

IDEIAS PARA REVISÃO DA POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL¹

Ivan Oliveira²

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; CINDS, 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.