

POLÍTICA TARIFÁRIA DE IMPORTAÇÕES DO BRASIL EM DEBATE

Pedro Miranda¹

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 academia² 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).

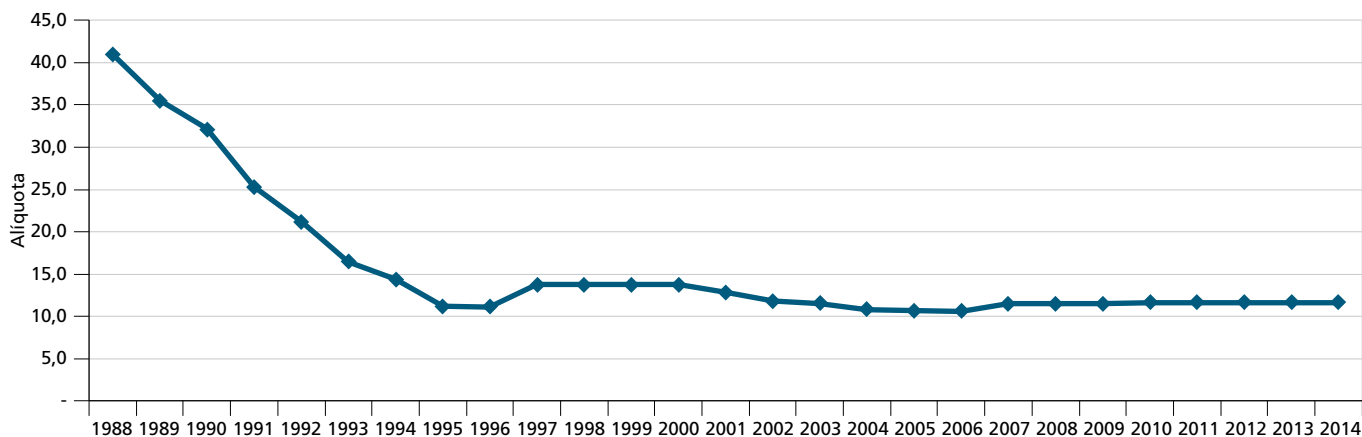
4. ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Política industrial*. Brasília: ABDI, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/qzdSN4>>. Acessado em: 10 dez. 2015.

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.

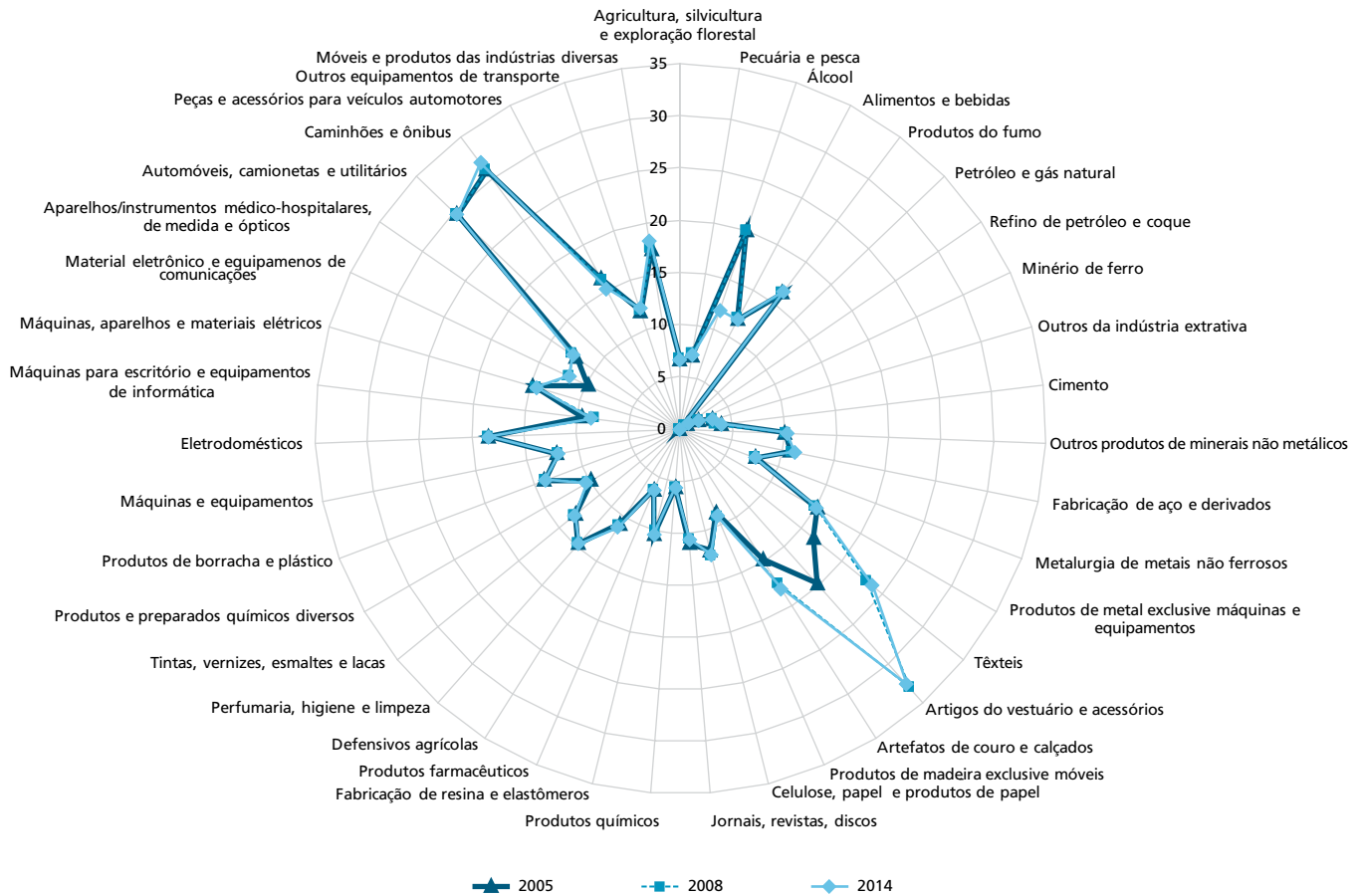
Entre as alterações associadas a demandas de setores específicos, cabe ressaltar as mudanças no setor automotivo, um dos pilares de formação do Mercosul. Objeto de acordos entre Brasil e Argentina, o setor passou por um cronograma de redução tarifária até 2000, quando foi estabelecido o acordo automotivo 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.