

# AS TARIFAS ADUANEIRAS NO BRASIL SÃO EXCESSIVAMENTE ELEVADAS?

Honorio Kume<sup>1</sup>

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,<sup>2</sup> sendo as mais promissoras com o Canadá e a Associação Europeia de Livre Comércio, formada por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. Esta estratégia 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<sup>3</sup> médias da indústria<sup>4</sup> 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.

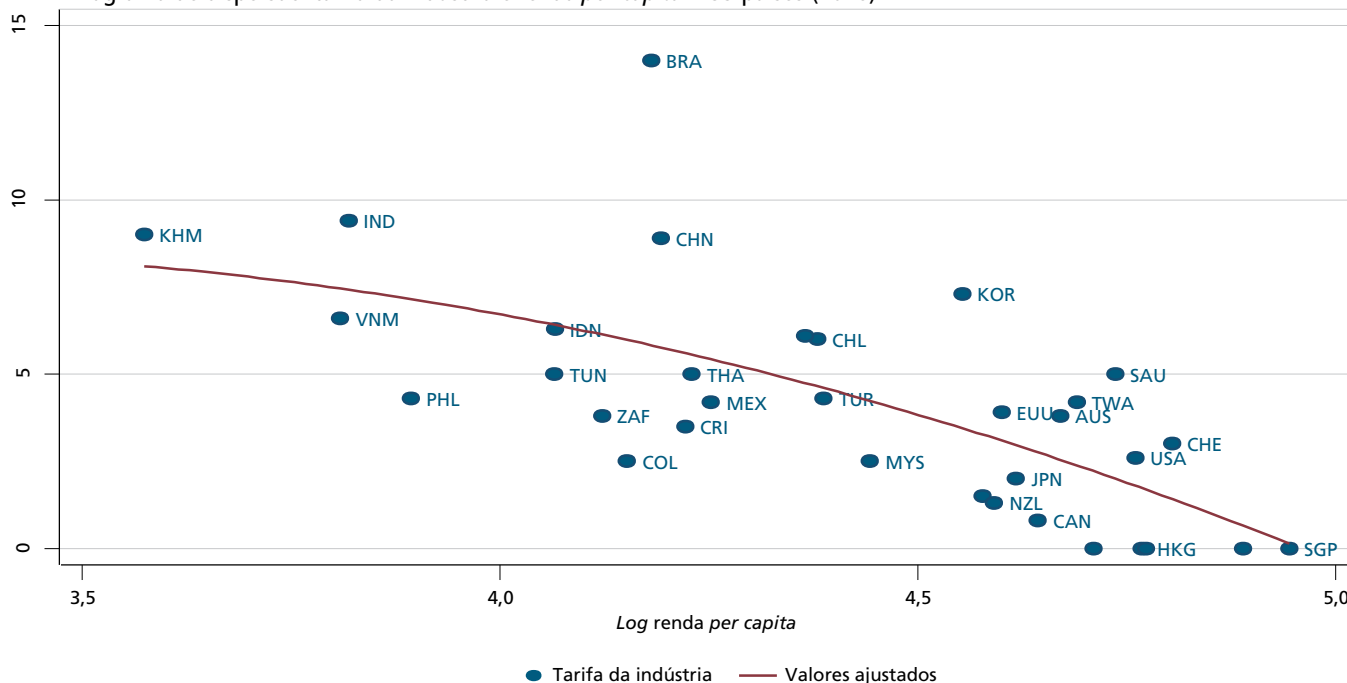
3. Refere-se à tarifa legal aplicada para todos os parceiros comerciais membros da OMC, também conhecida como tarifa da nação mais favorecida. Portanto, não são consideradas as preferências tarifárias concedidas por meio de acordos comerciais.

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,<sup>5</sup> 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,

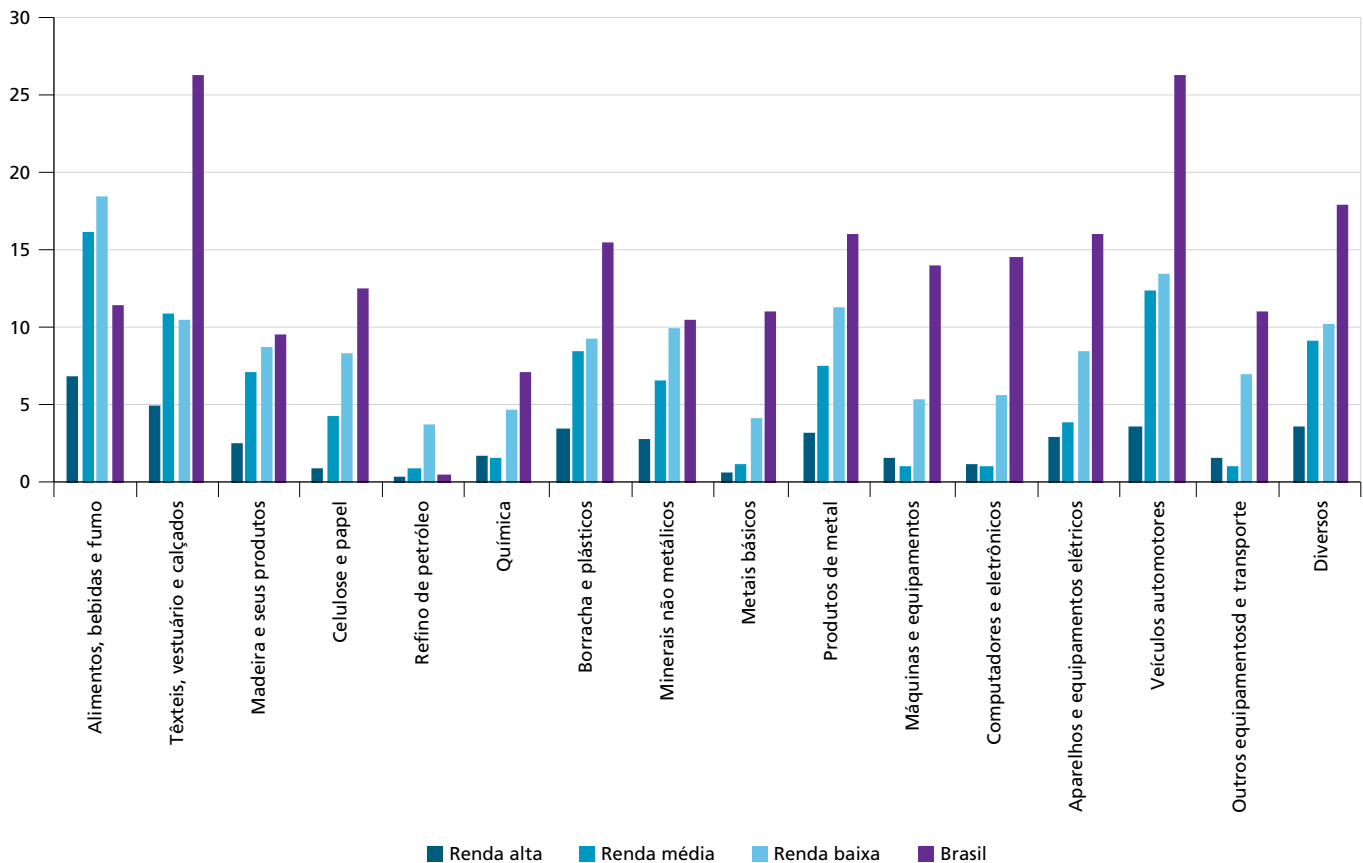
5. Esta classificação é praticamente semelhante à adotada pelo Banco Mundial, disponível em: <<https://goo.gl/4exJCx>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

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),<sup>6</sup> 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.

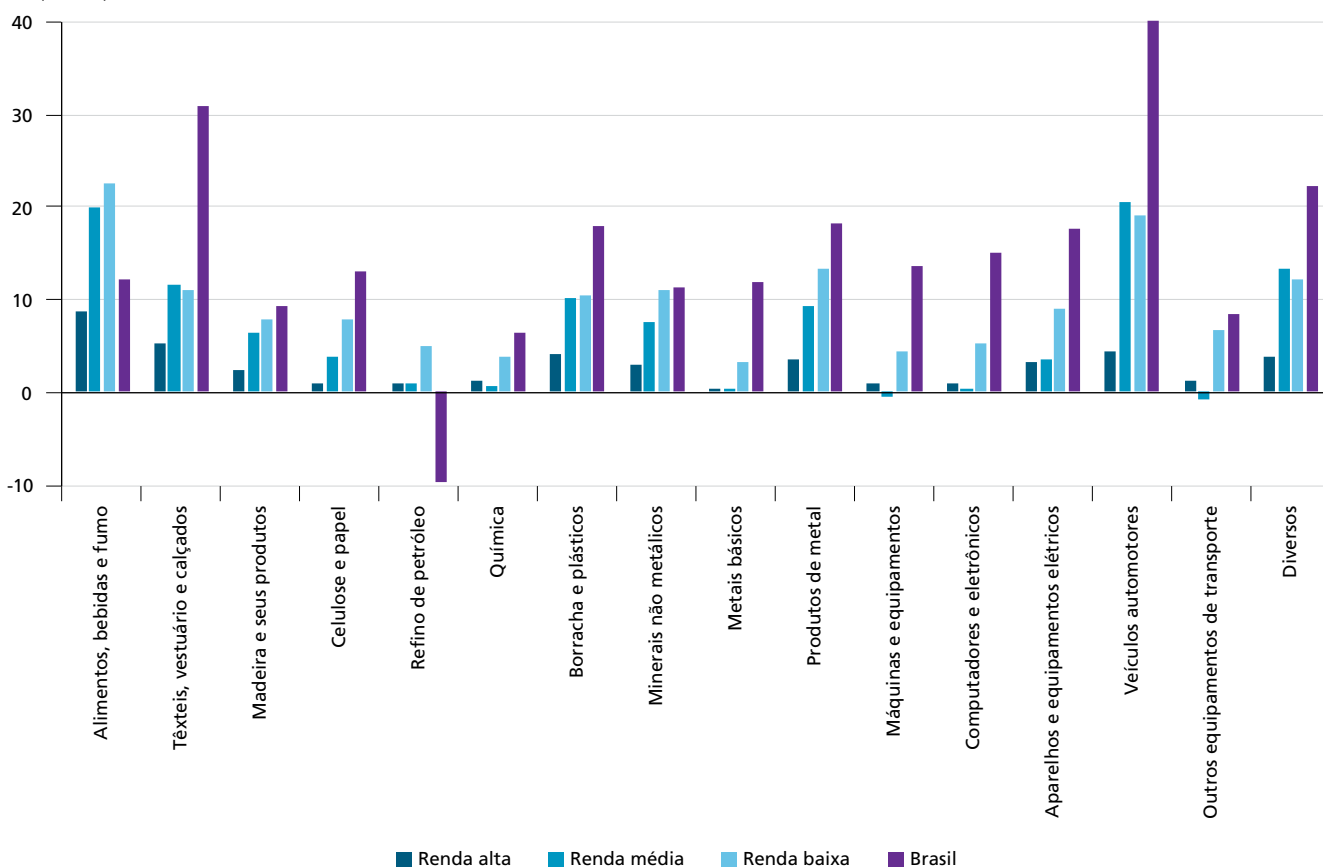
no país é de cem e a tarifa também nula, o custo da montagem do carro, incluindo o lucro, não pode superar cinquenta. Se o governo aplica uma tarifa de 20% na importação de carros, o custo da montagem pode atingir setenta. Isto significa que o processo produtivo da montadora pode ter um custo 40% (setenta 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 grupos 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.

