foi necessário. São eles: equivalente tarifário *ad valorem* (EAV); adicional tarifário da SSG e valor de importação impactado.

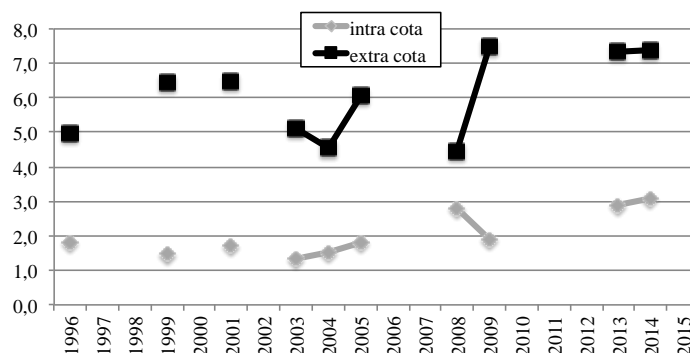
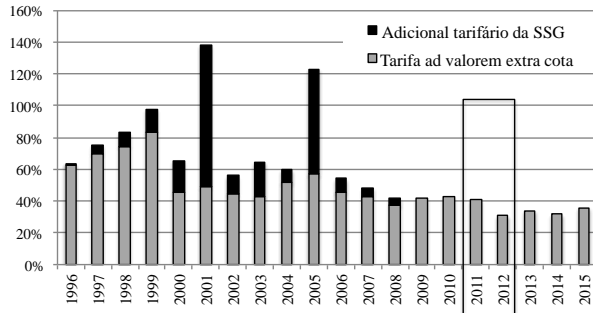


Figura 8 – Valor unitário de importação dentro (intra) e fora (extra) da cota tarifária para manteiga pelo Japão. Período 1996 a 2015, para os anos onde houve diferenciação das importações intra e extra cota.

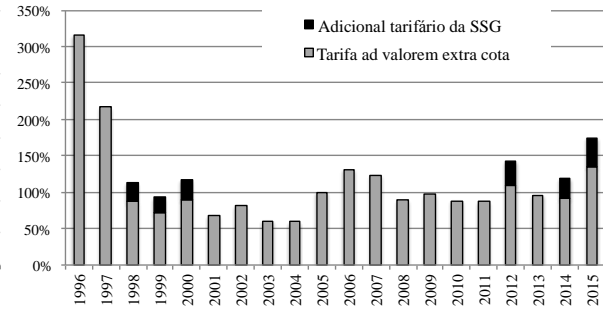
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados de Japanese (2018).

Dadas estas observações, a Figura 9 mostra, juntamente com o EAV da tarifa extra cota, os valores estimados das tarifas adicionais de SSG de preço para estes produtos e países, em cada ano que foi aplicada, no período de 1995 a 2015. A Figura 10 apresenta os impactos do adicional tarifário estimado, sobre o volume importado de lácteos nestes países. O impacto no volume importado é apresentado junto com o volume importado, de maneira a facilitar a comparação entre suas magnitudes.

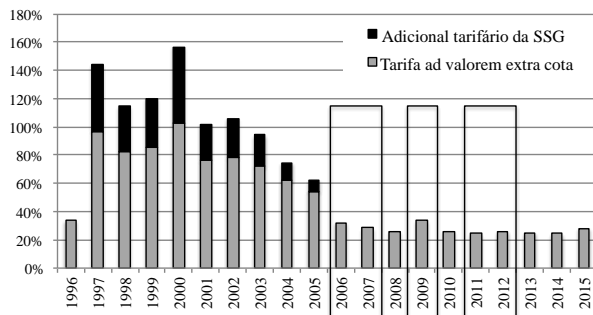
Como esperado, o impacto estimado sobre as importações da SSG (Figura 10) acompanha o tamanho do adicional tarifário aplicado (Figura 9). Das ocorrências de SSG de preço apresentadas na Figura 9, tem-se que, a ocorrência de notificação de SSG sem ser observado preço de importação abaixo do valor de gatilho foi constante, principalmente nos EUA. Assim, não foi possível estimar o adicional tarifário da SSG e apresentá-lo na Figura 9 e tampouco seu efeito sobre o volume de importação, que é descrito na Figura 10. Os casos onde isto ocorreu estão representados com uma área retangular nestas figuras. São eles: 2011 e 2012 para leite em pó; 2006, 2007, 2009, 2011 e 2012 para leite condensado; 2010 e 2011 para manteiga e; para queijos, como foram várias linhas tarifárias analisadas deste grupo, de 2003 a 2015 para pelo menos uma das LTs analisadas não foi possível identificar a tarifa e o impacto da SSG. No total, foram 22 casos onde isto ocorreu, o que indica a importância deste fato e o quanto os impactos estimados neste estudo podem estar subestimados devido a esta anomalia. Acredita-se que isso pode estar ocorrendo porque cada LT abrange um grupo de produtos semelhantes, mas não necessariamente o mesmo produto. Isso fica mais evidente quando se trata dos queijos. Dentro da mesma linha tarifária são vários os tipos diferentes de queijos incluídos e que, conseqüentemente, têm preços diferentes. Nos últimos anos, mesmo com a SSG sendo aplicada em praticamente todas as oito LTs de queijo nos EUA, verifica-se que não foi possível identificar o adicional tarifário e o impacto do mesmo no comércio em nenhuma delas. Todos os casos ocorreram apenas para os EUA. No Japão, como todas as SSG são de volume, este problema não ocorre.



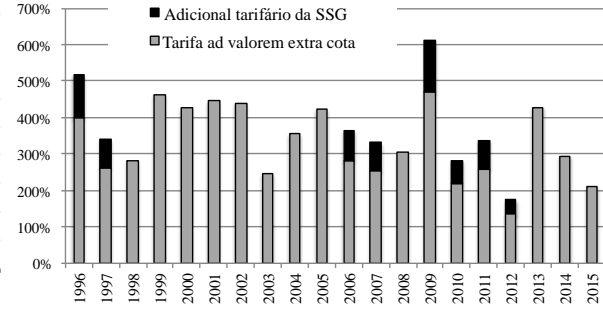
(a) Leite em pó, EUA



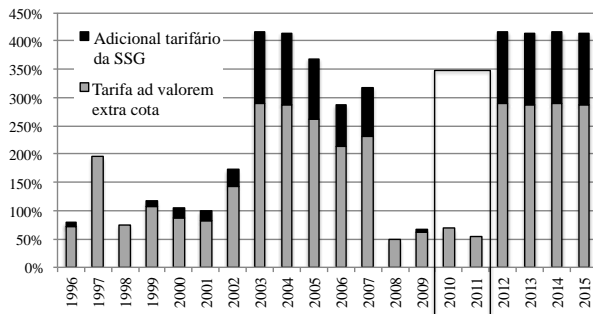
(e) Leite condensado, Japão



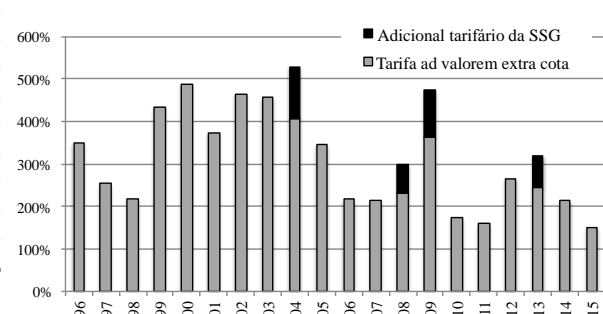
(b) Leite condensado, EUA



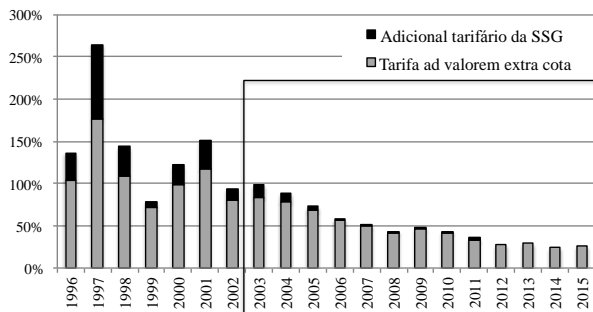
(f) Iogurte, Japão



(c) Manteiga, EUA

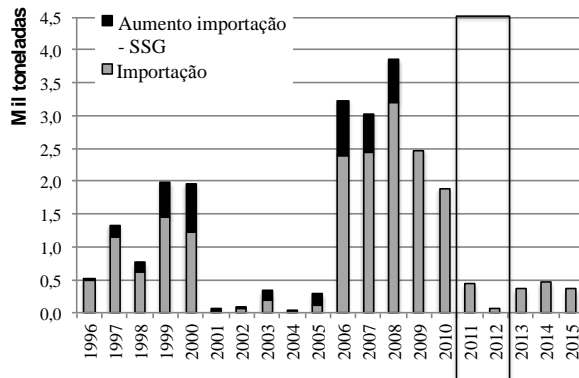


(g) Manteiga, Japão

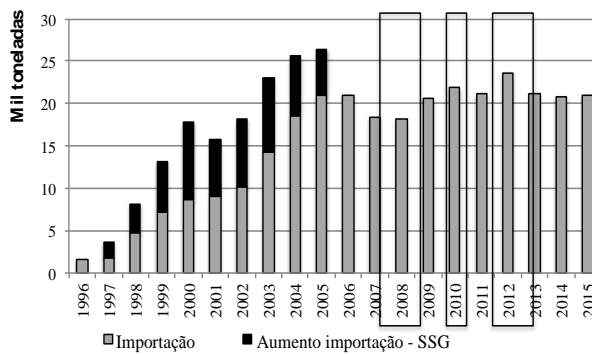


(d) Queijos, EUA

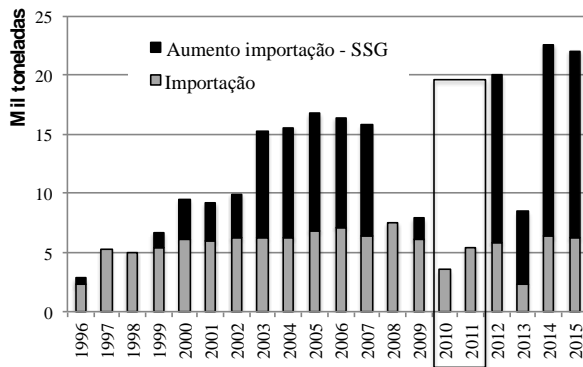
Figura 9 – Tarifas extra cota e tarifa adicional da salvaguarda especial, estimadas para o período de 1996 a 2015, para produtos lácteos selecionados, aplicadas pelos EUA e Japão
 Fonte: Resultados da pesquisa.



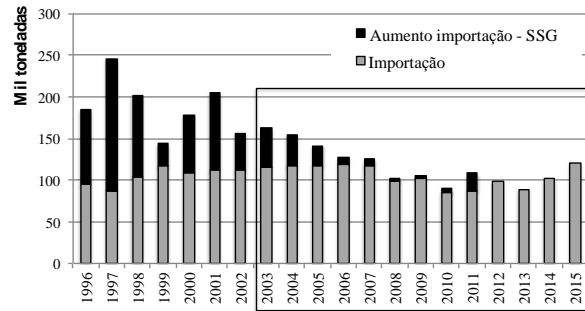
(a) Leite em pó, EUA



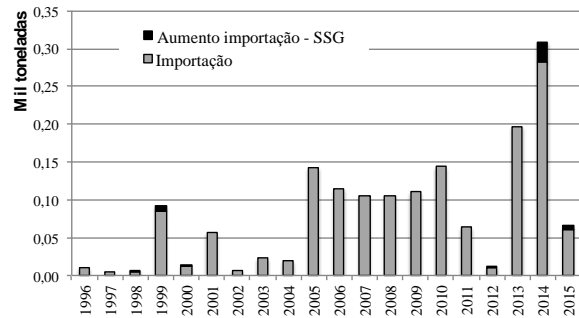
(b) Leite condensado, EUA



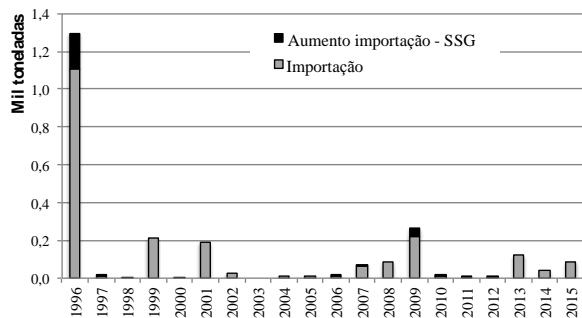
(c) Manteiga, EUA



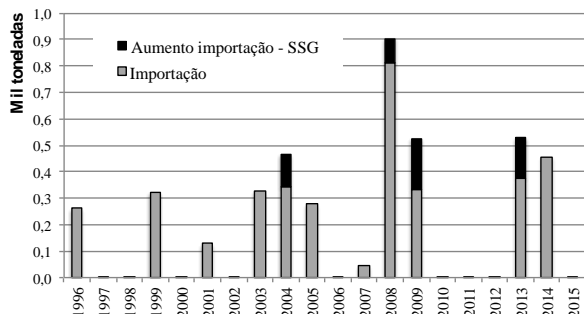
(d) Queijos, EUA



(e) Leite condensado, Japão



(f) Iogurte, Japão



(g) Manteiga, Japão

Figura 10 – Importações observadas e estimativa do que deixou de ser importado devido à aplicação da tarifa adicional da salvaguarda especial, aplicadas pelos EUA e Japão. Estimativa para o período de 1996 a 2015, para produtos lácteos selecionados.

Fonte: Resultados da pesquisa



Apesar das Figuras 5 e 6 já terem chamado atenção para o fato, os gráficos apresentados na Figura 9 deixam ainda mais evidente como o nível de proteção varia ao se modificar o preço (valor unitário de importação) considerado. Verifica-se também níveis mais elevados de tarifas no Japão do que nos EUA. Entretanto, o mercado norte-americano apresentou uma quantidade maior de tarifas adicionais de SSG do que o Japão, mesmo considerando os 22 casos onde esta tarifa não pode ser estimada, conforme descrito anteriormente. Por outro lado, comparando os eixos verticais na Figura 10, que representam o volume importado, verifica-se uma importância muito superior do mercado norte-americano no comércio de lácteos em relação ao mercado japonês.

Assim, caso estas SSG não tivessem sido aplicadas, verifica-se também pelas dimensões apresentadas nos eixos verticais dos gráficos da Figura 10, que o volume importado pelos EUA seria muito superior ao do Japão. Multiplicando estes volumes pelos preços (valor unitário de importação) utilizados em cada ano e país, a Figura 11 mostra o impacto estimado desta política em cada país sobre o valor do comércio mundial de lácteos.

A Figura 11 destaca a importância da SSG de preço no mercado norte-americano sobre o impacto no comércio de lácteos. Isto deixa mais evidente o fato da grande quantidade de casos em que os EUA notificaram a aplicação da SSG e não foi observado preço (valor unitário de importação) médio anual abaixo do gatilho de preço (mesmo observando preços de importação para outros grandes países importadores, nos produtos e anos notificados pelos EUA), não sendo possível estimar o adicional tarifário. Portanto, os impactos da aplicação da SSG sobre o mercado de lácteos podem ser ainda superiores ao estimado neste estudo, que alcançou cerca de 4% do tamanho das importações mundiais deste grupo de produtos em 1997, como mostra a Figura 11.

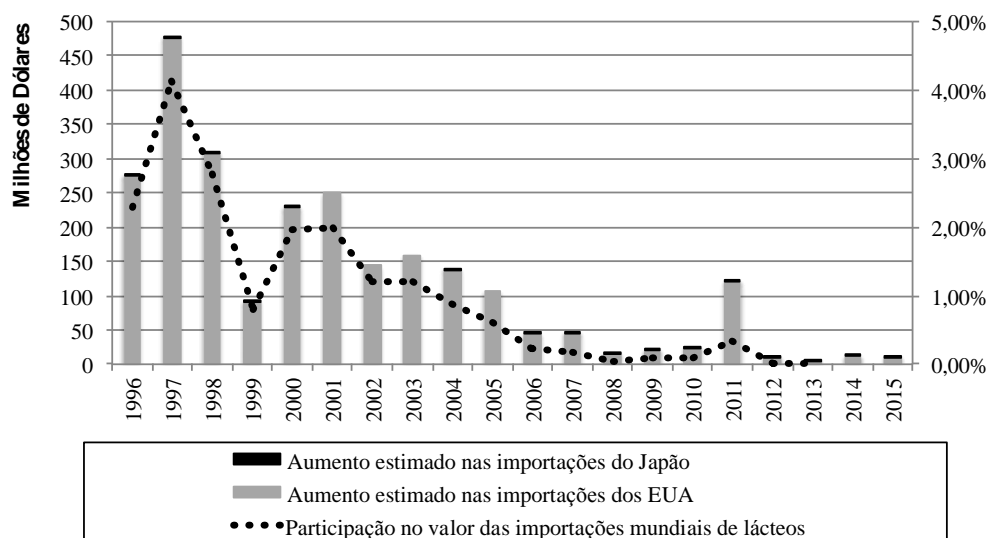


Figura 11 – Valor, em dólares, de importações que deixaram de ocorrer devido à aplicação da tarifa adicional da salvaguarda especial em produtos lácteos selecionados nos EUA e Japão e participação deste resultado nas importações mundiais em cada ano. Estimativa para o período de 1996 a 2015.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Considerando apenas as perdas de importações americanas de leite condensado, que



somaram 56,5 mil toneladas, foi estimado o impacto em valor da produção a preços básicos. Para isto, na matriz insumo produto tem-se que o setor que produz o leite condensado é “Produtos do laticínio e sorvetes”. Entretanto, dado a dificuldade de obter o preço básico do produto leite condensado e de maneira a não superestimar os resultados, foi calculado o valor equivalente do leite líquido. Para isto foi utilizado um coeficiente técnico de transformação do leite condensado em leite fluido, que é de 2,3 (Cileite, 2018). Multiplicando o volume transformado em equivalente litro de leite pelo preço básico deste produto no ano de 2009 (Cileite, 2018), tem-se um valor de choque de R\$87,03 milhões³. Considerando o mercado de exportação de lácteos do país, este é um valor significativo, sendo próximo ou mesmo superior às exportações brasileiras de leite condensado de um ano inteiro (Brasil, 2018). Dada esta similaridade, os resultados também podem ser interpretados como os impactos na economia brasileira resultante das exportações anuais de leite condensado do país.

A Figura 12 descreve os impactos estimados para a economia brasileira. Verifica-se que, apesar deste valor de exportações aumentar quase no mesmo valor do impacto total sobre as importações do país (R\$102 milhões), ele também quase que quadruplicou este valor em PIB. Ou seja, o aumento de R\$87 milhões em exportações de leite condensado tem o impacto de aumentar o valor do PIB do país em R\$345 milhões e gerar cerca de 4,5 mil novos empregos no país. Estes impactos consideram os efeitos diretos e indiretos que este aumento de exportações pode provocar, assim como o impacto do aumento de renda gerado em decorrência destes efeitos. O efeito renda está descrito de forma separada na apresentação dos resultados apresentados na Figura 12.

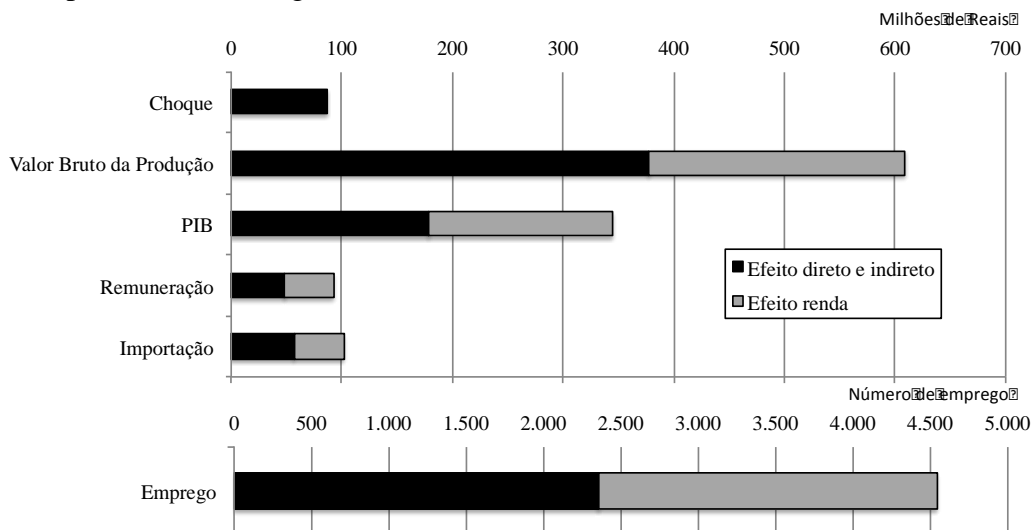


Figura 12 – Valor, em milhões de Reais a preços de 2015 e número de empregos, que deixaram de ocorrer na economia brasileira devido à redução nas exportações brasileiras de leite condensado para os EUA pela aplicação de salvaguarda especial
Fonte: Resultados da pesquisa.

³ O choque de aumento nas exportações foi calculado considerando o preço do leite líquido utilizado como insumo. Como os preços não consideraram o valor adicionado do leite líquido para o leite condensado, os impactos são subestimados. Este ajuste foi necessário pois nem sempre é possível obter com precisão os preços básicos de algum produto. Entretanto, o choque foi inserido no setor correspondente à produção do leite condensado, que é o de “Produtos do laticínio e sorvetes”.



Os setores da economia que tiveram maiores impactos considerando os efeitos diretos e indiretos, foram, além do próprio setor que teve suas exportações aumentadas, também os setores de: Leite; Produção e Distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana; Rações; Leite resfriado e pasteurizado; Transporte e armazenamento; Soja. Já quando se observam os impactos também de efeito renda aumentando o impacto total na economia, soma-se a estes setores os seguintes: Intermediação financeira; Atividade imobiliárias e alugueis; Serviços prestados às empresas.

Já quando observados os setores mais impactados em termos de geração de empregos, o setor com maior impacto direto e indireto foi o setor do Milho, seguido pelo setor que sofreu o choque de aumento de exportações. Outros setores que tiveram os maiores impactos em termos de geração de empregos, considerando os efeitos direto e indireto, foram: Mandioca; Transporte e armazenamento; Silvicultura; Serviços prestados às empresas e Feijão. Já ao inserir também o efeito renda, como destaque, os setores mais impactados são: Serviços domésticos; Serviços de alojamento e alimentação e; Serviços prestados às famílias e associativas.

Estes impactos, sobre o valor da produção, PIB, remuneração e emprego são aspectos positivos e desejáveis, decorrentes de aumento nas exportações brasileiras. Entretanto, o aumento sobre o valor importado é menos desejável, uma vez que não gera renda e emprego no país, embora seja também necessário no processo de crescimento. Considerando esta variável, os maiores impactos do choque de aumento de exportações brasileiras de leite condensado ocorreriam, além do setor que recebeu o choque, para os setores: Produção e distribuição de eletricidade; Refino de petróleo e coque; Produtos químicos e; Leite. Esta relação dos setores mais impactados ocorreram tanto ao considerar apenas os impactos direto e indireto quanto ao se adicionar o efeito renda. Só a ordem entre eles se altera, quando se considera do maior para o menor valor de impacto.

Tais resultados sobre o impacto do aumento de exportações de leite condensado decorrente do uso da SSG nos EUA sobre a economia brasileira foram apenas pontuais e não representam o principal resultado deste estudo. Isto ocorre devido à tímida participação do país nas exportações mundiais de produtos lácteos. O mais relevante foi verificar como este mecanismo de proteção (SSG) pode reduzir o comércio mundial, como foi observado para o ano de 1997, onde esta redução foi de cerca de 4% (Figura 11). Os impactos na economia brasileira, por sua vez, tendem a aumentar à medida que o país se tornar mais competitivo neste setor.

5. Conclusão

Talvez pela sua natureza, como uma medida a princípio temporária, talvez pela dificuldade em calcular – os países que aplicam salvaguardas especiais SSGs não precisam notificar o valor da tarifa aplicada -, não se identifica uma literatura consolidada que explore amplamente os efeitos das salvaguardas especiais (SSG) sobre a agricultura e economia dos exportadores, particularmente para o caso de mercados brasileiros.

Observa-se que os mercados de produtos lácteos têm sido com frequência afetados por tais instrumentos, o que aumenta a relevância da mensuração e análise dos seus efeitos. Os efeitos foram estimados considerando-se as SSG empregadas por grandes importadores no mercado global de produtos lácteos selecionados, tanto pela importância no mercado como pelo emprego da medida, tais como os Estados Unidos e Japão. Entretanto, pelas tarifas de importação do Japão já extremamente elevadas, limitando muito suas importações, o impacto



da tarifa adicional da SSG teve um impacto muito pequeno neste país. Foi constatado que os EUA notificaram uso da SSG em vários anos e linhas tarifárias onde não foi observado valor unitário médio anual de importação em condições de que a mesma fosse aplicada. Isto causou uma subestimação dos impactos identificados neste estudo. A identificação, também no mercado americano, de valor unitário médio de importação intra cota menor do que o valor da importação extra cota, pode ser também um indicativo de que a salvaguarda especial, que só é aplicada extra cota, pode estar agindo como um mecanismo de diferenciação entre o tipo de produto importado dentro e fora da cota, numa tentativa dos importadores de evitar a aplicação da tarifa adicional da SSG sobre os produtos importados. Isto também foi identificado no nas importações de manteiga no Japão.

O instrumento se apresenta como uma espécie de sobretaxa – sobre tarifas fixas ou quotas tarifárias - que acentua a proteção já estabelecida. Além disto, apresentam um aumento na medida da proteção quanto mais baixos os preços de importação do produto, o que acentua a volatilidade dos preços nesses contextos, principalmente quando aplicados por grandes países importadores. Isso sugere, adicionalmente, um efeito perverso da medida, por aumentar a proteção em períodos de excedente mundial de oferta o que, por sua vez, contribui também para o aumento ainda maior neste excedente, causando um efeito “bola de neve”.

Para os produtores de produtos lácteos, o valor expressivo da redução estimada sugere ser relevante tomar medidas para que os referidos mercados não estendam o período para o qual prevalece uma SSG.

Além da contribuição para as negociações comerciais, o trabalho oferece um instrumento analítico que pode ser atualizado de forma relativamente simples, proporcionando uma sistemática para monitorar as mudanças na aplicação de SSG ao longo de diferentes períodos de tempo.

Referencias bibliográficas

- BRASIL. Brazilian exports. Available at: <http://aliceweb.mdic.gov.br/>. Acesso em abril de 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/>. Download. Estatísticas. Contas Nacionais. Acesso em: 2018.
- CARVALHO, M.A.; SILVA, C.R.L. Vulnerabilidade do comércio agrícola brasileiro. Revista de Economia e Sociologia Rural, v.43, n.1, jan/mar. 2005.
- COSTA, C.C.; BURNQUIST, H.L.; GUILHOTO, J.J.M. Special safeguard tariff impacts on the Brazilian sugar exports. Journal of International Trade Law and Policy, v.14, 2, 70-85. 2015.
- COSTA, C.C.; GUILHOTO, J.J.M. Metodologia para avaliação de impactos causados por alterações no Mercado do agronegócio. Relatório de pesquisa ao CNPq. Mimeo. 2014.
- CILeite. Centro de Inteligência do Leite. Banco de dados. Embrapa Gado de Leite. Disponível em: www.cileite.com.br. Acesso em: 16 mar., 2018.
- EUROSTAT – European Commission. International trade. Data. Database. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_trade/data/database. Acesso: 2018.
- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAOSTAT. Disponível em: <http://www.fao.org/home/en>. Statistics. Databases. Data. Food Balance. Commodity Balances - Livestock and Fish Primary Equivalent . 2018a.



- FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAOSTAT. Disponível em: <http://www.fao.org/home/en>. Statistics. Databases. Data. Trade. Crops and livestock products. 2018b.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO papers on selected issues relating to the WTO negotiations on agriculture. Rome. 2002.
- FAPRI – Food and Agriculture Policy Research Institute. Tools. Elasticities database. Disponível em: <http://www.fapri.iastate.edu/>. Acesso: Janeiro 20th, 2018.
- GUILHOTO, J.J.M. Database. Matrices. Available at: <http://guilhotojjmgen.wordpress.com/>. Accessed: September 14th, 2014.
- GUILHOTO, J.J.M.; U.A. SESSO FILHO. Estimação da Matriz Insumo-Produto Utilizando Dados Preliminares das Contas Nacionais: Aplicação e Análise de Indicadores Econômicos para o Brasil em 2005. Economia & Tecnologia. UFPR/TECPAR. Ano 6, Vol 23, Out./Dez. 2010.
- GUILHOTO, J.J.M.; U.A. SESSO FILHO. Estimação da Matriz Insumo-Produto a Partir de Dados Preliminares das Contas Nacionais. Economia Aplicada. Vol. 9. N. 2. pp. 277-299. Abril-Junho. 2005.
- JAPANESE GOVERNMENT STATISTIC. E-STAT. Disponível em: https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&query=2001&layout=dataset&toukei=00350300&tstat=000001013141&year=20130&month=24101212&tclass1=000001013180&tclass2=000001013182&result_back=1. Acesso em: 2018.
- MILLER, R.E., BLAIR, P.D. Input-Output Analysis: Foundations and Extensions. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press. 2009.
- ORCUTT, G.H. Measurement of price elasticities in international trade. The Review of Economics and Statistics, v.32, n.2, pp.117-132. May, 1950.
- UNITED NATIONS. Comtrade Database. Disponível em: <https://comtrade.un.org/>. Get Data. Extract data. Acesso em: 2018.
- USITC – United States International Trade Commission. Trade DataWeb. Disponível em: <http://dataweb.usitc.gov>. Acesso: 2018.
- WTO – World Trade Organization. Disponível em: <https://www.wto.org/> Document, data and resources. Statistics. Tariffs. Tariff Analysis Online Acesso em: 2018b.
- WTO – World Trade Organization. Disponível em: <https://www.wto.org/> Document, data and resources. Documents Online search facility. Acesso em: 2018a.

