56
Abril | 2018

RADAR

Tecnologia, Produção e Comércio Exterior

ipea

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

56

Abril | 2018

RADAR

Tecnologia, Produção e Comércio Exterior

ipea

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

RADAR

Tecnologia, produção e comércio exterior

Editora responsável
Graziela Ferrero Zucoloto

Radar : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset). – n. 1 (abr. 2009) - . - Brasília : Ipea, 2009-

Bimestral
ISSN: 2177-1855

1. Tecnologia. 2. Produção. 3. Comércio Exterior. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset).

CDD 338.005

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **5**

POLÍTICA TARIFÁRIA DE IMPORTAÇÕES DO BRASIL EM DEBATE **7**
Pedro Miranda

AS TARIFAS ADUANEIRAS NO BRASIL SÃO EXCESSIVAMENTE ELEVADAS? **11**
Honorio Kume

IDEIAS PARA REVISÃO DA POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL **17**
Ivan Oliveira

TARIFA ADUANEIRA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE RECENTE NO BRASIL **21**
Pedro Miranda
Marta Castilho

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESIGUALDADE NO BRASIL **27**
Bruno César Araújo

A "DÉCADA PERDIDA" DAS EXPORTAÇÕES DA INDÚSTRIA BRASILEIRA: ANÁLISE DE *CONSTANT MARKET SHARE* PARA O PERÍODO 2005-2016 **31**
Fernando Ribeiro

O QUE SIGNIFICA MELHORAR A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR? **37**
Cristina Fróes de Borja Reis

APRESENTAÇÃO

Diversos eventos colocaram a política comercial no centro do debate econômico neste início de 2018. Em março, o anúncio do presidente norte-americano Donald Trump sobre a imposição de tarifas mais elevadas para a importação do aço causou surpresa aos agentes brasileiros.[1] Em paralelo a esta medida protecionista, o relatório do Banco Mundial sugeriu que a redução de barreiras comerciais, pelo Brasil, aumentaria a produtividade e poderia retirar quase 6 milhões de brasileiros da pobreza.[2] Ainda em relação ao tema, as negociações do acordo União Europeia-Mercado Comum do Sul (Mercosul) vêm ocupando importante destaque.

Com o intuito de contribuir com este debate, a edição número 56 do boletim *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior* publica sete artigos que tratam de política comercial – mais especificamente, da política tarifária – e seus desdobramentos.

O artigo introdutório desta edição, *Política tarifária de importações do Brasil em debate*, de Pedro Miranda, apresenta um panorama histórico da tarifa aduaneira nas últimas décadas no Brasil e sua relação com outras políticas públicas. Nessa análise, o autor também destaca a heterogeneidade tarifária por setor industrial.

Os artigos seguintes analisam as tarifas aduaneiras em vigor no Brasil e discutem os custos e benefícios de um novo movimento de abertura comercial no país.

Honorio Kume – autor de *As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas?* – afirma que as tarifas brasileiras são altas mesmo quando comparadas com as de nações em desenvolvimento. Dada a magnitude desta disparidade, o autor defende reduções tarifárias unilaterais, sem que o país deixe de buscar novos acordos comerciais para garantir acesso das exportações brasileiras aos mercados externos.

Segue na mesma linha o texto de Ivan Oliveira, *Ideias para revisão da política comercial do Brasil*. O autor argumenta em prol de revisão na política tarifária brasileira, em especial da redução à proteção aos setores de bens de capital e bens de informática e telecomunicações, tendo como norte a estabilidade e a simplificação das regras, a transparência e a avaliação de custo-benefício, considerando o interesse público.

Em *Tarifa aduaneira como instrumento de política de desenvolvimento produtivo: contribuições para o debate recente no Brasil,* Pedro Miranda e Marta Castilho argumentam que uma eventual revisão da estrutura tarifária deve levar em conta não somente o impacto sobre a produtividade, mas também seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico dos setores, o mercado de trabalho, a infraestrutura social e a coesão regional. Ainda, a política comercial não deve ser considerada isoladamente dos demais instrumentos de políticas públicas existentes.

Adicionalmente, os três artigos finais apresentam cenários atuais e debatem possíveis impactos da abertura comercial, com base em experiências pregressas.

Em *Comércio internacional e desigualdade no Brasil*, Bruno César Araújo sintetiza análises do impacto da abertura realizada a partir dos anos 1990 sobre a desigualdade no país. Tais análises sugerem realocação do trabalho em direção aos setores mais intensivos em mão de obra não qualificada, além de destruição de emprego potencial (mais ligado ao aumento de produtividade). Ainda, o autor conclui que, caso o Brasil não eleve seu patamar educacional, um novo processo de abertura pode gerar problemas estruturais, como desemprego e fuga para a informalidade ou em direção a setores menos produtivos.

Em *A "década perdida" das exportações da indústria brasileira: análise de constant market share para o período 2005-2016,* Fernando Ribeiro mostra que o período pós-2008 foi insatisfatório para as exportações de bens

---

1. POZZI, Sandro. Trump anuncia aumento das tarifas de importação do aço e alumínio e preocupa Brasil. *El País*, 2 mar. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/EJe15a>. Acesso em: 4 mar. 2018.

2. MENDONÇA, Heloísa. *El País*, 7 mar. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/DoWuts>. Acesso em: 4 mar. 2018.

industrializados, dada a perda generalizada de *market share*, determinada essencialmente pelo "efeito competitividade". Para aprimorar este cenário, o autor destaca a importância de vários fatores, entre eles a alteração da política comercial brasileira.

Por fim, uma das questões mais debatidas relacionada a alterações na política comercial seria seu impacto nas cadeias globais de valor (CGVs). Este ponto é discutido por Cristina Fróes de Borja Reis em artigo intitulado *O que significa melhorar a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor?* O trabalho analisa a atual inserção do Brasil nas CGVs, principalmente como fornecedor de alimentos e matérias-primas e como mercado consumidor. Para a autora, a promoção de um "choque de competitividade" e de maior inserção nestas cadeias a partir simplesmente da liberalização do comércio exterior e de acordos de comércio pode intensificar, em vez de resolver, a problemática da concentração de renda e riqueza.

Com estes artigos, esta edição do *Radar* visa, mais uma vez, colaborar com o debate público e contribuir na avaliação e na formulação de políticas públicas.

POLÍTICA TARIFÁRIA DE IMPORTAÇÕES DO BRASIL EM DEBATE

Pedro Miranda[1]

As baixas taxas de crescimento apresentadas pela economia brasileira nos últimos anos e as análises acerca da evolução de seu nível de produtividade têm estimulado o debate a respeito do grau de abertura da economia brasileira e de sua política comercial. Medidas para reduzir o nível de proteção às importações vêm sendo defendidas por diferentes autores na academia[2] e discutidas também na esfera de governo. Em recente documento publicado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR),[3] seus autores apresentam uma série de recomendações de política econômica para fomentar o nível de produtividade do país, entre as quais estão: a redução da tarifa externa comum (TEC) do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sobretudo de bens de capital e bens de informática e telecomunicações; a aceleração da concessão de preferência tarifária para os países da Aliança do Pacífico; e a revisão dos critérios para a implementação do processo de aplicação de medidas de defesa comercial.

Sendo um dos principais instrumentos de política comercial, a tarifa aduaneira ocupa lugar central neste debate. No final dos anos 1980, o governo brasileiro deu início a um processo de reformulação de sua política comercial de importações. O programa de abertura aprofundou-se nos anos 1990 e envolveu a revisão da estrutura tarifária, mas também a eliminação de barreiras não tarifárias e de regimes especiais de importação. O movimento de redução do nível de proteção foi ainda impulsionado pela adoção do Plano Real e pelos ajustes necessários para a implementação da TEC, que entraria em vigor em janeiro de 1995. Desde então, no entanto, a tarifa aduaneira aplicada pelo Brasil sofreu apenas alterações pontuais. Nem mesmo a reinserção na agenda brasileira dos temas de política industrial na década de 2000 e a incorporação do comércio exterior como dimensão importante do desenvolvimento industrial levaram a alterações significativas em sua estrutura. Nos três grandes planos lançados a partir de 2004 – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM)[4] – havia uma clara preocupação com o desempenho das exportações, mas um grau de articulação limitado com a política de importação. Do lado das importações, os instrumentos incorporados nos referidos planos foram limitados à política de defesa comercial, à ampliação do uso dos ex-tarifários e a alterações nos regimes especiais de importação, tendo ficado ausente o uso da tarifa aduaneira brasileira como instrumento de promoção do desenvolvimento industrial.

Como resultado da reforma, a tarifa nominal brasileira reduziu-se drasticamente. Seu valor médio (média simples de todos os produtos que compõem a estrutura tarifária), que, em 1990, ultrapassava 30%, atingiu a marca dos 11% em 1995. Após um período de leve oscilação, retornou ao nível de 11,5% em 2007, mantendo-se praticamente inalterada desde então (gráfico 1). Em 2014, as duas alíquotas mais frequentes eram 2% e 14%, e a tarifa aplicada mais elevada, 55%. Este valor, porém, era aplicado a um número extremamente reduzido de produtos. A maioria das linhas tarifárias – mais de 52% delas – esteve abaixo de 14%, sendo 26% com nível de proteção de até 2%.[5]

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <pedro.miranda@ipea.gov.br>.

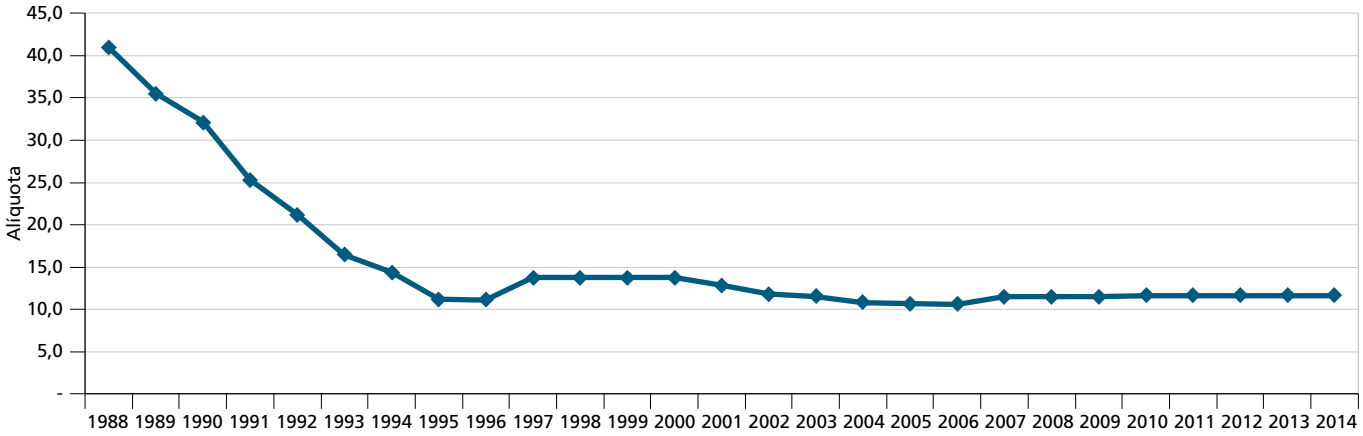
2. BACHA, E. *Integrar para crescer 2.0*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional BNDES, 2016. (Estudos e Pesquisas, n. 664). Disponível em: <https://goo.gl/qjLcX8>. Acesso em: 31 jan. 2018.
BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. *In:* BACHA, E.; BOLLE, M. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
RIOS, S.; VEIGA, P. M. *A integração internacional da economia brasileira*: propostas para uma nova política comercial. São Paulo: Cindes; CDPP, 2016. (Texto para Discussão). Disponível em: <https://goo.gl/8p6KGq>. Acesso em: 31 jan. 2018.

3. KALOUT, H. *et al. Uma agenda de produtividade*: o desenvolvimento como interesse público. Brasília: SAE/PR, 2017. (Relatório de Conjuntura, n. 02).

4. ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Política industrial*. Brasília: ABDI, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/qzdSN4>. Acessado em: 10 dez. 2015.

5. Para dados mais detalhados a respeito da tarifa brasileira, ver também CASTILHO, M.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. *In:* MESSA, A.; OLIVEIRA, I. M. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise.* Brasília: Ipea, 2017.

GRÁFICO 1
Tarifa nominal brasileira: média (1988-2014)
(Em %)



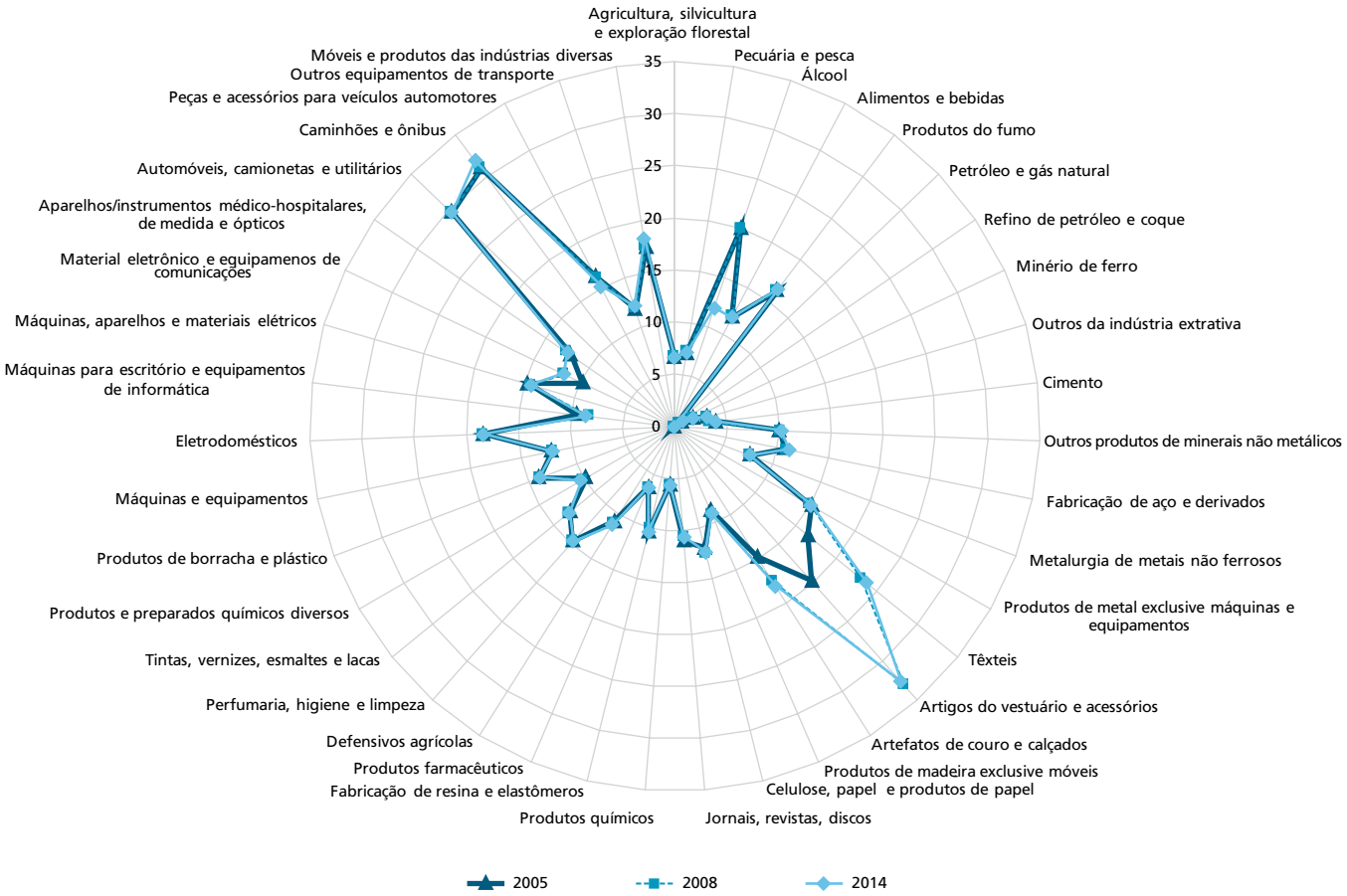
Fonte: Secex/MDIC.[6]

As poucas alterações da tarifa aduaneira aplicada pelo Brasil desde a entrada em vigor da TEC foram motivadas por questões de ordem macroeconômica ou demandas setoriais ou regionais. As primeiras mudanças ocorreram já no ano de 1996. Impulsionadas pelo desequilíbrio da balança comercial, decorrente da liberalização, da sobrevalorização do câmbio e do aumento da demanda por importações, geraram um aumento da tarifa de bens de consumo duráveis cujas importações tinham crescido de forma significativa. E, como parte do esforço de contenção do aumento de preços, houve também a redução da alíquota para um conjunto de insumos. No ano seguinte, em decorrência dos impactos da crise financeira asiática, foi adotado um aumento abrangente de 3% da TEC, acompanhado de medidas de controles sanitário e administrativo na importação. Tratava-se de uma mudança temporária, cuja reversão foi implementada de forma paulatina no início dos anos 2000.

Entre as alterações associadas a demandas de setores específicos, cabe ressaltar as mudanças no setor automotivo, um dos pilares de formação do Mercosul. Objeto de acordos entre Brasil e Argentina, o setor passou por um cronograma de redução tarifária até 2000, quando foi estabelecido o acordo automotivo do Mercosul. Neste processo, a tarifa imposta pelo Brasil para importação originária de países de fora do bloco ficou estabelecida em 35% para automóveis, caminhões e ônibus, 14% para tratores e máquinas agrícolas e 2% para autopeças sem produção na região. Com duração inicial prevista até 2006, o acordo foi renovado inúmeras vezes e seu prazo de vigência foi estendido até 2020. Em 2014, a tarifa média aplicada a automóveis, camionetas e utilitários aproximou-se de 30%, e a de caminhões e ônibus, de 32%, destacando-se entre os segmentos mais protegidos; enquanto a tarifa de autopeças seguiu próxima de 15% (gráfico 2).

6. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Brasil – evolução das alíquotas nominais de importação (1983 a 2014)*. Brasília: MDIC, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/MGTpJK>. Acesso em 30 jan. 2018.

GRÁFICO 2
Tarifa nominal brasileira, por setor (2005, 2008 e 2014)
(Em %)



Fonte: Secex/MDIC.
Elaboração do autor.

Após 2005, a alteração mais significativa ocorreu em outro complexo que também se destaca por manter níveis elevados de proteção, o de têxtil e vestuário e calçados, no qual a alíquota de diversos produtos saltou para 35%. Essa decisão foi tomada a pedido do Brasil, para proteção da produção nacional diante de demanda do setor face à crescente competição asiática, e acolhida pelos demais parceiros do bloco como uma modificação da TEC. Em 2008, a tarifa média de vestuário atingiu 33%, a de têxteis ultrapassou 23% e a de artefatos de couro e calçados, 18% (gráfico 2).

Outra medida perceptível em nível setorial foi a introdução dos produtos referentes ao etanol combustível na lista brasileira de exceções – mecanismo instituído no Mercosul que permite alterações temporárias da tarifa aplicada por seus países-membros para um número reduzido de produtos. Esta mudança foi motivada pela carência do produto no mercado doméstico, fazendo com que a tarifa do setor de álcool se reduzisse aproximadamente à metade, atingindo 12% (gráfico 2). Em 2012, foram realizadas alterações temporárias que aumentaram a alíquota de uma centena de produtos, notadamente insumos básicos para a produção de plástico e borracha – incluindo resinas – e produtos de ferro e aço. O aumento respondeu também a demandas internas, com o intuito de proteger os produtores domésticos da acirrada concorrência externa. Essas mudanças, acordadas no âmbito do Mercosul, no entanto, são imperceptíveis no nível de setor.

No período mais recente, a estrutura de proteção brasileira apresenta certo grau de heterogeneidade, com níveis mais elevados concentrados na indústria de transformação. Os setores da indústria extrativa e baseados em recursos naturais, em geral, possuem tarifas relativamente baixas. Agricultura e pesca apresentam médias tarifárias de,

respectivamente, 6,6% e 7,3%. Além disso, parte importante dos produtos agrícolas e florestais tem alíquota de 0%. No caso de extração de petróleo, de minerais e de produtos minerais, a maior parte das linhas tarifárias apresenta alíquotas entre 0% e 4%. A exceção nesse grupo é o segmento de produtos de minerais não metálicos, cuja tarifa é mais elevada devido à presença de minerais "nobres" e artigos de cerâmica.

Os complexos de bens de capital – considerando-se aqui não apenas o setor de máquinas e equipamentos, mas também bens de informática, máquinas e equipamentos elétricos, eletrônicos e de comunicação e instrumentos de alta precisão – e demais bens intermediários, cujas tarifas vêm sendo alvo de críticas mais contundentes, usufruem de um nível de proteção intermediário dentro da estrutura tarifária brasileira. O setor produtor de material elétrico é o que apresenta tarifa média mais elevada, de 14,3%, e de máquinas para escritório e informática a mais baixa neste complexo, 8,6%. Entre os demais bens intermediários, produtos químicos diversos apresentam tarifa média de 10,4%; defensivos agrícolas, 11,1%; resinas e elastômeros, 10,4%; tintas e vernizes, 13%; borracha e plásticos, 13,8%; além do setor siderúrgico, com 11,2%, e de produtos de minerais não metálicos, com 10,2%.

No extremo superior, além dos já mencionados complexos automotivo e de têxtil e vestuário, outros que também se destacaram são eletrodomésticos, em que a tarifa média é de 18,4%, e a tarifa mais frequente 20%; móveis, também com taxa média de proteção pouco acima de 18%; e fumo, com 16,5%.

Estes números são apontados como demasiadamente altos pelos defensores de uma revisão da estrutura da tarifa aduaneira do Brasil e de uma nova rodada de liberalização. Para estes, a política comercial do país está defasada. Diferentes países em desenvolvimento realizaram processos de revisão de sua estrutura tarifária e/ou integram acordos preferenciais de comércio abrangentes, enquanto nossa estrutura de proteção ainda reflete aquela forjada nos anos 1990. Além disso, o alto nível de proteção das importações praticado atualmente estaria colaborando para os elevados custos de produção do país e comprometendo seu nível de competitividade. Esta avaliação seria ainda mais relevante no caso de bens intermediários e bens de capital, em função da crescente importância do novo padrão de organização industrial, com maior fragmentação das etapas produtivas e sua dispersão geográfica em escala internacional – as chamadas cadeias globais ou regionais de valor (CGVs ou CRVs).

A defesa de uma nova rodada de abertura, no entanto, não é consenso. Alguns especialistas enxergam com ceticismo os impactos positivos que uma reforma na estrutura de proteção viria a ter no perfil de inserção internacional brasileira no comércio mundial, sobretudo se implementada de forma unilateral e em curto prazo.[7] Tais reformas não garantiriam uma melhoria da inserção do país em CGVs, em função dos diversos tipos de governança das cadeias e dos fatores determinantes das diferentes inserções dos países nelas. Por fim, alertam para possíveis efeitos negativos de longo prazo na estrutura industrial brasileira, com reflexos importantes sobre o mercado de trabalho e sobre o dinamismo tecnológico de determinados setores industriais.

7. CASTILHO, M.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. *In:* MESSA, A.; OLIVEIRA, I. M. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise.* Brasília: Ipea, 2017.
KUPFER, D. Competição e produtividade. *Valor Econômico*, 8 set. 2014.

AS TARIFAS ADUANEIRAS NO BRASIL SÃO EXCESSIVAMENTE ELEVADAS?

Honorio Kume[1]

Após a liberalização unilateral das importações no período 1988-1994 e as reduções tarifárias adicionais em alguns setores, principalmente em bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, realizadas para viabilizar a tarifa externa comum do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1995, o Brasil passou a ter um nível de proteção à indústria inferior ou próximo aos praticados em outros países em desenvolvimento. A partir de então, optou pelo princípio da reciprocidade na política comercial, no qual novas reduções nas tarifas são vinculadas a maior acesso aos mercados externos, seja no âmbito multilateral, como na Rodada Doha, seja em acordos bilaterais ou regionais pelo Mercosul. No entanto, esta estratégia não alcançou resultados importantes devido ao fracasso da Rodada Doha e à conclusão de acordos comerciais apenas com parceiros com fluxos bilaterais poucos expressivos.

Enquanto isso, em muitos países a redução unilateral das tarifas de produtos industrializados foi intensificada: no Chile, a tarifa caiu de 11%, em 1998, para 6%, em 2003; na África do Sul, de 14,5%, em 1996, para 7,4%, em 2002; na Índia, de 38,8%, em 1996, para 9,9%, em 2008; na Indonésia, de 15,4%, em 1995, para 6,7%, em 2002; no México, de 17,1%, em 1999, para 5,8%, em 2012; e na China, de 21,9%, em 1996, para 14,6%, em 2001 – e, posteriormente, nas negociações para sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), diminuiu para 9% em 2005.

Como resultado, nos últimos anos tem crescido a percepção de que as tarifas aduaneiras no Brasil são mais elevadas do que as aplicadas em outros países, mesmo quando comparadas com nações em desenvolvimento, gerando distorções na alocação de recursos que afetam a produtividade da economia e dificultam a inserção brasileira na cadeia global de valor (CGV).

Aparentemente, o governo atual reconhece a importância da reforma tarifária, mas manteve o princípio da reciprocidade na política comercial, concentrando-se principalmente no acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia e iniciando consultas para futuras negociações,[2] sendo as mais promissoras com o Canadá e a Associação Europeia de Livre Comércio, formada por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Esta estratégica comercial é baseada no argumento de que manter maiores tarifas proporciona maiores concessões pelos parceiros comerciais, gerando um ganho de comércio maior.

O objetivo deste artigo é mostrar que a disparidade da tarifa aplicada no Brasil em relação aos demais países é tão elevada que é importante efetuar reduções unilaterais, sem deixar de buscar novos acordos comerciais para obter maior acesso aos mercados externos para as nossas exportações.

Este trabalho compara as tarifas aduaneiras[3] médias da indústria[4] do Brasil e de 32 países ou bloco econômico: África do Sul, Arábia Saudita, Austrália, Brunei, Camboja, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Índia, Indonésia, Islândia, Israel, Japão, México, Malásia, Noruega, Nova Zelândia, Rússia, Suíça, Tailândia, Taiwan, Tunísia, Turquia, União Europeia e Vietnã, escolhidos devido à disponibilidade da estrutura de custos por setor nas matrizes de insumo-produto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico(OCDE) e que correspondem a 85% do produto interno bruto (PIB) mundial em 2016.

---

1. Professor-associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail*: <honorio.kume@gmail.com>.

2. Declaração do representante do Itamaraty em reunião no Conselho Superior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo em abril de 2016. Mais informações em: <https://goo.gl/a9wdTA>. Acesso em: 4 abr. 2018.

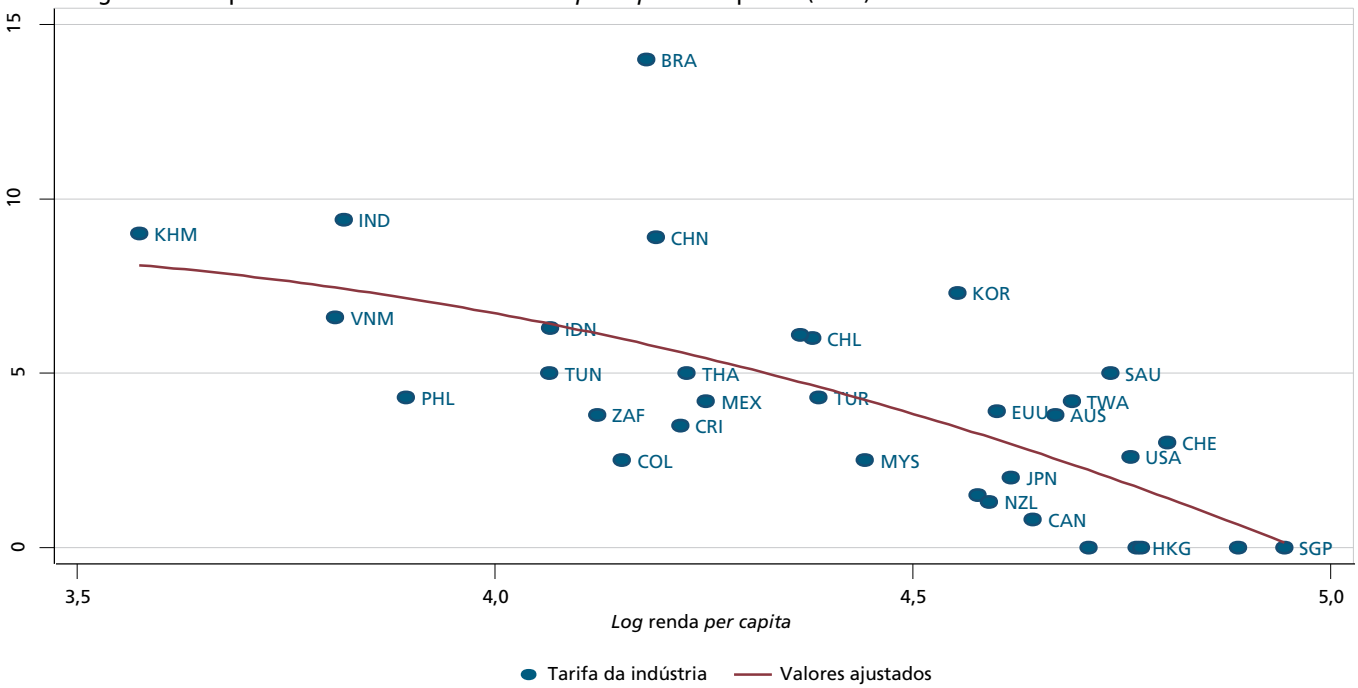
3. Refere-se à tarifa legal aplicada para todos os parceiros comerciais membros da OMC, também conhecida como tarifa da nação mais favorecida. Portanto, não são consideradas as preferências tarifárias concedidas por meio de acordos comerciais.

4. Exclui agricultura e mineração na classificação de setores das matrizes de insumo-produto da OCDE. Na agricultura, a presença de barreiras não tarifárias torna menos representativa a tarifa como medida do nível de proteção, e, na mineração, as tarifas estão mais associadas à dotação de recursos naturais.

Para avaliar as tarifas entre países, é necessário considerar o nível de desenvolvimento de cada um, pois países mais ricos tendem a aplicar tarifas menores. Assim, o gráfico 1 apresenta o diagrama de dispersão entre a tarifa média da indústria e a renda *per capita* de 33 países ou bloco em 2016. A linha contínua decrescente indica a tarifa média esperada compatível com a sua renda *per capita* para este conjunto de países. Por exemplo, Camboja (KHM), Indonésia (IDN) e Vietnã (VNM), por serem relativamente muito menos desenvolvidos, têm tarifas muito maiores do que os Estados Unidos (USA), o Japão (JPN) e a União Europeia (EUU), mas as tarifas destes países são compatíveis com a sua renda *per capita* por estarem localizadas próximas à linha contínua. Da mesma forma, o Chile (CHL), com uma tarifa uniforme de 6%, apesar de ser sempre citado como um dos países com menores níveis de proteção, apresenta uma tarifa próxima à indicada pela sua renda *per capita*.

GRÁFICO 1

Diagrama de dispersão: tarifa da indústria e renda *per capita* – 33 países (2016)



Fontes: World Integrated Trade Solution (WITS) e World Bank Indicators.
Elaboração do autor.
Obs.: Para facilitar a visualização gráfica, foram omitidos os códigos da Rússia (RUS), cuja tarifa e renda *per capita* são próximas do Chile (CHL), de Brunei (BRN), da Islândia (ISL) e da Noruega (NOR), com tarifa nula e renda elevada, e de Israel (ISR), com tarifa e renda similares às da Nova Zelândia (NZL).

O Brasil (BRA) é um ponto "fora da curva", muito distante da linha contínua, com tarifa média de 14%, sendo o único país com tarifa acima de 10% e superior a duas vezes a tarifa estimada de acordo a sua renda *per capita*. A China (CHN), a Coreia (KOR) e a Arábia Saudita (SAU) também aplicam tarifas maiores do que as indicadas pelos seus níveis de renda, mas a diferença é bem menor.

Em seguida, são analisadas as tarifas médias por setor da indústria do Brasil e dos demais países. Dada a dificuldade de escolher países cujas tarifas podem ser comparadas com as do Brasil, os países foram classificados em três grupos: renda alta, com PIB *per capita* acima de US$ 20.000; renda média, com PIB *per capita* entre US$ 10.000 e US$ 20.000; e renda baixa, com PIB *per capita* inferior a US$ 10.000. Evidentemente, há uma dose de arbitrariedade nesta classificação,[5] porém a escolha de determinados países para fins de comparação com o Brasil seria ainda mais questionável.

O gráfico 2 apresenta as tarifas médias por setor do Brasil e dos três grupos de renda. Pode-se observar que, à exceção de alimentos, bebidas e fumo e refino de petróleo, o Brasil apresenta tarifas maiores do que as aplicadas por quaisquer grupos, independentemente do nível de renda. As maiores disparidades das tarifas ocorrem em têxteis,

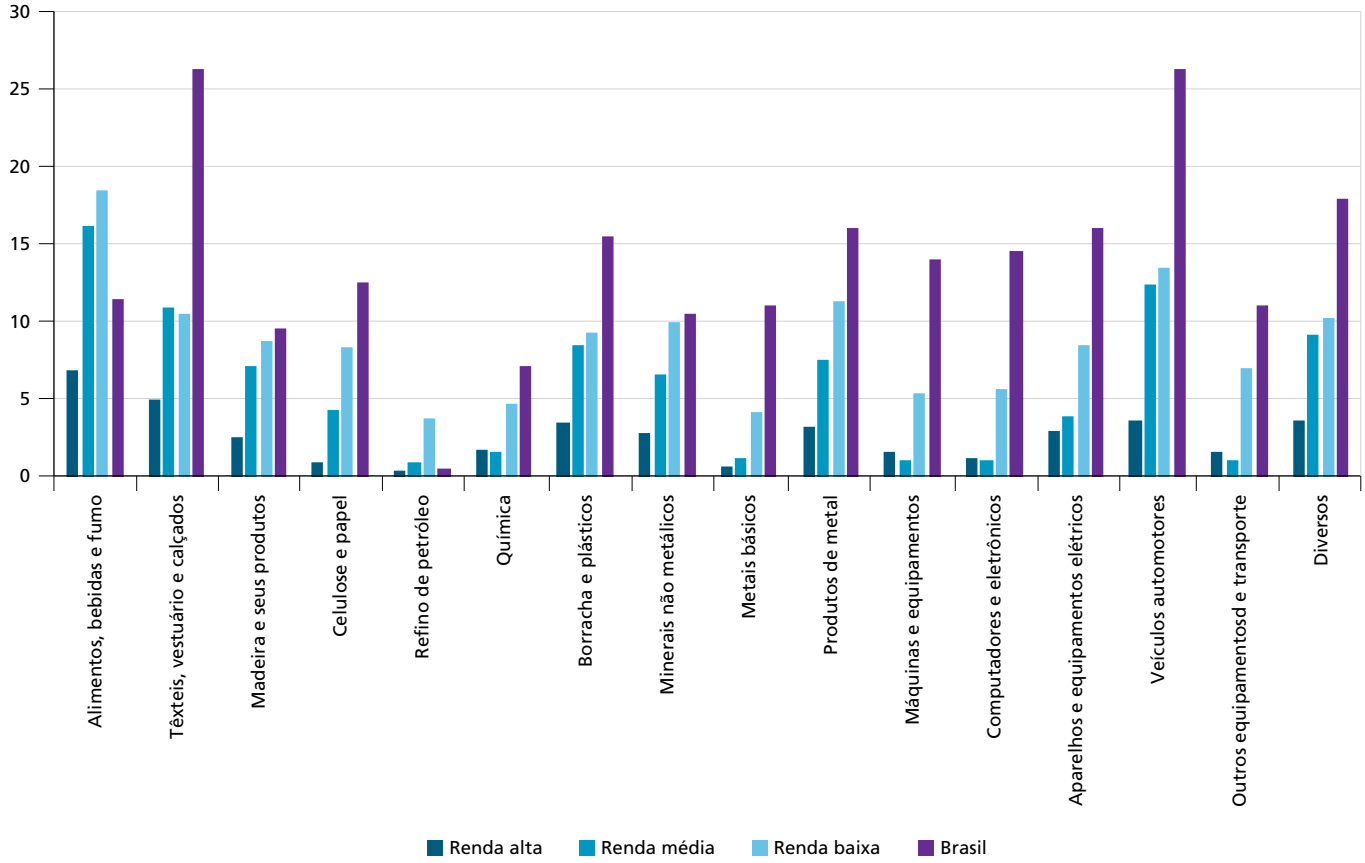
5. Esta classificação é praticamente semelhante à adotada pelo Banco Mundial, disponível em: <https://goo.gl/4exJCx>. Acesso em: 11 abr. 2018.

vestuário e calçados e veículos automotores. Merecem atenção também as maiores tarifas no Brasil em insumos (química e metais básicos), que elevam os custos de produção, e em bens de capital (máquinas e equipamentos, computadores e eletrônicos e aparelhos e equipamentos elétricos), que afetam negativamente o investimento, ao reduzir a taxa de retorno, e dificultam o acesso a novas tecnologias.

GRÁFICO 2

Tarifa por setor da indústria: Brasil e grupos de países (2016)

(Em %)



Fontes: World Integrated Trade Solution (WITS) e Input-Output Tables/OCDE.
Elaboração do autor.
Obs.: Grupo de renda alta (dezoito países): Arábia Saudita, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Coreia, Estados Unidos, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Rússia, Suíça, Taiwan e União Europeia; grupo de renda média (dez países): África do Sul, Colômbia, Costa Rica, Indonésia, Japão, México, Malásia, Tailândia, Tunísia e Turquia; grupo de renda baixa (quatro países): Camboja, Filipinas, Indonésia e Vietnã.

Ainda que o trabalho utilize um elevado grau de agregação setorial, nota-se que alguns setores produzem predominantemente insumos (química e metais básicos) que são utilizados no processo produtivo de outros setores, enquanto outros produzem bens finais (exemplos: alimentos, bebidas e fumo, veículos automotores) para o consumo. A diferenciação dos setores segundo o destino dos bens produzidos é importante porque uma tarifa que incide sobre os insumos eleva os custos de produção do setor que os adquire e representa uma taxação, enquanto uma tarifa sobre bens finais permite aumentar os preços internos destes produtos, sendo equivalente a um subsídio à produção. Portanto, quando se aplicam tarifas em todos os setores, é útil verificar para cada setor o resultado líquido entre a tarifa sobre o bem final e as tarifas incidentes sobre insumos, o que é conhecido como tarifa ou proteção efetiva.

O gráfico 3 apresenta as estimativas da tarifa efetiva. Para apresentar os resultados, seguimos Krugman (2017),[6] que oferece uma nova interpretação deste conceito, mais apropriada para esta análise. Suponha uma montadora de carros que importa autopeças no valor de cinquenta com tarifa de 0%. Se o preço do carro importado internado

6. KRUGMAN, P. A finger exercise on hyperglobalization. *The New York Times*, 14 jun. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/LV86rs>. Acesso em: 4 abr. 2018.

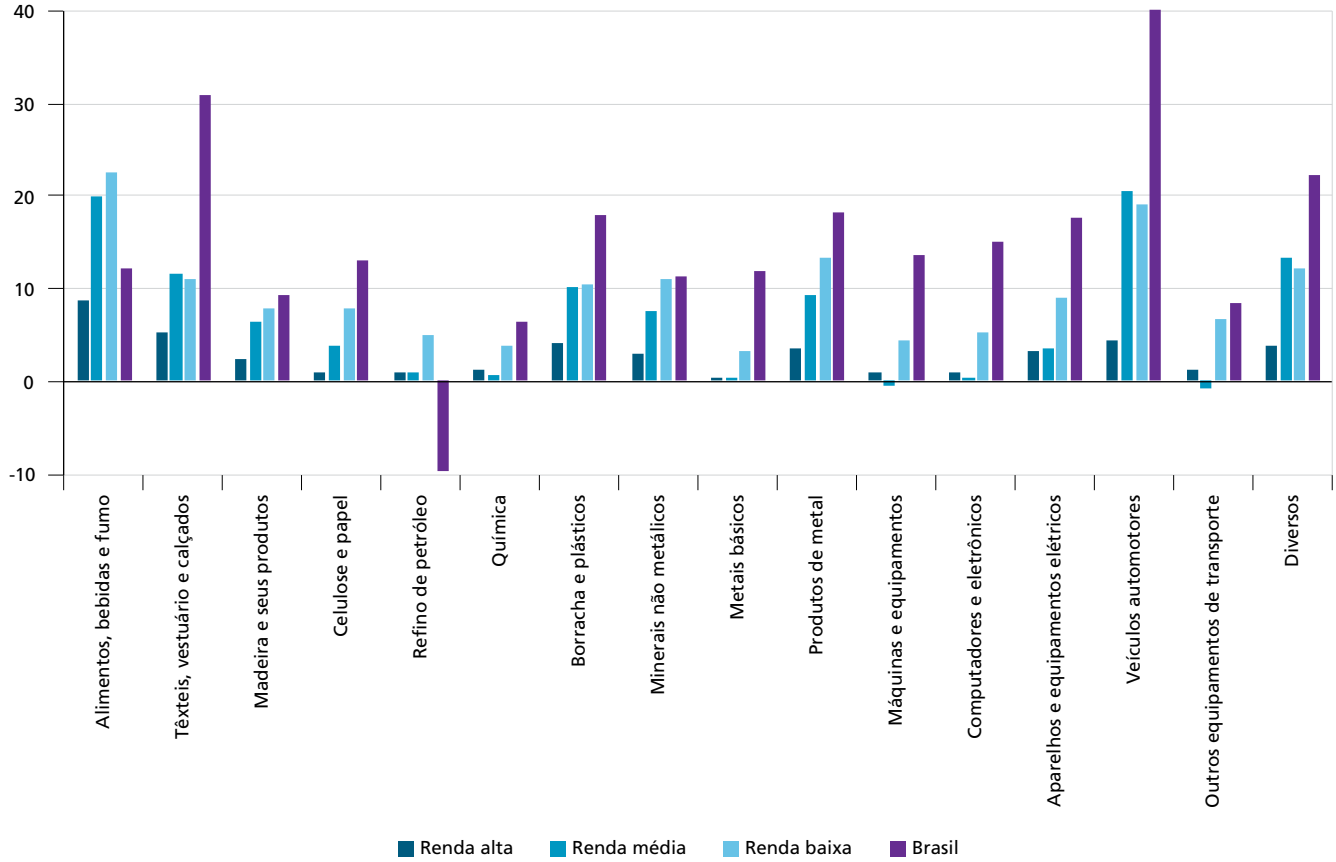
no país é de cem e a tarifa também nula, o custo da montagem do carro, incluindo o lucro, não pode superar cinquenta. Se o governo aplica uma tarifa de 20% na importação de carros, o custo da montagem pode atingir setenta. Isto significa que o processo produtivo da montadora pode ter um custo 40% (setenta contra cinquenta) acima do padrão internacional e ainda ser competitivo em relação ao carro importado. Em resumo, a tarifa efetiva indica o grau máximo de ineficiência que a estrutura tarifária permite ao produtor no mercado doméstico e ainda mantê-lo competitivo em relação às importações.

Assim, o gráfico 3 mostra em quanto a estrutura tarifária permite que o custo de produção interno no Brasil e nos três gupos de países pode ser superior ao padrão internacional sem perder competitividade com o produto importado. Inicialmente se nota que, em alimentos, bebidas e fumo, o custo de produção no Brasil deve ser inferior aos dos países de rendas média e baixa, mas pode ser superior ao do grupo de renda alta. Em refino de petróleo, o custo de produção no Brasil deve ser inferior ao nível internacional para ser competitivo com as importações. Em todos os demais setores, os custos no Brasil podem ser maiores do que nos grupos de países. Novamente, merecem destaques o setor automotivo, cuja estrutura tarifária permite que o custo de produção atinja aproximadamente 40% acima do padrão internacional, e têxteis, vestuário e calçados, que alcança 30%. Ainda que em magnitudes menores, os custos de produção nos setores de insumos (química e metais básicos) e de bens de capital (máquinas e equipamentos, computadores e eletrônicos e aparelhos e equipamentos elétricos) também podem ser maiores no Brasil do que nos três grupos de países.

GRÁFICO 3

Tarifa efetiva: custo adicional de produção interna em relação ao custo internacional, por setor da indústria – Brasil e grupos de países (2016)

(Em %)



Fontes: World Integrated Trade Solution (WITS) e Input-Output Tables/OCDE.
Elaboração do autor.
Obs.: Grupo de renda alta (dezoito países): Arábia Saudita, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Coreia, Estados Unidos, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Rússia, Suíça, Taiwan e União Europeia; grupo de renda média (dez países): África do Sul, Colômbia, Costa Rica, Indonésia, Japão, México, Malásia, Tailândia, Tunísia e Turquia; grupo de renda baixa (quatro países): Camboja, Filipinas, Indonésia e Vietnã.

Portanto, à exceção de alimentos, bebidas e fumo e refino de petróleo, os resultados apresentados mostram inequivocamente que as tarifas aplicadas na atividade industrial no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com os três grupos de países, impondo enormes distorções com efeitos negativos sobre a produtividade e a competitividade internacional. Desta forma, é urgente uma reforma que torne as tarifas mais compatíveis com os padrões mundiais.

A opção por uma estratégia comercial de concessões tarifárias recíprocas pode gerar resultados apenas no longo prazo. Ainda que o acordo Mercosul-União Europeia seja finalmente concretizado, após 23 anos, outros acordos com parceiros comerciais importantes também exigirão um longo período de negociações. Assim, a manutenção de tarifas excessivamente elevadas pode acumular custos que podem superar eventuais ganhos a serem obtidos em acordos comerciais. Portanto, é importante conciliar a redução unilateral das tarifas e a busca de novos acordos comerciais que permitam maior acesso às nossas exportações.

IDEIAS PARA REVISÃO DA POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL[1]

Ivan Oliveira[2]

1 INTRODUÇÃO

O atual momento histórico pelo qual passa o Brasil abre espaço para o debate e a reflexão sobre políticas públicas e seu papel na formatação dos rumos de nossa economia.

Política comercial é, por excelência, política pública. Ela, pensada idealmente como a conciliação pelo Estado entre os legítimos interesses privados e o interesse público, conforma a estrutura de incentivos por meio da qual os agentes econômicos irão tomar suas decisões de trocas e de investimentos no que diz respeito à interface externa de nossa economia.

Assim, é fundamental lembrar que o apoio que a sociedade empresta aos múltiplos setores econômicos por meio dos recursos alocados no Estado e por ele geridos em sua política comercial deve estar amplamente sujeito ao escrutínio público e à avaliação de custos e de benefícios de programas que componham essa política.

Em um momento de crise fiscal e de forte demanda por transparência por parte da sociedade brasileira, é patente o debate franco sobre a política comercial brasileira, buscando revisá-la em seus variados aspectos.

Este artigo apresenta algumas ideias que deveriam, na visão de seu autor, nortear a revisão da política comercial do Brasil, particularmente quanto ao seu perfil tarifário, tendo em conta a necessidade de se ter no processo de abertura da economia brasileira um dos elementos relevantes para se aumentar a produtividade e o crescimento econômico brasileiro de forma sustentada.

2 A NECESSIDADE DE REVISÃO AMPLA DA POLÍTICA TARIFÁRIA

O primeiro, e talvez mais importante, ponto a ser considerado em uma nova política comercial seria uma ampla revisão das tarifas. Esse processo deve ser visto como parte essencial de uma agenda que busque aumentar a produtividade de nossa indústria, e passa por medidas horizontais para redução de barreiras de importação de insumos intermediários, por maior estabilidade da estrutura tarifária e pelo uso menos intenso de regimes especiais em favor de setores e subsetores bem articulados politicamente.[3]

Nesse sentido, seria importante dar início a uma negociação com os parceiros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o objetivo de promover uma redução progressiva e gradual de tarifas ao longo dos próximos anos, possivelmente com aplicação da fórmula suíça, que corta mais as tarifas mais altas, com o menor coeficiente possível.

---

1. As opiniões expressas neste artigo são pessoais e podem não refletir posições institucionais sobre o tema.

2. Diretor na Diretoria Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <ivan.oliveira@ipea.gov.br>.

3. Ver estudo da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) de avaliação de impacto da abertura comercial no Brasil: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Abertura comercial para o desenvolvimento econômico*. Brasília: SAE/PR, 2018. (Relatório de Conjuntura, n. 3).

Nesse contexto, seria igualmente relevante a simplificação do perfil tarifário brasileiro com redução de níveis de proteção. Uma das propostas plausíveis envolveria a redução do universo de tarifas aplicáveis dos atuais dezoito níveis para apenas quatro níveis: 0%, 5%, 10%, 15%.[4]

Quanto à estabilidade da política tarifária, ela se faz necessária e particularmente importante no caso do Mercosul, pois as tarifas consolidadas junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) são muito superiores às tarifas aplicadas pelo bloco, dando excessiva margem para aumentos expressivos por parte dos gestores dessa política e, na maioria das vezes, sem clara justificativa econômica.

Esses aumentos em tarifas, muitas vezes inesperados e importantes, acabam por atender a interesses de *lobbies* bem amarrados às estruturas de poder que colocam na decisão de política comercial o interesse privado à frente e em detrimento do difuso interesse da sociedade como um todo.

Outros aspectos que merecem ser enfocados dizem respeito a um avanço rápido no cronograma de atividades relativas ao fim da dupla tributação da tarifa externa comum (TEC) e à repartição da renda aduaneira,[5] no âmbito de uma agenda positiva de consolidação do Mercosul em temas comerciais.

Estabilidade e simplificação de regras, transparência e avaliação de custo-benefício tendo em conta o interesse público devem ser componentes essenciais que norteiem a revisão da política tarifária brasileira.

No curto prazo, em um contexto de revisão da política tarifária, uma iniciativa importante seria a reavaliação do uso da lista de exceções à TEC (Letec). Ao se acompanhar a gestão tarifária brasileira, observa-se que há uma proliferação de exceções à TEC do Mercosul, o que aumenta a insegurança de acesso ao mercado do bloco, e do Brasil em especial.

A Letec deveria ter caráter transitório e contemplar produtos que não possam sofrer as alterações imediatas promovidas pela adoção da TEC, fosse por motivos protecionistas, fosse para evitar impactos sobre custos de produção e investimentos. Conforme acordado na origem do Mercosul, esse período de transição deveria ter se encerrado em 2001, mas as listas têm sido sucessivamente renovadas e continuarão em vigor, salvo novo acordo, até 2023 (2021, no caso do Brasil).

Além disso, enquanto a Letec continuasse a existir, seria relevante que se estabelecessem critérios objetivos que privilegiassem a racionalidade econômica para inserção ou retirada de produtos na Letec, considerando os eventuais ganhos de bem-estar líquidos para a sociedade das alterações pretendidas.[6]

Cabe salientar que a extinção da Letec, por acabar com a possibilidade de súbitas alterações tarifárias unilaterais, entraria no rol de ações que apoiariam o processo mais amplo de revisão tarifária, defendido na seção anterior. Isso traria maior previsibilidade ao comércio regional e facilitaria a integração produtiva entre os países do Mercosul, de modo a aproveitar de forma mais estável as vantagens comparativas de cada membro do bloco.

Ademais, uma análise dos itens que compõem a lista de exceções permitiria identificar aqueles que deveriam ser objeto de uma alteração permanente da TEC e aqueles que, por motivos conjunturais, deveriam permanecer integrando a lista de exceções. O resultado dessa análise poderia subsidiar a posição brasileira em uma eventual negociação para a extinção da lista de exceções do Mercosul.

---

4. Como proposto e analisado por RIOS, S.; VEIGA, P. M. *A integração internacional da economia brasileira:* propostas para uma nova política comercial. São Paulo: CPPP; CINDES, 2016. (Texto para Discussão). Disponível em: <https://goo.gl/YVez4R>. Acesso em: 4 abr. 2018.

5. O Mercosul é uma união aduaneira (ao menos no papel), com uma TEC para um espaço aduaneiro conjunto, o que garantiria que um bem importado pagasse uma única vez a tarifa de importação para entrar no bloco. Contudo, os países continuam a taxar duplamente mercadorias com origens de fora do bloco que cruzem suas fronteiras advindas de países-membros. Ligado a isso está o fato de que não há repartição do montante recolhido por meio da tarifa de importação entre os países do Mercosul.

6. Critérios como existem no caso de lista de exceções à TEC por desabastecimento, na Resolução GMC nº 08/2008.

3 O CASO DA PROTEÇÃO A BENS DE CAPITAL (BK) E BENS DE INFORMÁTICA E TELECOMUNICAÇÕES (BIT)[7]

Altas tarifas para BK são associadas, usualmente, à baixa eficiência produtiva, ao uso de tecnologia defasada e a preços mais elevados ao consumidor.[8] Os países interessados em estimular a produção doméstica nesse setor deveriam recorrer a outros instrumentos, tais como os incentivos à inovação tecnológica e os financiamentos de baixo custo à produção, sem lançar mão de medidas que dificultem sua importação.

A tarifa média aplicada no Brasil para BK e BIT é de 9,13%.[9] Em países em desenvolvimento membros da OMC, a média para os mesmos produtos é de 3,45%. Ou seja, as tarifas médias simples brasileiras para BK e BIT são mais do que o dobro das esperadas com base no nível da renda *per capita* do país.

A redução dos níveis tarifários de importação de BK seria um importante componente de aumento da produtividade para as cadeias produtivas nacionais. O estudo de Hsieh,[10] por exemplo, indica que o preço relativo de bens de capital está negativamente associado à participação das importações no investimento total em máquinas e equipamentos, dificultando o acesso a novas tecnologias.

Parte fundamental da revisão ampla da política tarifária brasileira passa por maior abertura que revise a proteção efetiva para os setores de BK e BIT, garantindo que os efeitos dinâmicos da ampliação de trocas desses bens sobre a economia brasileira como um todo possam auxiliar no processo de ampliação da produtividade brasileira, fator capital para o crescimento econômico sustentado de nossa economia.[11]

4 NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS: COMO FAZER A REFORMA TARIFÁRIA?

Atualmente, a contribuição do comércio exterior está muito aquém do seu potencial para o crescimento do Brasil.[12] Para alterar esse quadro e efetivamente revisar a proteção tarifária brasileira, há basicamente dois caminhos: *i)* reduções tarifárias por meio de negociações internacionais; e *ii)* reduções unilaterais das alíquotas.

No que diz respeito às negociações internacionais, o Brasil privilegiou, ao longo da década de 2000, as tratativas multilaterais na OMC. Por inúmeros motivos, as negociações na OMC têm estado paralisadas, o que tem dificultado a estratégia brasileira de promover uma abertura comercial negociada em âmbito multilateral.

Para mudar este quadro, faz-se necessário repensar a estratégia negociadora do Brasil e do Mercosul. Ainda que o país passe a priorizar tratativas bilaterais, é importante lembrar que as negociações desses acordos tendem a ser lentas, sua implementação demorada e seus efeitos econômicos mais relevantes são normalmente sentidos apenas no médio e no longo prazos.

---

7. Entende-se por BK e BIT os produtos cujos códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) são assim classificados pelo bloco. O universo de BK abrange 1.204 linhas tarifárias a oito dígitos; e o universo de BIT 401 linhas tarifárias a oito dígitos.

8. Como discutido por Estevadeordal e Taylor (2013) e Frankel e Romer (1999), entre outros.
ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR A. Is the Washington consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s-2000s. *Review of Economics and Statistics*, v. 95, n. 5, p. 1669-1690, 2013.
FRANKEL, J.; ROMER D. Does trade cause growth? *American Economic Review*, v. 89, n. 3, p. 379-399, 1999.

9. As tarifas são de 9,27% para BK e 7,4% para BIT separadamente, segundo dados da WTO (2016).
WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Statistics database*. Genebra: WTO, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/2YoTzD>. Acesso em: 4 abr. 2018.

10. HSIEH, C.-T. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence – comment. *In:* BERNANKE, B. S.; ROGOFF, K. (Eds.). *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Massachusetts: MIT Press, 2001. v. 15, p. 325-330.

11. Ver SAE (2018).
BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Abertura comercial para o desenvolvimento econômico*. Brasília: SAE/PR, 2018. (Relatório de Conjuntura, n. 3).

12. Como bem apresenta o recente relatório do Banco Mundial (2018).
BANCO MUNDIAL. *Emprego e crescimento:* a agenda da produtividade. Brasília: Banco Mundial, 2018.

Garantir o fim das negociações e a implementação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, por exemplo, seria um primeiro e relevante passo a ser dado para impulsionar a abertura. Esse gatilho serviria para ampliar enormemente as possibilidades de novos acordos comerciais com parceiros de todo o mundo, em especial com países desenvolvidos, garantindo a ampliação dos ganhos de abertura no longo prazo pela via negociada.

Canadá, México, Coreia e Japão são, por exemplo, países com os quais o Mercosul já fez movimentações a fim de se buscar um acordo comercial, e que deveriam ganhar estímulos adicionais para uma negociação acelerada advindos de um eventual acordo entre Mercosul e União Europeia.

No caso das negociações regionais, na visão deste autor, a estratégia brasileira deveria avançar em duas frentes: de um lado, nas negociações comerciais com parceiros regionais relevantes com os quais o país ainda não possui acordos comerciais significativos; e, de outro, no caso dos países com os quais o Brasil já possui acordos comerciais, cabe iniciar ou acelerar negociações sobre outras matérias ainda não cobertas por aqueles acordos, tais como facilitação de comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, além de serviços, compras governamentais e investimentos. A negociação de acordos dessa natureza pode contribuir decisivamente para eliminar entraves ao comércio e estimular a formação de cadeias regionais de valor.

Nesse contexto, a aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico deve ser vista como passo essencial na ampliação do grau de abertura da economia brasileira com as demais da América Latina.

Em caso de opção por reduções tarifárias unilaterais, eventualmente com um novo governo em 2019, seria importante, em primeiro lugar, identificar os setores em que a estrutura tarifária brasileira apresenta deficiências e diverge da de países semelhantes.

Em seguida, dever-se-ia elaborar uma estratégia para implementar a nova estrutura de proteção com vistas a dar previsibilidade de médio e de longo prazos para os produtores e os investidores no Brasil. O cronograma de liberalização comercial deve ser anunciado com antecedência e ser implementado, de forma gradual e progressiva, ao longo de quatro anos, por exemplo.[13]

Embora a opção por reduções tarifárias unilaterais seja uma decisão politicamente sensível de ser tomada em razão dos impactos econômicos heterogêneos entre os diferentes setores da economia, existem justificativas econômicas suficientes para que o Brasil avalie a possibilidade de alterar sua estrutura tarifária nesses moldes.

5 CONCLUSÃO

Cabe sublinhar que abertura comercial não é um fim em si, tampouco uma panaceia. Sempre haverá ganhadores e perdedores com revisões de políticas comerciais. Nenhum país se tornou desenvolvido apenas por ter liberalizado sua economia, mas também é verdade que, no pós-guerra, nenhum país alcançou o desenvolvimento econômico sem se integrar significativamente à economia global.

Aqui, volta-se ao ponto: é fundamental ampliar o escrutínio público sobre o tema, melhorar a transparência, realizar avaliações que coloquem na mesa os custos e os benefícios de ajustes e reformas eventuais na política comercial brasileira.

Além disso, é relevante frisar que a revisão da política comercial no Brasil deve fazer parte de uma estratégia maior, que leve em consideração a necessidade de modernização produtiva e a geração e a manutenção de empregos sustentáveis.

Assim, temos de repensar política comercial como parte da agenda do desenvolvimento brasileiro, integrando ações e revisões de programas em um contexto de reavaliação de outras políticas públicas nacionais.

13. Tendo em vista a complexidade da agenda de reformas tarifária, seria fundamental garantir a execução plena durante um ciclo político-eleitoral, ou seja, durante um mandato presidencial, garantir seu início e seu fim.

TARIFA ADUANEIRA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE RECENTE NO BRASIL

Pedro Miranda[1]

Marta Castilho[2]

Nos últimos anos cresceu o debate acerca da abertura comercial no Brasil. O fraco desempenho da produtividade da economia brasileira suscitou argumentos de que sua elevada proteção comercial – em particular, a tarifária – contribuiria para tal situação. Com frequência, apontam-se problemas existentes no nível, mas também na estrutura da tarifa aduaneira brasileira, que se caracterizaria pela existência de tarifas altas em determinados setores – notadamente aqueles de bens de capital e intermediários.[3]

A tarifa aduaneira brasileira guarda hoje um perfil muito próximo daquele que resultou da reforma dos anos 1990.[4] Poucas mudanças foram promovidas, normalmente decorrentes de pressões setoriais ou devido a problemas macroeconômicos. De fato, a última vez no Brasil que se utilizou a tarifa aduaneira como instrumento de política econômica capaz de influenciar a estrutura produtiva foi durante o Programa de Liberalização de 1991, que, aliás, foi implementado em consonância com políticas industriais, tecnológicas e regulatórias que privilegiavam medidas horizontais e a abertura dos mercados como forma de estimular os ganhos de produtividade e competitividade.

Uma reflexão sobre a estrutura de proteção comercial pode, nesse sentido, ser pertinente, sobretudo em um momento em que a indústria nacional apresenta perda de competitividade internacional e considerando que diversos instrumentos de política industrial e tecnológica foram desenvolvidos e implementados nos últimos doze anos.

Nesta reflexão, no entanto, não se pode perder de vista que a política comercial de importações, na medida em que afeta a competição de mercados e o ambiente de atividades das empresas, pode estimular ou inibir a realocação de recursos entre os diferentes setores. Por essa razão, considera-se que a tarifa aduaneira deve ser concebida como parte do arsenal de políticas voltadas para o desenvolvimento produtivo e deve estar articulada com seus demais instrumentos.

Ao mesmo tempo, levando em conta que os setores são diferentes – sobretudo no que tange ao encadeamento dentro da estrutura produtiva, ao potencial de geração e difusão de mudanças tecnológicas e de emprego, à importância para o provimento de infraestruturas sociais, como as do complexo da saúde, e aos problemas ambientais – e que se encontram distribuídos de forma heterogênea pelo território nacional, estes não devem ser tratados de maneira uniforme pelos instrumentos de política econômica. Desta forma, a seletividade coloca-se como

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <pedro.miranda@ipea.gov.br>.

2. Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e pesquisadora do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC) da mesma instituição. *E-mail*: <castilho@ie.ufrj.br>.

3. BACHA, E. *Integrar para crescer 2.0*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional BNDES, 2016. (Estudos e Pesquisas, n. 664). Disponível em: <https://goo.gl/qjLcX8>. Acesso em: 31 jan. 2018.
BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. (Orgs.). *O futuro da indústria no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
RIOS, S.; VEIGA, P. M. *A integração internacional da economia brasileira*: propostas para uma nova política comercial. São Paulo: Cindes; CDPP, 2016. (Texto para Discussão). Disponível em: <https://goo.gl/JaHSQB>. Acesso em 31 jan. 2018.

4. CASTILHO, M.; MIRANDA, P. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. *In:* MESSA, A.; OLIVEIRA, I. M. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise.* Brasília: Ipea, 2017.
KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. *In*: CORSEUIL, C.; KUME, H. (Orgs.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990*: impacto sobre emprego e salário. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. v. 1, p. 9-37.
PEREIRA, L. Brazil trade liberalization program. *In*: CORDOBA, S.; LAIRD, S. (Orgs.). *Coping with trade reforms*: a developing-country perspective on the WTO industrial negotiations. Houndmills; New York: Palgrave MacMillan, 2006.

uma das características desejáveis para a tarifa aduaneira e demais instrumentos de política de desenvolvimento produtivo, sobretudo em um país de nível médio de desenvolvimento e de dimensões continentais como o Brasil. A utilização do instrumento tarifário para estimular setores que se almeja desenvolver ou proteger da concorrência externa, a fim de evitar seu desaparecimento ou sua desarticulação, não é algo novo. Instrumentos seletivos aparecem ao longo do processo de desenvolvimento de diferentes países, conforme sugerido por Akyuz,[5] que mostra que a tarifa aduaneira evolui de acordo com a evolução da estrutura industrial, de modo a proteger os setores progressivamente mais sofisticados. Este debate está presente também nas contribuições de List,[6] sobre a industrialização alemã, e de Chang,[7] que chama a atenção para a necessidade de os países em desenvolvimento adotarem medidas de incentivo à industrialização, como os países desenvolvidos o fizeram no passado.

A análise de dados recentes mostra que a seletividade é característica da estrutura de proteção em diferentes países, revelando escolhas de incentivo setorial. A tabela 1 ilustra este fato, ao apresentar dados de tarifa nominal média, por setor, para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), México e Coreia – países de industrialização recente. Observa-se que, no Brasil, as indústrias automotiva (automóveis, camionetas e utilitários e caminhões e ônibus), têxtil, de vestuário e de couro e calçados apresentaram níveis de proteção nominal elevados, chegando a ultrapassar 30%. Estes números são muito mais altos do que aqueles registrados pelas matérias-primas agrícolas e minerais e seus produtos, assim como por outros setores da indústria de transformação, como farmacêutico (tarifa de 5,5%), químico (6,0%) e defensivos agrícolas (7,1%). Nos demais países, a disparidade nos níveis de proteção fica também evidente se considerarmos o conjunto de setores da economia. Na Índia e na Coreia, destacam-se, pelos elevados níveis de proteção, setores como agricultura, pesca, alimentos, bebidas e fumo. Este último apresenta tarifas altas também no México e na África do Sul. A disparidade nos níveis de proteção dos diferentes segmentos da indústria de transformação também se faz presente nestes países e na Rússia, onde novamente podemos destacar a proteção concedida às indústrias têxtil, de vestuário, couro e calçados ou à automotiva.

TABELA 1
Tarifa nominal média, por setor: países selecionados (2014)
(Em %)

Setor	Brasil	Índia[1]	Coreia	China	Rússia	México	África do Sul
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	7,1	28,8	69,7	10,9	7,4	12,0	5,0
Pecuária e pesca	7,3	26,4	16,1	9,6	6,7	12,9	1,2
Álcool	14,4	102,5	45,8	18,3	-	18,3	-
Alimentos e bebidas	11,8	35,8	33,1	14,8	9,2	19,9	8,9
Produtos do fumo	17,2	30,6	32,4	32,7	11,1	48,6	35,5
Petróleo e gás natural	0,0	3,8	3,5	1,5	2,9	0,0	0,0
Refino de petróleo e coque	0,8	6,3	4,5	4,4	4,6	0,2	4,2
Minério de ferro	2,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros da indústria extrativa	3,4	5,2	2,1	1,7	4,4	0,2	0,2
Cimento	3,6	8,0	5,6	7,2	3,0	0,0	0,0
Outros produtos de minerais não metálicos	10,7	9,2	7,4	11,1	12,3	6,4	5,7
Fabricação de aço e derivados	11,2	6,7	0,8	5,1	6,1	0,3	1,8

(Continua)

5. AKYUZ, Y. Industrial tariffs, international trade, and development. *In:* CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Eds.). *Industrial policy and development*: the political economy of capabilities accumulation. New York: OUP, 2009. p. 144-174.

6. LIST, F. *The national system of political economy*. Tradução de Sampson S. Lloyd. London: Longmans, Green and Co., 1841.

7. CHANG, H-J. *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

(Continuação)

Setor	Brasil	Índia[1]	Coreia	China	Rússia	México	África do Sul
Metalurgia de metais não ferrosos	7,3	5,9	4,6	4,6	9,2	0,8	1,1
Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	15,4	9,2	6,4	9,7	9,2	5,7	6,9
Têxteis	23,9	9,9	9,1	9,8	9,1	10,4	17,9
Artigos do vestuário e acessórios	33,1	9,7	12,1	16,0	14,7	19,9	38,7
Artefatos de couro e calçados	20,4	10,0	7,9	14,6	8,1	9,3	15,9
Produtos de madeira – exclusive móveis	9,3	9,7	6,8	4,8	13,0	7,6	8,6
Celulose e produtos de papel	11,8	9,3	0,1	5,4	10,6	1,9	4,0
Jornais, revistas, discos	10,3	6,3	1,0	4,0	6,6	6,0	4,7
Produtos químicos	6,0	7,3	5,5	5,6	5,0	1,1	0,7
Fabricação de resina e elastômeros	11,9	8,6	6,9	6,3	6,9	3,1	2,9
Produtos farmacêuticos	5,5	8,3	4,1	4,7	4,2	2,2	0,3
Defensivos agrícolas	7,1	8,0	5,3	6,6	3,2	0,3	0,6
Perfumaria, higiene e limpeza	15,7	10,1	6,5	9,0	11,8	9,5	14,5
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	12,9	9,2	6,4	8,3	4,8	2,2	3,4
Produtos e preparados químicos diversos	10,0	9,7	8,1	8,2	5,7	2,7	1,7
Artigos de borracha e plástico	14,9	9,9	6,9	10,1	8,1	4,8	11,2
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	13,1	7,4	6,1	8,1	3,7	3,0	1,9
Eletrodomésticos	18,6	9,6	8,0	16,4	8,7	10,3	10,9
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	11,0	1,6	0,9	0,6	1,3	0,9	0,6
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	14,7	7,3	6,4	8,1	6,6	2,7	5,4
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	12,5	6,5	4,8	7,8	6,9	3,8	2,0
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalares, de precisão e ópticos	13,6	8,3	6,4	8,6	6,4	2,1	0,3
Automóveis, camionetas e utilitários	29,6	56,5	8,2	20,1	5,3	20,2	12,9
Caminhões e ônibus	32,5	8,6	9,0	16,1	10,9	18,6	11,0
Peças e acessórios para veículos automotores	17,7	9,3	7,7	8,5	4,1	2,9	10,2
Outros equipamentos de transporte	12,6	16,6	4,3	8,3	8,4	4,0	1,2
Móveis e produtos das indústrias diversas	17,3	9,7	6,8	13,6	12,4	8,8	9,0
Média	13,6	13,3	12,2	9,4	7,6	7,4	7,4
Número de produtos	5.182	4.927	5.166	5.165	4.733	5.153	5.089

Fontes: Secex/MDIC e Trains.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Dados da Índia referem-se ao ano de 2013, ano mais recente para o qual os dados estão disponíveis.
Obs.: As tarifas médias apresentadas, por setor e a média geral, foram calculadas a partir das tarifas dos produtos classificados a seis dígitos do sistema harmonizado.

Uma segunda característica que deve ser avaliada é a presença da escalada tarifária. Este fenômeno ocorre quando a alíquota aumenta de acordo com o grau de elaboração dos produtos – uma forma de incentivar a produção doméstica dos bens que estão nos estágios finais das cadeias produtivas. Essa lógica justificar-se-ia pelo fato de esses produtos estarem associados a uma maior geração de valor, em grande parte por conta das estruturas verticalizadas de produção. No complexo têxtil-vestuário, por exemplo, no Brasil e em diversos países, a tarifa incidente sobre fios e fibras é inferior àquela incidente sobre as importações dos produtos têxteis, que são,

por sua vez, inferiores à tarifa referente aos produtos do vestuário. Ou seja, nesse complexo os produtos finais, com maior grau de elaboração, recebem maiores incentivos à produção nacional via tarifa aduaneira.

A escalada seria uma característica desejável em uma estrutura tarifária que contribua para o desenvolvimento produtivo do país? A resposta dependerá da natureza dos setores e do tipo de governança das cadeias produtivas.[8] Em algumas delas, as etapas intermediárias podem gerar mais valor por serem mais sofisticadas e possuírem maior conteúdo tecnológico do que as etapas finais. Um setor ilustrativo é a indústria de eletrônicos, no qual muitas vezes a etapa final requer mão de obra pouco qualificada e constitui-se de tarefas repetitivas de montagem, enquanto as atividades anteriores de concepção e de fabricação de *chips* e outros componentes envolvem elevados investimentos em pesquisa, controle sobre ativos específicos e mão de obra altamente qualificada, constituindo-se como a parte central do bem montado adiante. Em outros casos, como o da indústria automobilística, as montadoras dos bens finais permanecem no controle da cadeia, dado seu controle sobre recursos-chave e capacidade de coordenar uma longa cadeia de suprimentos, impondo e garantindo padrões técnicos e de qualidade específicos.

Assim, na medida em que as políticas de desenvolvimento produtivo devem prestar particular atenção aos setores com maior capacidade de geração de valor, essas diferenças quanto à natureza e ao tipo de governança das cadeias devem ser consideradas também no caso da estrutura tarifária e da avaliação do nível de adequação de sua escalada tarifária.

Um movimento de reflexão a respeito da estrutura de proteção comercial deve levar em conta os diversos efeitos de uma eventual mudança na estrutura produtiva. Uma maior exposição à concorrência internacional pode impulsionar o desadensamento de cadeias específicas, com impactos negativos no mercado de trabalho, não apenas no nível do emprego, mas também no perfil da mão de obra empregada. Um processo de realocação de recursos em direção a setores de menor intensidade tecnológica pode vir acompanhado de uma mudança na composição do emprego, com destruição de postos de qualificação mais elevada. A atenção a este ponto faz-se ainda mais relevante diante do potencial de impacto sobre a geração de emprego decorrente da absorção de tecnologias de automação da manufatura 4.0.

Os efeitos no mercado de trabalho trazem mais um ponto importante neste esforço reflexivo a respeito dos instrumentos de proteção: o prazo de implementação de eventuais mudanças. A transferência de fatores de produção entre setores não é automática, sobretudo no caso da mão de obra. Muitas vezes, esse processo implica novas qualificações ou deslocamento no território. Da mesma maneira, o processo de reestruturação da base tecnológica das firmas também requer um certo tempo. Assim, para reduzir os custos sociais do processo de ajuste, eventuais mudanças devem ser planejadas e adotadas em prazos relativamente longos, sem, contudo, negligenciar o risco de interferência de *lobbies* de setores específicos que estes abarcam.[9] Cabe lembrar que na China e na Índia, países em desenvolvimento que recentemente promoveram mudanças importantes em seus níveis de proteção, a implementação de tais mudanças levou mais de uma década.

Por fim, não pode ser esquecido que a política comercial de importações não é composta apenas pela tarifa aduaneira. Embora este seja seu elemento tradicional, a possibilidade de utilização de outros instrumentos também deve ser levada em conta. Entre estes, podem ser destacados os regimes especiais de tributação e os chamados ex-tarifários. Os regimes especiais de importação são dispositivos de concessão de isenção ou redução tributária com o intuito de incentivar exportações, como o chamado *drawback*, o desenvolvimento de determinadas regiões, como é o caso da Zona Franca de Manaus, ou atividades específicas, como as de ensino e pesquisa. Com o objetivo de incentivar investimentos em bens de capital

8. Para a discussão a respeito da estrutura de governança das cadeias, ver Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) e Kaplinsky e Morris (2001).
GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.
KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. *A handbook for value chain research.* Ottawa: IDRC, 2001.

9. NASSIF, A. A articulação das políticas industrial e comercial nas economias em desenvolvimento contemporâneas: uma discussão analítica. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 2, p. 78, 2000.

e de informática e telecomunicações, o ex-tarifário é um regime de redução temporária da alíquota do imposto de importação de tais bens quando não há registro de produção de similar nacional, um caso de exceção à tarifa comumente aplicada. O *drawback* e o uso de "ex-tarifários" são ilustrativos da importância desses instrumentos, uma vez que reduzem o nível de proteção à importação de bens intermediários e de máquinas e equipamentos, cujas tarifas vêm sendo um dos principais alvos no conjunto de críticas à atual estrutura tarifária. Em 2017, as importações realizadas via *drawback* atingiram 5% do valor total importado.[10] E, atualmente, a redução concedida por meio de ex-tarifário atinge aproximadamente seiscentos produtos – a estrutura geral da tarifa externa comum (TEC) possui pouco mais de 10.200 produtos, mas apenas 1.600 produtos constam do universo de bens de capital, de informática e de telecomunicações elegíveis para tal medida.[11]

Em suma, uma eventual revisão da estrutura tarifária em geral ou que abarque apenas setores específicos não deve ser norteada por seu baixo nível de uniformidade nem unicamente pelo fato de que seus valores atuais são mais elevados do que aqueles registrados em outros países em desenvolvimento. Sua manipulação precisa pautar-se pelo fato de este ser um instrumento de incentivo capaz de contribuir para uma realocação de recursos entre os diferentes setores da economia, o que tem duas implicações. Em primeiro lugar, qualquer alteração da tarifa aduaneira deve levar em conta não somente o impacto sobre a produtividade, mas também considerar seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico dos setores, sobre o mercado de trabalho, a infraestrutura social e a coesão regional. Eventuais mudanças na estrutura de proteção necessitam ser acompanhadas de ferramentas que estimulem o aumento da competitividade dos setores envolvidos e de segmentos que tenham capacidade de absorver os recursos deslocados, inclusive mão de obra. Em segundo lugar, a estrutura de incentivos decorrente deve ser compatível com aquela resultante da aplicação dos demais instrumentos de política de desenvolvimento produtivo – ou seja, é necessária uma articulação entre o conjunto de instrumentos utilizados. Idealmente, eles deveriam ainda estar em consonância com o arcabouço de política macroeconômica, a fim de que determinadas políticas, como a cambial e a tributária, por exemplo, não reduzam a efetividade das medidas micro e mesoeconômicas adotadas. Por fim, é imprudente no contexto internacional atual – marcado por uma competição acirrada, notadamente da parte da China e seus vizinhos, e em que pairam diversas ameaças protecionistas – engajar-se em uma reforma ampla que não seja construída de maneira estratégica, de acordo com os elementos elencados até aqui.

10. BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Coordenação-Geral de Exportação e Drawback. *Dados do drawback suspensão e isenção – dezembro de 2017*: compilação dos dados de drawback referentes ao mês de dezembro de 2017. Brasília: MDIC, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/VAehTE>. Acesso em: 21 fev. 2018.

11. Para informações a respeito de ex-tarifários, ver: <https://goo.gl/H5WYx1>. Acesso em: 29 jan. 2018. Para o universo de bens capital, de informática e de telecomunicações, ver: <https://goo.gl/A4873a>. Acesso em: 29 jan. 2018.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESIGUALDADE NO BRASIL[1]

Bruno César Araújo[2]

1 INTRODUÇÃO

De que maneira a abertura econômica afetou a desigualdade no Brasil? Além da própria importância de se estudar as causas da desigualdade brasileira, os impactos da abertura sobre a desigualdade condicionam o apoio social e político a ela.

Contudo, não há apenas uma forma de responder a essa pergunta, a depender do recorte adotado. Algumas dimensões a se considerar são:

a) a medida de desigualdade: consumo, renda ou salários? Apesar de vantagens das medidas de desigualdade baseadas em consumo,[3] os modelos fazem previsões sobre os preços dos fatores (salários e renda do capital), e não sobre o consumo. Mesmo considerando os preços dos fatores, dados sobre a renda do capital tendem a ser subestimados e, quando disponíveis em pesquisas domiciliares ou outras fontes, é difícil relacioná-los diretamente à abertura. Por isso, é comum o uso de dados sobre salários;

b) abordagem teórica: o modelo mais tradicional é o de Heckscher-Ohlin. Em sua forma mais simples, esse modelo prevê que os países são exportadores líquidos de bens que utilizem intensivamente o fator de produção nos quais são relativamente abundantes, aumentando a renda relativa desse fator. Caso consideremos apenas dois fatores e dois países – trabalho qualificado e trabalho não qualificado, o primeiro abundante nos países desenvolvidos e o segundo nos países em desenvolvimento –, os países desenvolvidos exportarão bens intensivos em trabalho qualificado, aumentando a renda relativa desse fator e ampliando a desigualdade; e o oposto ocorrerá nos países em desenvolvimento, reduzindo a desigualdade. Assim, a abertura comercial representa uma força em direção ao aumento na renda relativa dos trabalhadores não qualificados e redução da desigualdade nos países em desenvolvimento. Contudo, o que se constata é que, 23 anos após a Rodada Uruguai, da Organização Mundial do Comércio (OMC), a desigualdade do trabalho cresceu no mundo todo. Ainda, a maior parte do aumento da desigualdade salarial deu-se intraindústria – ou seja, contrariando a previsão do modelo de Heckscher-Ohlin de realocação intersetorial da mão de obra. Uma das hipóteses restritivas do modelo original de Heckscher-Ohlin é que o comércio internacional é de bens finais. Uma explicação alternativa é a mudança tecnológica intensiva em mão de obra qualificada induzida pelo comércio internacional (*skill-enhancing trade* – SET). A hipótese SET estabelece que a liberalização comercial pode acelerar o fluxo de tecnologias incorporadas nos bens de capital importados, e esse processo demanda adaptações à produção e à gestão, que são intensivas em qualificação. Se alguns estágios de produção menos qualificados originários de países desenvolvidos podem ser exportados para países em desenvolvimento, sendo esses estágios relativamente intensivos em mão de obra qualificada nos países em desenvolvimento, então o comércio internacional pode aumentar a desigualdade.

Outro problema para análise é que processos de abertura econômica são essencialmente macroeconômicos, alterando toda a estrutura de distribuição de renda. Portanto, não é fácil estabelecer uma relação de causalidade entre abertura e desigualdade em nível macroeconômico, até porque geralmente processos de abertura costumam ser contemporâneos a outras reformas econômicas (por exemplo, planos de estabilização).

---

1. Este artigo baseia-se em ARAÚJO, B. C. De que maneira o comércio internacional afetou a desigualdade do trabalho na indústria brasileira? *In*: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. Brasília: Ipea, 2017, podendo conter passagens literais e gráficos desse texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <bruno.araujo@ipea.gov.br>.

3. Ver, por exemplo, DEATON, A. *The analysis of household surveys*: a microeconometric approach to development policy. Washington: The World Bank, 1997. Disponível em: <https://goo.gl/8nxqoA>. Acesso em: 5 abr. 2018.

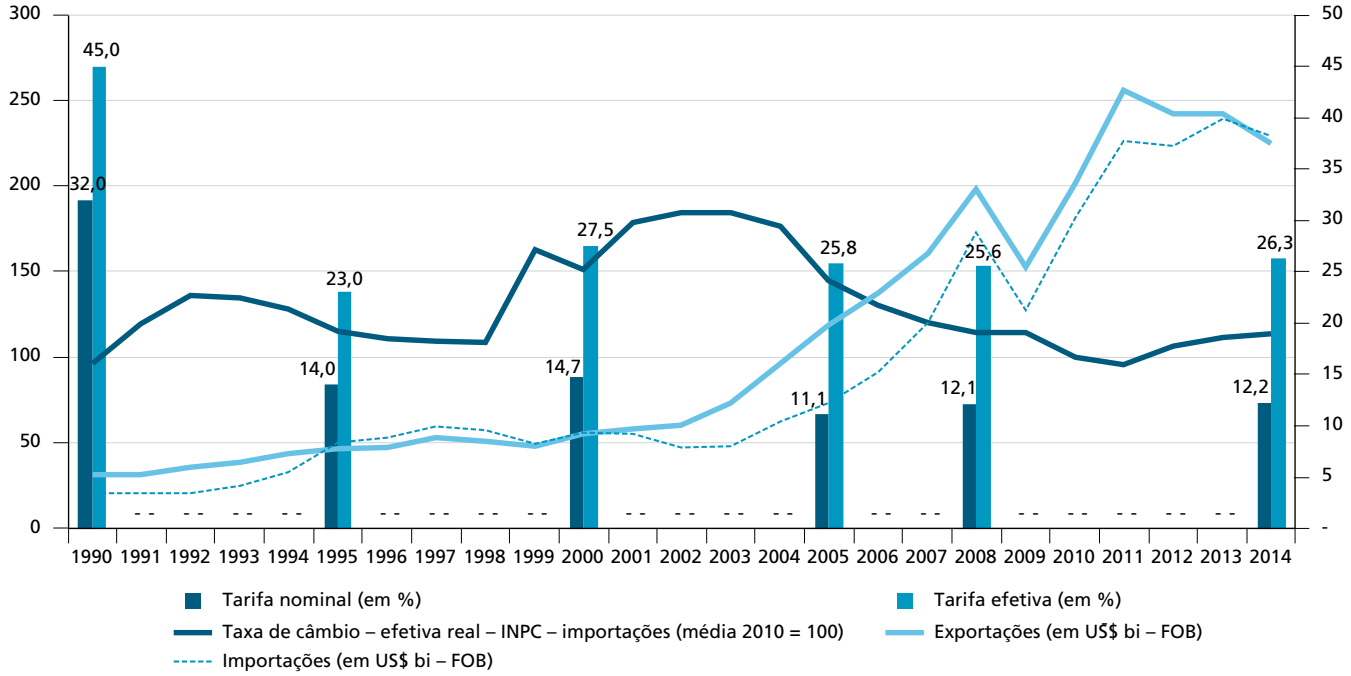
2 O QUE ACONTECEU NO BRASIL?

A década de 1990 foi caracterizada por um intenso processo de abertura, seja pelo lado das tarifas – nominais ou efetivas, que levam em consideração também as tarifas incidentes sobre os bens intermediários e os insumos – seja pelo lado do câmbio. Entre 1990 e 1994, a tarifa nominal caiu de 32% para 14%, e a efetiva de 45% para 23%. O câmbio efetivo desvalorizou-se até 36%, entre 1990 e 1992. No período 1995-1999, houve manutenção dos níveis tarifários (em verdade, a tarifa efetiva até aumentou de 23,0% para 27,5%), mas em 1994 havia sido adotada âncora cambial, que manteve o câmbio valorizado, facilitando as importações. Como resultado, a balança comercial passou a ser deficitária na segunda metade da década. As tarifas, a taxa de câmbio e o saldo comercial podem ser vistos no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Brasil: tarifas nominal e efetiva, taxa de câmbio efetiva real e comércio exterior (1990-2014)

(Tarifas em %, taxa de câmbio, média 2010 = 100, e exportações e importações em US$ bi)



Fontes: Araújo (2017), Castilho (2015) e Ipeadata.[4]
Elaboração do autor.

Esse processo de abertura foi contemporâneo a diversas reformas com vistas a elevar a produtividade da economia – estabilização, privatizações, incentivo à convergência tecnológica (*catch-up*), por meio de programas como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

Levando este contexto em consideração, qual o impacto da abertura dos anos 1990 sobre a desigualdade? Uma revisão[5] de diversos trabalhos em nível macroeconômico sobre os impactos da abertura no mercado de trabalho a partir de quatro questões básicas revela o seguinte:

4. ARAÚJO, B. C. De que maneira o comércio internacional afetou a desigualdade do trabalho na indústria brasileira? *In*: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. Brasília: Ipea, 2017.
CASTILHO, M. R. (Coord.). *A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil*. São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/Aa1SyN>. Acesso em: 5 abr. 2018.

5. SOARES, S.; SERVO, L. M. S.; ARBACHE, J. S. *O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 843).

a) *a abertura comercial estaria exportando empregos?* Quando se compara o aumento observado do emprego com o previsto pelo aumento na demanda, a resposta é que houve perda do emprego potencial (5,5 milhões de empregos), mas o impacto do balanço comercial costuma ser superestimado: as importações respondem apenas por entre 30% e 40% da perda dos empregos. O restante, na verdade, foi perdido devido aos ganhos de produtividade. É muito difícil precisar o quanto estes ganhos de produtividade estão ligados à abertura (capital, concorrência etc.). O problema é que essa perda de emprego parece ter sido permanente – os trabalhadores, em sua maioria, foram para os serviços, a informalidade ou o desemprego;

b) *a abertura comercial teve impactos sobre a composição do emprego, a desigualdade salarial e a distribuição de renda?* A abertura parece ter tido pouco impacto sobre a desigualdade do trabalho e sugere um viés pró-trabalho qualificado, mas associado à mudança tecnológica;

c) *a teoria Hecksher-Ohlin foi aplicável ao caso brasileiro?* Os resultados são ambíguos, pois algumas proposições aderem aos dados e outras não;

d) *se os efeitos diretos da abertura parecem tão pequenos e os impactos tão grandes, quais foram os meios de transmissão dos efeitos indiretos?* Uma resposta possível, novamente, é mudança tecnológica e ganhos de produtividade, que mudam tanto a composição da mão de obra quanto elevam o hiato salarial.

Alguns padrões complementam essas análises em nível macroeconômico quando se utilizam dados setoriais ou microeconômicos ao nível da firma. Uma análise comum é a decomposição das mudanças no emprego qualificado entre o componente intrassetorial – quando substituição do trabalho não qualificado pelo qualificado ocorre dentro do setor – e intersetorial – quando essa substituição ocorre com mudança do emprego entre os setores. Na década de 1990, embora o componente intrassetorial seja preponderante, o componente intersetorial não é pequeno e é negativo, sobretudo no caso da massa salarial. O sinal negativo desse componente denota que os setores mais intensivos em mão de obra qualificada perderam trabalhadores qualificados e ganharam trabalhadores não qualificados em termos relativos. Isso, em princípio, está de acordo com as previsões de Hecksher-Ohlin. Já o componente intrassetorial positivo significa um aumento na qualificação em todos os setores. Testes adicionais indicam que a redução de tarifas, via redução dos preços, teria sido responsável pela redução de 3% no hiato salarial entre trabalhadores, próxima à queda observada de 2,4%.[6]

Em suma, durante esse período parece ter havido realocação do trabalho em direção aos setores mais intensivos em mão de obra não qualificada. Também houve destruição de emprego potencial, mas este efeito parece estar mais ligado ao aumento de produtividade. O incremento geral na demanda por trabalho qualificado não pode ser especificamente creditado a mudanças na oferta (escolarização), aumento da produtividade ou mudança tecnológica induzida pelo comércio internacional, via tecnologia incorporada em insumos e capital.

Entretanto, esse cenário parece distinto do observado nos anos 2000. Decomposições semelhantes às acima sinalizam não haver componente intersetorial nos anos 2000, e toda a mudança em direção à maior demanda por trabalho qualificado pode ser explicada pelo componente intrassetorial. Ou seja, o ajuste setorial induzido pelo comércio internacional parece ter chegado ao fim nos anos 2000.

Modelos ao nível da firma indicam que tanto exportações quanto importações induzem a demanda de trabalho qualificado. No caso das importações, credita- se isso à hipótese SET, discutida anteriormente.

No caso das exportações, a explicação mais comum é a hipótese do "aprendizado de exportação": não apenas empresas mais produtivas passam a exportar (fenômeno da autosseleção), como as empresas que passam a exportar tornam-se mais produtivas, pois elas passam a atender a demandas de consumidores mais exigentes, recebem estímulos da cadeia produtiva para adaptarem processos, e passam a acessar possiblidades de cooperação tecnológica e fontes de

6. Ver, entre outros, GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.; TERRA, C. Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil. *Journal of International Economics*, v. 68, n. 2, p. 345-367, mar. 2006.

informação para inovação no exterior. Esse fenômeno tende a ser mais intenso em países em desenvolvimento – geralmente mais distantes da fronteira tecnológica mundial em seus setores, e é um processo intensivo em trabalho qualificado.

Assim, sem um ajuste setorial mais favorável aos trabalhadores menos qualificados, os resultados indicam que o comércio internacional foi uma força indutora do aumento da desigualdade salarial nos anos 2000.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ocorrido em vários países em desenvolvimento, conclui-se que a abertura econômica foi contemporânea ao aumento da desigualdade salarial no Brasil. Mas se pode separar a intensidade desse fenômeno em pelo menos dois períodos: um que vai de 1988 a 1999 e outro após a desvalorização cambial. O ajuste intersetorial mais intenso, que pode ser creditado a algum mecanismo Hecksher-Ohlin e que contrabalançaria, em tese, o efeito intrassetorial, ocorreu durante a primeira metade da década de 1990, sendo praticamente inexistente a partir da desvalorização de 1999.

É provável que o efeito intrassetorial acentue-se ainda mais. Primeiro, porque é provável que o Brasil se abra mais ao comércio internacional no futuro próximo. Segundo porque o padrão de integração dar-se-á menos via comércio de bens finais e mais via inserção em cadeias globais de valor (CGVs), em que o comércio é de estágios de produção. Além de mais investimento estrangeiro direto, esse processo implica maior comércio de bens intermediários e de capital, fortalecendo efeitos como o SET.

Entretanto, um ponto interessante notado pelas revisões bibliográficas é que, se, por um lado, a ampla maioria dos estudos aponta para a relação positiva entre desigualdade e comércio internacional em países em desenvolvimento, por outro o Sudeste Asiático dos anos 1980 e 1990 parece ser exceção a esta regra. Nesses países, o hiato salarial não cresceu durante o processo de abertura. A diferença deles para os demais é o forte aumento na oferta de trabalho qualificado, capaz de atender à demanda por esse tipo de trabalho durante o período de abertura e de crescimento da produtividade. Isso sugere uma importante implicação de política: o sequenciamento e a combinação da política comercial com a educacional fazem diferença.

Sabendo que a integração comercial demandará trabalho qualificado, o Brasil precisa elevar o patamar educacional de sua mão de obra para aproveitar as oportunidades de elevação da produtividade que o comércio internacional proporciona. Caso contrário, este processo significará problemas estruturais, como destruição de postos de trabalho, desemprego e fuga para a informalidade ou em direção a setores menos produtivos, não expostos à competição.

A "DÉCADA PERDIDA" DAS EXPORTAÇÕES DA INDÚSTRIA BRASILEIRA: ANÁLISE DE *CONSTANT MARKET SHARE* PARA O PERÍODO 2005-2016[1,2]

Fernando Ribeiro[3]

O desempenho das exportações da indústria brasileira[4] no período que se seguiu à crise financeira internacional foi decepcionante. Em 2017, o *quantum* exportado de bens industrializados situou-se no mesmo nível observado em 2008. A estagnação por este longo período representou uma verdadeira quebra estrutural na série histórica, uma vez que, entre 1978 – quando as exportações de industrializados ultrapassaram o valor das exportações de produtos básicos pela primeira vez na história – e 2008, o *quantum* exportado de industrializados teve um crescimento médio anual de 7,6%, superando o crescimento do produto interno bruto (PIB) (2,8% ao ano – a.a.) e da produção física da indústria de transformação (1,8% a.a.) no mesmo período. O país também conseguiu acompanhar de perto o crescimento do comércio mundial de bens industrializados, que foi de 8,2%. Já entre 2008 e 2017, o comércio mundial cresceu 1,9% a.a., e do Brasil, zero.

Uma consequência direta desse mau desempenho foi a redução do *market share* do país no comércio mundial de industrializados. É verdade que este nunca foi muito elevado – em média, de 0,97% entre 1978 e 2008. Mas, entre 2008 e 2016, ele recuou 0,2 ponto percentual (p.p.), para 0,77%. E, quando os números são ajustados para levar em conta o aumento dos preços relativos das exportações brasileiras comparativamente aos preços praticados no comércio mundial, a redução do *market share* torna-se ainda maior, de 0,4 p.p. O gráfico 1 ilustra que a queda longa e contínua do *market share* ajustado por preços relativos nesse período não tem precedente na série iniciada em 1978. Além disso, em 2014 o *market share* atingiu seu menor nível desde a década de 1970. Diante desses números, é possível afirmar, sem qualquer exagero, que o período pós-2008 recente foi uma "década perdida" para as exportações de bens industrializados.

A pergunta-chave a ser respondida neste artigo é: em que medida o mau desempenho das exportações de industrializados do país pode ser atribuída a uma perda de competitividade em relação aos concorrentes internacionais? Leamer e Stern[5] mostram que o ritmo de crescimento das exportações de um dado país pode ser maior (menor) do que o ritmo de crescimento das exportações mundiais por três motivos: *i)* porque seus produtos estariam ganhando (perdendo) competitividade em relação aos dos países concorrentes; *ii)* porque os principais produtos de sua pauta poderiam estar aumentando (diminuindo) sua participação na composição da demanda mundial de importações; ou *iii)* porque os principais países de destino de suas vendas estariam ganhando (perdendo) importância relativa nas importações mundiais. A partir dessa constatação, eles propõem um método para desagregar da variação do *market share* de um país no mercado mundial de bens, o qual ficou conhecido como método de c*onstant market share* (CMS).

---

1. Este artigo resume parte de um Texto para Discussão do Ipea, no prelo, intitulado *A década perdida das exportações brasileiras de bens industrializados: análise do período 2005-2016*.

2. O autor agradece a colaboração da assistente de pesquisa Helena Nobre de Oliveira no levantamento dos dados e na elaboração das rotinas de cálculo dos números apresentados neste artigo.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <fernando.ribeiro@ipea.gov.br>.

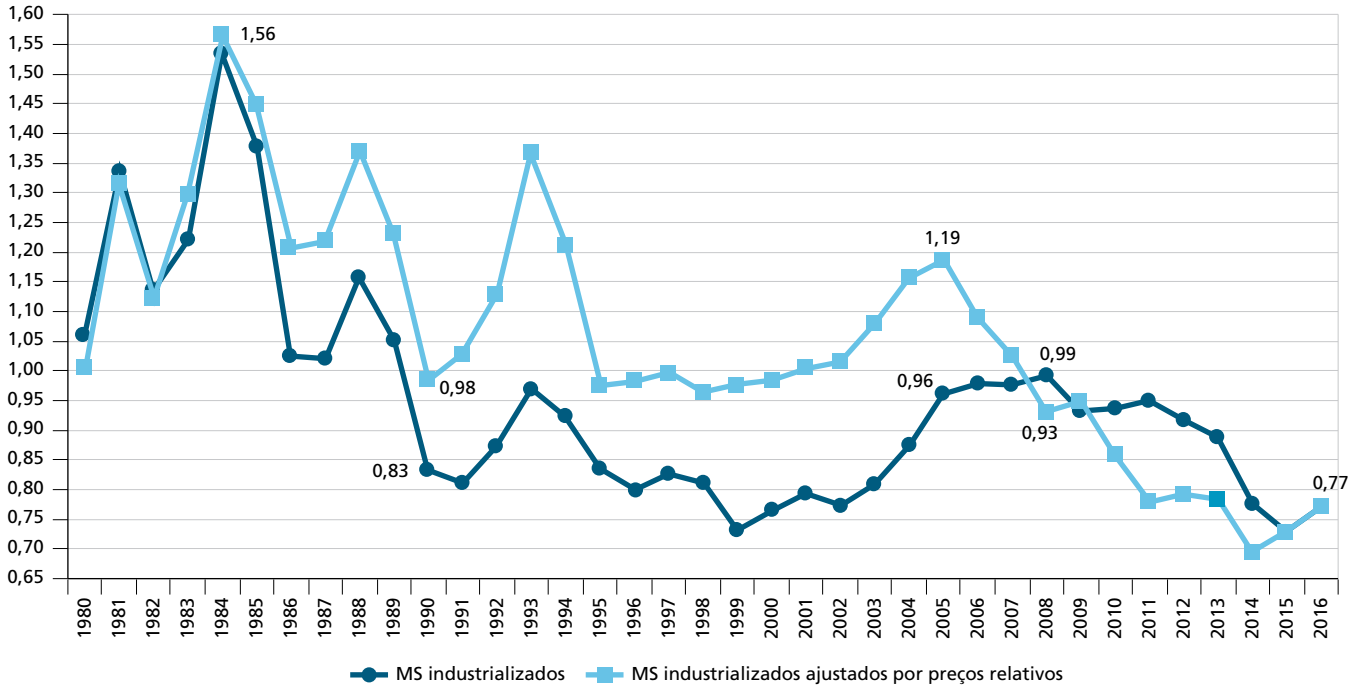
4. Neste trabalho, o conceito de bens industrializados refere-se à soma de bens manufaturados e semimanufaturados, conforme classificação elaborada pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Secex/MDIC). Mais adiante, quando se falar de setores, será usado também o conceito de bens da indústria de transformação, que é a soma dos bens pertencentes aos setores da indústria de transformação. Os dois conceitos são ligeiramente distintos em termos de cobertura de produtos.

5. LEAMER, E. E.; STERN, R. M. *Quantitative international economics.* Chicago: Allyn and Bacon, 1970.

GRÁFICO 1

Market share das exportações brasileiras de produtos industrializados nas importações mundiais – medido com base em valores em dólares correntes e em valores ajustados pela variação dos preços relativos

(Em %)



Fontes: UN Comtrade, FMI e Funcex.
Elaboração do autor.

A forma de cálculo de CMS neste trabalho baseia-se em uma formulação mais sofisticada, proposta por Fageberg e Sollie,[6] que decompõe a variação do *market share* das exportações de um país em cinco efeitos: *i)* efeito competitividade; *ii)* efeito composição de produtos, referente à mudança da participação dos produtos exportados pelo país na pauta de importação mundial; *iii)* efeito adaptação em produtos, referente à eventual adaptação da pauta exportadora do país às mudanças na pauta mundial; *iv)* efeito composição de destinos, referente à mudança da participação dos países para os quais o país exporta na pauta de importação mundial; e *v)* efeito adaptação em destinos, referente à eventual adaptação dos destinos da exportação do país às mudanças na pauta mundial segundo destinos.

O resultado mais importante é a notável predominância do efeito competitividade. Este efeito foi responsável por uma redução de 0,30 p.p. do *market share*. No sentido contrário, houve um ganho de 0.11 p.p. devido ao efeito de composição de destinos, e de 0,03 p.p. pelo efeito de adaptação de mercados. Já o efeito negativo de composição de produtos (-0,10) foi compensado por um ganho de 0,09 p.p. pelo efeito de adaptação de produtos – ou seja, a pauta exportadora modificou-se na direção de produtos que ganharam participação no comércio mundial. Somando-se todos os efeitos, chega-se à redução total de 0,17 p.p. do *market share* do país nas exportações de bens industrializados no período considerado

Com base nos cálculos de CMS, é possível estimar o quanto o Brasil ganhou ou perdeu em termos de valor exportado por conta da variação do *market share* total e de cada um dos seus efeitos, da seguinte forma. Multiplica-se o *market share* total de 2005-2006 por cada uma das variações percentuais – total e de cada um dos três efeitos separadamente. O resultado é, então, multiplicado pela importação total mundial de bens industriais. A diferença entre o valor assim obtido e o valor efetivamente exportado representa a perda ou o ganho de exportação associado

6. FAGERBERG, J.; SOLLIE, G. The method of constant market shares analysis reconsidered. *Applied Economics*, v. 19, p. 1571-1583, 1987.

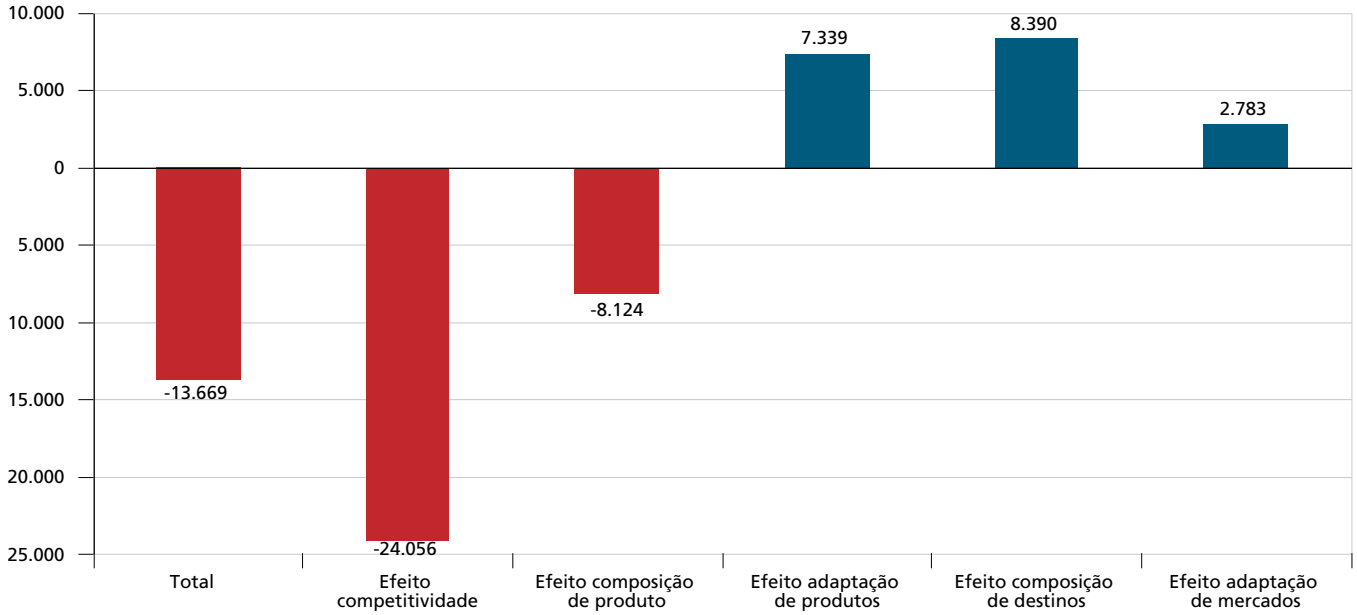
a cada um dos efeitos. Os resultados são mostrados no gráfico 2, em que valores negativos significam que o valor efetivamente exportado foi inferior ao valor obtido caso o efeito fosse zero.

A redução do *market share* total representou uma perda de US$ 13,7 bilhões em exportações de bens industrializados. A perda por conta do efeito competitividade foi a grande responsável por esse resultado negativo, visto que representou, isoladamente, uma perda de US$ 24,1 bilhões, superando amplamente o ganho de US$ 11,2 bilhões referente à soma dos dois efeitos relacionados aos destinos. Já a perda referente ao efeito de composição de produtos (US$ 8,1 bilhões) foi ligeiramente superior ao ganho pelo efeito de adaptação de produtos (US$ 7,4 bilhões). Em outras palavras, a perda de competitividade custou à indústria brasileira uma perda de faturamento exportador da ordem de 25% nos últimos dez anos.[7] E essa perda impediu que o país se beneficiasse plenamente do efeito positivo da composição da demanda externa, que cresceu mais justamente em países que têm maior peso relativo na pauta brasileira, notadamente a China.

GRÁFICO 2

Análise CMS das exportações da indústria de transformação entre 2005-2006 e 2015-2016: efeitos competitividade, produtos e destinos – impacto sobre o valor exportado

(Em US$ milhões)



Fonte: UN Comtrade.
Elaboração do autor.

O mesmo exercício de decomposição de efeitos na metodologia CMS foi realizado para vinte setores de atividade da indústria de transformação[8] – correspondentes aos setores da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), excluídos três cujas exportações do país são de montante muito baixo: bebidas, produtos do fumo e impressão e reprodução de gravações. Os resultados são apresentados na tabela 1, que mostra o quanto das variações do *market share* total e de cada um dos seus três efeitos representaram em termos de ganho ou perda de valor exportado para cada setor entre os biênios considerados, em cálculo análogo ao apresentado no gráfico 2. Apresenta, ainda, o quanto o ganho ou a perda representou como proporção do valor efetivamente exportado no biênio 2015-2016. Para simplificar, os dois efeitos relacionados a destinos são somados, assim como os efeitos relacionados a produtos.

7. Os US$ 24,2 bilhões correspondem a 25,3% do valor médio exportado no biênio 2005-2006.

8. Mais especificamente, trata-se de produtos associados a cada um dos setores de atividade.

Sinteticamente, a análise dos resultados conduz às seguintes constatações. A primeira, que a perda de *market share* foi um fenômeno generalizado, uma vez que apenas cinco setores (com absoluto destaque para celulose e papel) obtiveram aumento do *market share* nas importações mundiais no período. A segunda, e talvez a mais importante, é que o efeito competitividade foi o principal determinante da perda de *market share* em quatorze dos quinze setores afetados. A terceira constatação é que o efeito de produtos foi pouco significativo na grande maioria dos setores, representando, *via de regra*, uma variação inferior a 0,1 p.p. do *market share* total – a exemplo do que se observou no total da indústria. E a quarta constatação é que o efeito de variação de destinos foi positivo e muito significativo para a grande maioria dos setores (com exceção de três: outros equipamentos de transporte, derivados de petróleo e produtos de madeira). Contudo, e também a exemplo do que se observou no total da indústria, nenhum setor registrou um ganho pelo efeito de destinos suficiente para compensar totalmente o resultado negativo dos efeitos de competitividade e de produtos. Na verdade, a alteração da composição da demanda em termos de países de destino teria trazido ganhos de *market share* para quase todos os setores, mas essa oportunidade não foi aproveitada em virtude da perda de competitividade.

TABELA 1
Análise de CMS das exportações da indústria de transformação e dos setores de atividade entre 2005-2006 e 2015-2016: impacto sobre o valor exportado
(Em US$ milhões)

Setores CNAE	**Total**	Efeito competitividade	Efeito variação de produtos	Efeito variação de destinos	Variação das exportações totais (%)
Indústria de transformação	**-13.668,5**	-24.056,3	-784,5	11.172,4	-14,4
Celulose, papel e produtos de papel	**3.039,1**	1.786,6	343,5	909,0	37,8
Outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	**675,2**	533,5	264,9	-123,2	12,2
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	**368,3**	277,4	-96,8	187,7	28,6
Derivados do petróleo, biocombustíveis e coque	**14,3**	96,9	-49,0	-33,6	1,6
Indústrias diversas	**267,2**	-117,1	197,4	186,8	20,6
Produtos de madeira	**-1.160,9**	-855,2	-128,6	-177,1	-58,8
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	**-5.006,8**	-5.612,7	467,7	138,3	-183,7
Couros e calçados	**-2.003,7**	-1.491,5	-819,6	307,4	-69,8
Produtos alimentícios	**-986,0**	-4.671,4	-1.222,5	4.907,9	-4,2
Veículos automotores, reboques e carrocerias	**-2.965,1**	-5.691,9	-293,5	3.020,3	-33,2
Máquinas e equipamentos	**-2.990,7**	-4.496,6	189,3	1.316,6	-40,7
Metalurgia	**-1.449,6**	-1.740,8	-544,1	835,3	-14,7
Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	**-403,8**	-707,7	42,8	261,1	-34,2
Produtos têxteis	**-607,8**	-769,2	-21,0	182,5	-78,0
Móveis	**-760,3**	-895,2	0,0	134,9	-130,5
Produtos de minerais não metálicos	**-424,1**	-403,7	-144,3	123,9	-21,7
Produtos de borracha e de material plástico	**-366,2**	-1.000,1	6,9	627,0	-8,6
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	**-268,5**	-305,9	-1,3	38,7	-265,1
Produtos químicos	**-92,8**	-444,8	-579,6	931,7	-1,3
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	**-66,8**	-148,0	27,6	53,6	-33,8

Fonte: UN Comtrade.
Elaboração do autor.

Os exercícios aqui apresentados deixam claro que o desempenho exportador da indústria brasileira vem sendo prejudicado por deficiências competitivas, resultando em um longo processo de perda de *market share* nas importações mundiais. Ainda que a capacidade competitiva da indústria brasileira tenha sido condicionada por vários outros fatores que operaram ao longo dos últimos dez anos – a exemplo da taxa de câmbio valorizada, do aumento do custo unitário do trabalho, da falta de investimentos em inovação e de um conjunto de fatores microeconômicos que são usualmente agregados no termo "custo Brasil" –, não há como desconsiderar o papel desempenhado pela política comercial brasileira nesse processo –, ou, em termos mais precisos, à ausência de uma política comercial consistente e eficaz. Na verdade, os últimos vinte anos foram marcados pela falta de uma política comercial *de facto*, o que se torna ainda mais grave quando se tem em conta as grandes mudanças ocorridas no comércio mundial – como o desenvolvimento das cadeias globais e regionais de valor (CGVs e CRVs), a crescente participação de diversos países asiáticos na oferta mundial de bens industriais, o fechamento de grande número de acordos de livre comércio bilaterais ou plurilaterais e a redução dos níveis de proteção tarifária verificada na grande maioria dos países emergentes e em desenvolvimento.

Na contramão dessas tendências, o Brasil: *i)* mantém um grau de proteção muito elevado em relação à média mundial e também a países de nível de renda semelhante; *ii)* preserva uma estrutura setorial de proteção semelhante à que existia na década de 1980, antes mesmo da liberalização comercial; *iii)* possui baixo grau de integração a CGVs; e *iii)* não investiu na negociação de acordos comerciais. Ademais, a política comercial do país não obedece a uma lógica clara e integrada de desenvolvimento da produção industrial e tem sido extremamente passiva, de forma que a proteção tarifária continua atuando como um instrumento isolado de proteção à indústria, preservando, em última instância, a lógica do período de substituição de importações.

Portanto, o país carece de uma política comercial que mereça este nome. É essencial que se aprofunde a discussão sobre qual a estratégia comercial do país no médio e longo prazos e sobre os custos e os benefícios da manutenção da atual estrutura de proteção à indústria. A fragilidade competitiva revelada pelo mau desempenho exportador aponta para a necessidade de uma revisão do nível e da estrutura setorial da proteção tarifária, no âmbito de uma estratégia mais ampla, em que a política comercial opere em sintonia com outras iniciativas voltadas ao aumento da produtividade do setor industrial.

O QUE SIGNIFICA MELHORAR A INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR?

Cristina Fróes de Borja Reis[1]

Cadeias globais de valor (CGVs) constituem um dos temas mais importantes da atualidade para políticas de comércio e investimentos internacionais, diretamente relacionadas a uma visão de longo prazo de desenvolvimento. Mundialmente, dezenas de iniciativas por parte das universidades, das instituições privadas e públicas e das organizações multilaterais buscam compreender como melhorar a inserção das empresas, dos trabalhadores e dos países nas redes produtivas mundiais.

Também no Brasil, estudos recentes vêm discutindo como aprimorar a nossa participação nessas cadeias, a partir da avaliação superficial de que estamos praticamente fora delas. Na esteira das negociações de acordos de comércio e de investimentos, buscam-se alternativas para as empresas domésticas ampliarem mercados externos e também para se modernizar a competição interna. Neste sentido, é essencial refletir mais profundamente sobre a dinâmica dessas cadeias e como se dá a integração do Brasil, planejando-se estrategicamente as políticas públicas. Assim, o objetivo deste artigo é esclarecer sobre a dinâmica das cadeias e o papel do Brasil nelas, para então refletir a partir da abordagem estruturalista sobre o que significa melhorar a inserção e o seu planejamento na política comercial.

A estrutura das cadeias (onde se produz o quê), bem como seus determinantes (por que uma localidade é escolhida para determinada atividade), não são fáceis de detectar. Por um lado, os estudos setoriais são exíguos (oriundos principalmente da engenharia de produção e da administração); os dados de balança comercial, tanto em termos brutos quanto em valor adicionado, pouquíssimo revelam da "curva sorridente".[2] Nesta ilustração, mostra-se que, em geral os valores adicionados pelas diferentes atividades da cadeia corresponderiam a uma curva em formato de U, sendo a atividade de transformação (manufatura) a de menor valor, e as de maior os serviços industriais do início (pesquisa e desenvolvimento – P&D, *design*) e do fim da cadeia (*marketing* e serviços pós-vendas).

Porém, as curvas sorridentes são heterogêneas, variam setorialmente e também ao nível dos grupos e das classes industriais. Além disso, as cadeias são formadas por gamas diversas de agentes, atuantes em mercados oligopolistas em que algumas empresas transnacionais detêm poder significativo e desproporcional de mercado em relação a concorrentes, especialmente empresas de pequeno e médio portes. Isso significa, portanto, que a fragmentação das atividades das CGVs cabe, em grande parte, às decisões estratégicas das líderes de mercado – portanto, trata-se de segredos industriais. Ou seja, entender as curvas sorrisos requer informações privadas e estudos específicos, ainda raridades.

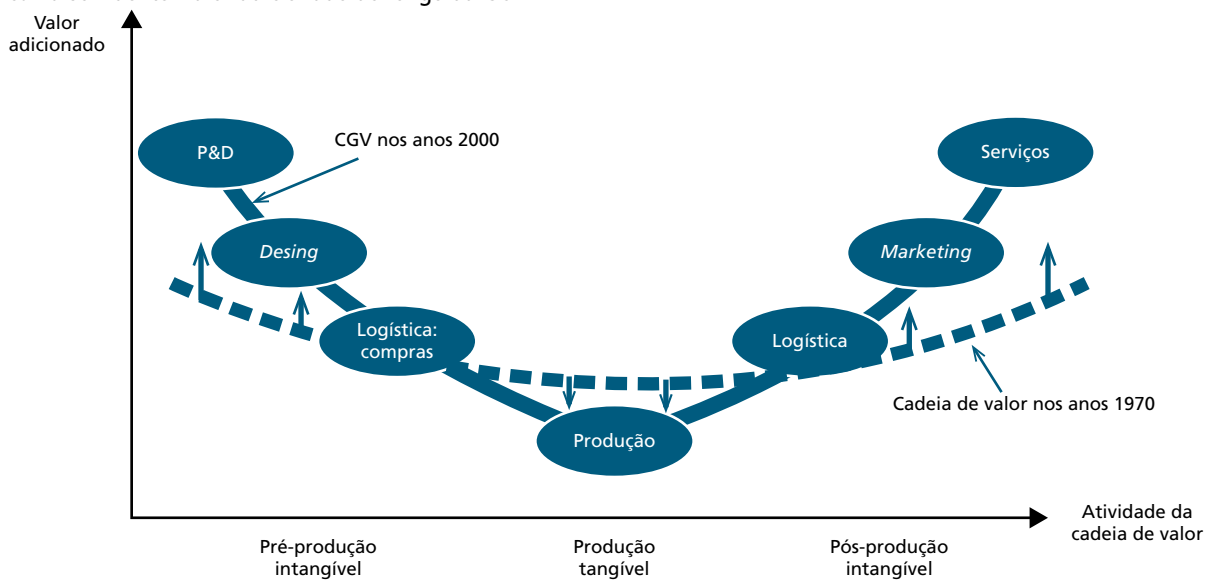
---

1. Professora de economia e relações internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC). *Marie Curie post-doctoral fellow* na International Post-Doc Initiative (Ipodi) da Technische Universität Berlin (TU Berlin). *E-mail*: <cristina.reis@ufabc.edu.br>.

2. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Interconnected economies*: benefiting from global value chains. Preliminary version. Genebra: OECD; WTO, 2013.

FIGURA 1

A curva sorridente: valor adicionado ao longo da CGV



Fonte: OECD e WTO (2013).

Entretanto, os determinantes da localização espacial das atividades das CGVs não se resumem a custos relativos – como tenderia a dizer a teoria das vantagens comparativas de comércio internacional. Ou seja, não somente a dotação relativa de fatores (capital e trabalho) e seus respectivos preços (principalmente os salários) separam o mundo em produtores de produtos primários, manufaturas e serviços de diferentes intensidades tecnológicas e de conhecimento. Logo, as recomendações normativas a favor do livre comércio, da flexibilização do mercado de trabalho e da redução de protecionismo comercial e financeiro também não são as únicas alternativas possíveis, e podem ser até indesejáveis – dependendo do contexto de governança das cadeias, bem como das condições materio-espaciais e sociais de cada localidade.

Falando das relações do Brasil nas CGVs, em primeiro lugar há de se reconhecer que nossa região não se encontra no eixo triangular mais dinâmico dos mercados internacionais: América do Norte, Europa e Leste Asiático. As cadeias são originalmente regionais, e ainda assim se configuram. Logo, existem poucos incentivos para o Brasil abrigar atividades mais nobres das cadeias que visem àquele eixo, exceto se um amplo conjunto de elementos estruturais e institucionais afirmarem vantagens competitivas. Tais vantagens resultam não apenas de uma geografia afortunada, mas da trajetória histórica de desenvolvimento (*path dependent*), na qual os investimentos voltados para o modelo agrário exportador de crescimento moldaram a matriz produtiva e tecnológica e as relações sociais do país.

Por isso que, de um lado, o Brasil está de fato inserido em cadeias do agronegócio e de produtos minerais, como soja, cana-de-açúcar, celulose, minério de ferro e petróleo cru. De outro lado, o Brasil tem um mercado interno de grande porte, um dos maiores do mundo, que participa das cadeias como consumidor de bens e serviços, principalmente de maior intensidade tecnológica e/ou complexidade econômica. Todavia, existem efetivamente algumas cadeias industriais e de serviços em que o Brasil atua mais significativamente, associadas a integrações produtivas constituídas desde o pós-guerra por liderança de grandes empresas e destinos específicos, mas sem impacto suficiente para nos alçar como ofertantes expressivos do eixo dinâmico das trocas internacionais.

No caso da inserção por meio das exportações de agronegócio e de minérios, *commodities*, o fato de tomarem preços nos mercados internacionais e estarem suscetíveis às oscilações da demanda global aumenta a vulnerabilidade do balanço de pagamentos. Ademais, a maioria das *commodities* da especialização comercial brasileira apresenta

baixa complexidade,[3] mas não necessariamente baixa intensidade tecnológica. Tanto o agronegócio quanto os combustíveis fósseis contemporaneamente contaram com intensos investimentos em P&D, de forma que o Brasil assumiu atividades de maior valor adicionado dessas cadeias – notadamente quando se considera a contribuição pública para ciência, tecnologia e inovação (CT&I), por exemplo, nas universidades federais e estaduais, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e na Petrobras. O desenvolvimento tecnológico e científico, a partir de instituições de apoio (como políticas de compras, financiamento, desoneração do investimento etc.), teve efeitos de transbordamento e encadeamento que contribuíram para adensar certas cadeias domésticas, gerando emprego e elevando salários.[4] Tal ciclo virtuoso não está garantido a partir de investimentos diretos estrangeiros – a menos que a política externa explicite condicionalidades de transferência tecnológica e desenvolvimento local.

Contudo, no Brasil ainda prevalece uma heterogeneidade estrutural significativa entre os setores exportadores de produtos primários e os demais. Ou seja, existem alguns de alta produtividade – como o de minérios, que emprega relativamente pouco e alcança salários superiores relativamente aos outros setores exportadores da economia.[5] Observa-se um desigual acesso à terra e à tecnologia, que, além de seus efeitos danosos ao meio ambiente, ainda condena boa parte da produção interna de produtos primários às culturas de subsistência, nas quais se encela parte da população mais pobre do país. Sem modernização agrícola homogênea, com redistribuição patrimonial, o Brasil não vai conseguir se desenvolver sustentavelmente e com inclusão social.

No caso da inserção do Brasil enquanto mercado consumidor via importações, tem-se como resultado uma estrutura produtiva bastante ambígua no setor industrial, notadamente. De um lado, diversificada, resiliente e de grande porte, a indústria brasileira permanece uma das maiores do mundo – voltada, analogamente, para dentro. Conforme dados da United Nations Industrial Development Organization (Unido),[6] embora a parcela do Brasil no valor adicionado mundial da indústria de transformação tenha caído de 2,9%, em 2005, para 1,8%, em 2016, ainda alcança o *ranking* de nono maior produtor do mundo. Mas, quando se analisa a balança comercial, o Brasil foi somente o 25º maior exportador em 2016 – e o 28º maior importador, de acordo com os dados da Organização Mundial do Comercio (OMC) analisados pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi).[7] Afinal, a relevância da sua inserção comercial tem sido bastante aquém do protagonismo enquanto produtor mundial – disparidade que aumentou ao longo dos últimos anos, notadamente na indústria de transformação: a parcela do Brasil nas exportações mundiais de manufaturas caiu de 0,8%, em 2006, para 0,6%, em 2016; enquanto a participação nas importações mundiais de manufaturas evoluiu de 0,75% a 0,9% (tendo atingido o máximo em 2013, com 1,4%). Então, houve progressivo aumento de penetração de importados na maior parte dos mercados de manufaturados ao longo dos anos 2000 e 2010, ficando estável em 20% para a média da indústria de transformação entre 2012 e 2017.[8]

Assim, nesse movimento duplo, de perda de competitividade das exportações industriais brasileiras e maior penetração dos importados nos mercados internos, houve déficit no comércio dos produtos industriais e reprimarização da pauta. O aumento do conteúdo importado também se fez sentir no valor adicionado das

3. HARVARD UNIVERSITY. Center for International Development. *Atlas of Economic Complexity*: Brazil export profile, 2016. Massachusetts: Harvard University, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/EWHkqj>. Acesso em: 24 fev. 2018.

4. CAMPOS NETO, C. A. Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013. *In:* CAMPOS NETO, C. A.; POMPERMAYER, F. M. (Orgs.). *Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)*. Brasília: Ipea, 2014.
CAVALCANTE, L. R.; UDERMAN, S. Science, technology and innovation policies in the regional development of Brazil. *In:* BAER, W. (Ed.). *The regional impact of national policies*: the case of Brazil. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012. p. 98-121.

5. REIS, C. F. B. Sofisticação tecnológica e desenvolvimento econômico: a divisão centro-periferia no contexto das cadeias globais de valor. *Boletim Informações Fipe*, São Paulo, v. 419, p. 19-23, 2015.

6. UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *Indstat, country profiles, anual report*. Belgium: Unido, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/3DNjHQ>. Acesso em: 24 fev. 2018.

7. IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *A posição do Brasil no ranking mundial de serviços*. São Paulo: Iedi, 2017. (Carta Iedi).

8. CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Indicadores industriais.* Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/fh6DxC>. Acesso em: 24 fev. 2018.

exportações brasileiras, com indicador para trás[9] em 11% em 2011– valor distante das demais economias emergentes e em desenvolvimento. Considerando-se a participação importada nas exportações de manufaturados do Brasil, de, em média, 15%, os indicadores mais altos foram assinalados em coque, petróleo refinado e combustível nuclear (21,3%), equipamentos eletrônicos e óticos (19,85%), equipamentos de transporte (19,5%), borracha e plástico (17,4%), produtos minerais não metálicos (16,7%), máquinas e equipamentos (16,2%) e instrumentos elétricos (16%).[10] Trata-se de indicadores mais baixos se comparados à maioria dos países avaliados pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), mas que revelam que certas indústrias de alta e média-alta tecnologias estão contando mais com importações na fabricação de seus produtos comparativamente a outras do país. Se isso sinaliza um aumento de eficiência em termos de custos relativos, também implica o aumento das porosidades das cadeias internas – afetando emprego, investimento produtivo e renda.

Quando se examina a origem desse valor adicionado importado nas exportações brasileiras, os Estados Unidos predominam. Juntamente à China, são os maiores destinos das exportações brasileiras. Todavia, lembrando a vocação regional das cadeias, por muito tempo o mercado que sustentou as exportações brasileiras de certas manufaturas, em especial de bens de consumo duráveis, foi o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a América Latina. A despeito da integração produtiva regional não ter se consolidado, nosso continente tem sido importante destino ainda em 2016, por exemplo, de algumas linhas de produtos das indústrias de média e media-alta tecnologias, como farmacêuticos, veículos automotores, baterias e acumuladores elétricos, eletrodomésticos, máquinas de escritório, máquinas agrícolas.[11]

Então, até aqui fica claro que:

a) cada CGV tem sua própria estrutura e dinâmica;

b) existem poucas informações detalhadas sobre as cadeias, por isso mais informações são necessárias para compreendê-las;

c) sua dinâmica depende de fatores estruturais e institucionais, com governança, agentes e decisões principais concentrados nas empresas e nos estados de maior poder;

d) o Brasil está problematicamente inserido nas cadeias de valor, principalmente como fornecedor de alimentos e matérias-primas e como mercado consumidor;

e) o significado de melhorar a inserção depende de objetivos políticos, econômicos e sociais; portanto, não são consenso e exigem debate democrático e a confrontação de diferentes pontos de vista teóricos e ideológicos.

Diante desse quadro geral da inserção do Brasil nas CGVs e suas dinâmicas de funcionamento, ficam algumas reflexões do ponto de vista estruturalista sobre o planejamento de políticas comerciais (e demais políticas públicas). Melhorar a inserção significa torná-la mais oportuna para o desenvolvimento econômico e social, reduzindo desigualdades. Esse movimento passa necessariamente pela redistribuição de riqueza e poder dos mercados de fatores, bens e serviços. Nesse sentido, o Estado não pode abrir mão de seu papel alocativo e distributivo, nem da soberania quanto aos seus recursos estratégicos e na discussão dos "novos temas" nas negociações de comércio internacional: investimentos, serviços, propriedade intelectual (e transferência tecnológica), cláusulas trabalhistas e ambientais.

A solução de se promover um "choque de competitividade" e maior inserção nas cadeias de valor a partir simplesmente da liberalização do comércio exterior e de acordos de comércio com Estados Unidos e Europa

9. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trade in Value Added (TIVA)*. Genebra: OECD; WTO, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/HfyeK8>. Acesso em: 24 fev. 2018.

10. REIS, C. F. B.; ALMEIDA, J. S. G. Padrões de inserção exportadora nas cadeias globais de valor. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 9., 2016, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FGV, 2016.

11. *Op. cit*.

tende a intensificar, em vez de resolver, a problemática da concentração de renda e riqueza – inclusive interestatal, relegando o Brasil a uma posição mais vulnerável nas relações internacionais. Sobretudo diante de um quadro de desvantagem diante do poder das grandes corporações transnacionais e seus Estados de origem, em que o protecionismo tem aumentado e os acordos de investimentos estejam em estado de maior tensão. Somado a este cenário externo complicado, são amplas as incertezas políticas na atual conjuntura brasileira – por isso a política comercial legítima precisa debater em profundidade o que significa melhorar a inserção nas cadeias de valor.

Em suma, defende-se padrões de inserção externa cuja mudança estrutural engendra dinâmicas de longo prazo de elevação do emprego, renda e alívio das desigualdades sociais, políticas e econômicas. As medidas propostas nesse sentido, então, orientam-se pelo zelo ao multilateralismo, melhoria da integração produtiva regional, proteção às atividades estratégicas das cadeias produtivas, controle de capitais, negociação de transferência tecnológica, primar pelos interesses da conservação ambiental, relações trabalhistas justas e garantia dos direitos, cuidar da segurança alimentar e energética e melhorar a infraestrutura de transporte, moradia, saneamento, saúde e educação da população.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão
Editorar Multimídia

Editoração
Editorar Multimídia

Capa
Leonardo Hideki Higa

Imagens da Capa
Banco Freepik (freepik.com)

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2177-1855

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL