

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

Pedro Miranda<sup>1</sup>

Marta Castilho<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

A tarifa aduaneira brasileira guarda hoje um perfil muito próximo daquele que resultou da reforma dos anos 1990.<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> sobre a industrialização alemã, e de Chang,<sup>7</sup> 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 <sup>1</sup>	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 <sup>1</sup>	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: <sup>1</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

Em suma, uma eventual revisão da estrutura tarifária em geral ou que abarque apenas setores específicos não deve ser norteadada 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.

