

2485

LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES: UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS?

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

Marcelo José Braga Nonnenberg
Fernando J. Ribeiro
Honório Kume
Gerlane Gonçalves de Andrade
Helena Nobre de Oliveira



LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES: UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS?

Marcelo José Braga Nonnenberg¹

Fernando J. Ribeiro²

Honório Kume³

Gerlane Gonçalves de Andrade⁴

Helena Nobre de Oliveira⁵

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

5. Pesquisadora do PNPD na Dimac/Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

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
Mylena Fiori

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia.

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

JEL: F10; F15.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 REDUÇÃO UNILATERAL DAS TARIFAS <i>VERSUS</i> ACORDOS COMERCIAIS: ASPECTOS TEÓRICOS	8
3 DESCRIÇÃO DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS E DA METODOLOGIA	13
4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	18
5 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA COMERCIAL DE PAÍSES SELECIONADOS	23
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS	48
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	49

SINOPSE

Diversos estudos têm demonstrado que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com as de países com renda *per capita* similar. Há controvérsias, contudo, sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil, se por meio de uma redução tarifária unilateral, ou da celebração de acordos comerciais com parceiros relevantes. O objetivo deste trabalho é fornecer subsídios a essa discussão, envolvendo três etapas: *i*) análise dos fundamentos teóricos da questão; *ii*) avaliação da experiência internacional, lançando mão de bases de dados sobre acordos comerciais celebrados entre os diversos países do mundo nas últimas décadas; e *iii*) breves estudos de caso de oito países de renda média, cuja experiência pode servir de referência para o caso brasileiro: China, Tailândia, Rússia, Hungria, Polônia, Romênia, México e Chile. O estudo conclui que a existência de tarifas elevadas não parece ter sido uma pré-condição para a realização de acordos. Além disso, as liberalizações unilateral e via acordos são estratégias complementares e que buscam atingir objetivos distintos. Portanto, se o país tiver, de fato, a finalidade de reduzir seus níveis de proteção tarifária tendo em vista os ganhos de eficiência econômica e de produtividade previstos na literatura – e ratificados pela evidência empírica –, o caminho natural é o da abertura unilateral, com os acordos comerciais desempenhando um papel complementar para atingir objetivos mais diversificados em termos não apenas econômicos mas também geopolíticos.

Palavras-chave: comércio exterior; tarifas de importação; acordos comerciais.

ABSTRACT

The literature has been showing that current import tariffs on industrialized products in Brazil are excessively high when compared to countries with similar income per capita. But there's a controversy over the best path to reduce the level of protection, whether through an unilateral tariff reduction or through the negotiation of trade agreements with relevant countries. The aim of this paper is to subsidize this debate, what is made in three ways. First, by analyzing the theoretical matters related to the question; second, by evaluating the international experience, what is made through organizing information from different databases concerning trade agreements signed by a huge number of countries in the last decades; and third, through brief case studies of eight middle income countries, whose experience can be used as reference to the Brazilian

case: China, Thailand, Russia, Hungary, Poland, Romania, Mexico and Chile. The paper concludes that high import tariffs doesn't seem to be a precondition for the negotiation and signing of trade agreements and that unilateral tariff reductions and reductions via trade agreements are complementary strategies aimed to satisfy distinct objectives. Therefore, if the country in fact wants to reduce the levels of tariff protection having in sight the economic efficiency and productivity gains that the theoretical literature predicts – and the empirical literature confirms –, the natural way is to make an unilateral liberalization, with the trade agreements playing a complementary role to reach more diversified objectives, not only the economic ones but also geopolitical ones.

Keywords: trade; import tariffs; trade agreements.

1 INTRODUÇÃO

Após a liberalização unilateral das importações no período 1990-1993, quando eliminou a maioria das barreiras não tarifárias e reduziu a tarifa média de 32,2%, em 1990, para 16,5%, em 1993, o nível de proteção nominal no Brasil passou a ser próximo de outros países em desenvolvimento com renda *per capita* similar. A partir de então, ocorreram mudanças com a introdução da tarifa externa comum do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1995 e o aumento unilateral das tarifas de alguns setores, em 2008, mas sem alteração importante no nível médio de proteção.

Nos demais países, ao contrário, o processo de abertura comercial continuou após a primeira rodada de reduções tarifárias nas décadas de 1980 e 1990. Por conta disso, diversos trabalhos têm demonstrado que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países de renda *per capita* semelhante. Essa diferença se acentua mais ainda quando a comparação é feita em bens de capitais e bens intermediários, principais fontes de acesso a novas tecnologias (CDPP e CINDDES, 2016; Moreira e Souza, 2017; Kume, 2018).

Diante desse diagnóstico, têm surgido propostas de uma nova rodada de reduções tarifárias no Brasil. Como esperado, essa questão é controversa e, ainda, alguns defendem a manutenção do atual nível de proteção, sob o argumento de que o fortalecimento da indústria é essencial para o desenvolvimento econômico.

Mesmo entre os defensores da abertura comercial, há, entretanto, controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para alcançar ganhos de produtividade, o que não impediria que, posteriormente, acordos comerciais fossem alcançados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos. A literatura teórica que discute as vantagens e desvantagens da redução unilateral das tarifas *vis-a-vis* a redução por meio de acordos comerciais é inconclusiva: a melhor opção depende da especificidade do país e de sua respectiva política, ou seja, varia de caso a caso.

O objetivo deste trabalho é fornecer subsídios a esta discussão, respondendo a seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações após 1995 efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após concluir os acordos? A escolha do ano de 1995 como ponto de partida se deve a dois fatores. Primeiro, porque apenas a partir desse ano há disponibilidade de dados de tarifas para a grande maioria dos países, permitindo que se trabalhe com uma amostra mais representativa. Segundo, porque foi em meados da década de 1990 que a assinatura de acordos comerciais se tornou um fenômeno mais frequente, observando-se, a partir daí, um crescimento exponencial de tais acordos.

Além desta breve introdução, o trabalho é dividido em mais cinco seções. A seção 2 apresenta um resumo do debate teórico sobre redução unilateral das tarifas *versus* acordos comerciais. A seção 3 trata dos dados utilizados e da metodologia adotada para a análise da experiência internacional, feita na seção 4, que procura identificar, para um grupo selecionado de países, se o número de acordos comerciais assinados antes da liberalização unilateral das importações é maior ou menor do que após aqueles efetuados depois da redução das tarifas, diferenciando os países segundo o nível da tarifa, da renda *per capita* e do tamanho da economia. A seção 5 faz uma breve análise da estratégia de política comercial de alguns países com renda *per capita* semelhante à do Brasil, de forma a ilustrar, com casos específicos, a análise mais ampla feita na seção anterior. Por fim, a seção 6 apresenta as conclusões do trabalho.

2 REDUÇÃO UNILATERAL DAS TARIFAS *VERSUS* ACORDOS COMERCIAIS: ASPECTOS TEÓRICOS

A redução das tarifas aduaneiras diminui o preço dos produtos importados e, conseqüentemente, o dos bens produzidos no país que competem com os importados, beneficiando os consumidores e as empresas que os adquirem como insumos no seu processo produtivo, favorecendo a competitividade no mercado internacional. Quanto aos bens de capital, o seu menor preço estimula o investimento por meio do aumento da taxa de retorno. Além disso, maior abertura às importações permite acesso mais fácil a insumos, máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico. Há ainda um potencial efeito positivo sobre as exportações, tanto pelo lado dos menores custos de produção, propiciados pela abertura, quanto pelo efeito do crescimento das importações

sobre a taxa de câmbio. Ademais, em um regime de câmbio flexível, maiores importações provocam, em geral, uma maior demanda por dólares, levando a uma depreciação cambial da moeda nacional, o que é favorável às exportações.

A competição com as importações também tende a gerar uma realocação dos recursos produtivos das firmas menos eficientes para empresas mais produtivas e exportadoras, levando a um aumento da produtividade agregada da economia. Evidentemente, esta transferência de recursos entre firmas e/ou setores causará um desemprego temporário, mas que pode ser atenuado pelo governo por meio de medidas compensatórias, tais como seguro-desemprego específico, treinamento de mão de obra e financiamento para mudanças de atividade, sendo mitigado no longo prazo.

Mais ainda, uma liberalização unilateral considerada de caráter permanente reduz substancialmente – ou mesmo elimina – o uso de recursos privados para atividades de *lobby* junto ao governo, com o objetivo de obter medidas de proteção – ou seja, atividades de *rent seeking* (Bhagwati, 1982). Como exemplo, no caso brasileiro, há a dedicação de tempo e dinheiro por parte de associações empresariais ou sindicatos de trabalhadores para convencer órgãos governamentais da importância do aumento da proteção ou para obter tratamentos privilegiados por meio de mudanças tarifárias e criação de “ex-tarifários”.¹ Há ainda a questão do desperdício de recursos públicos, associado ao custo de designar servidores públicos para analisar e avaliar os pedidos de tratamento favorável e conferir se o produto importado corresponde ou não ao “ex-tarifário”, quando poderiam estar desempenhando outras tarefas. Em síntese, redução de tarifas de importação implica uma economia mais produtiva e mais competitiva ante os padrões convencionais internacionais, com o ganho sendo tanto maior quanto mais elevadas forem as tarifas iniciais.

Os defensores da liberalização das importações por meio de sucessivos acordos comerciais com os principais parceiros consideram que a manutenção de tarifas maiores aumenta o poder de barganha nas negociações comerciais e que essa estratégia gera, além do tradicional ganho de eficiência, os seguintes benefícios adicionais: *i*) maior acesso aos mercados dos parceiros comerciais; *ii*) ganhos de economias de escala nos setores exportadores; e *iii*) maior credibilidade na manutenção das

1. Regime que permite a redução a zero das tarifas de importação de bens de capital ou de bens de informática e tecnologia, desde que não haja produção doméstica de produto similar.

reduções tarifárias, tanto interna como externa, por serem sancionados por acordos internacionais (Wonnacott e Wonnacott, 2005; 2011).

O primeiro diz respeito aos ganhos tradicionais de comércio que um acordo pode proporcionar. Quando um país A passa a ter livre acesso ao mercado do seu parceiro B, mas o preço mundial permanece constante, as exportações de A para B aumentam, pois sobre elas deixam de incidir as tarifas aduaneiras, enquanto os demais competidores continuam a pagar a tarifa. O ganho do país A com o tratamento preferencial pode ser medido pela receita do imposto de importação que deixou de ser paga e que, pelo menos parcialmente, pode ser apropriada pelos exportadores do país. O mesmo ocorre com os produtos que o país A importa do país B, só que o país A tem uma perda de receita de imposto de importação. Logo, o resultado líquido para o país A pode ser positivo ou negativo, dependendo da diferença entre o ganho apropriado pelos exportadores e a perda de imposto por parte do governo (Panagaryia, 2002). O resultado, entretanto, é diferente quando o parceiro comercial (país B) tem participação importante no mercado mundial. Nesse caso, o aumento das importações de B eleva o preço internacional dos produtos cujas tarifas foram reduzidas no acordo e que são exportados pelo país A. Isso traz um ganho de termos de troca para o país A, o qual, somado ao ganho com a apropriação do menor imposto de importação, gera um resultado líquido maior para o país A.²

O segundo item diz respeito a ganhos de economias de escala. Eles podem existir somente na hipótese de que a única ou a principal restrição ao aumento das exportações do país A – e, portanto, ao aumento de sua escala de produção – seja exatamente a dificuldade de acesso ao mercado do parceiro comercial B por conta da tarifa. Caso contrário, o exportador do país A poderá elevar a sua escala de produção até o ponto ótimo, em que o custo marginal se torna igual ou menor do que o preço mundial, vendendo para o mercado doméstico e exportando o restante, mesmo na ausência de qualquer tratamento tarifário preferencial por parte dos importadores (Melo, Panagariya e Rodrik, 1993).

O terceiro item é relacionado à ideia de que acordos comerciais reforçam o entendimento de que o país está realmente comprometido com um regime comercial mais aberto, além de depender fundamentalmente da credibilidade do governo e da

2. O resultado líquido, ainda assim, pode ser negativo, mas é pouco provável.

percepção quanto à estabilidade institucional. Com efeito, se os acordos comerciais forem percebidos como sendo pouco suscetíveis a retrocessos, eles tendem a fortalecer a impressão que a liberalização das importações é um programa permanente.

Por fim, o argumento de que países com maiores tarifas apresentam maior poder de barganha nas negociações comerciais é, no mínimo, questionável. Em acordos de livre comércio, todos os produtos importados de seus parceiros passam a ser isentos de tarifas, e, assim, haverá ganhos de acesso a mercado para os parceiros, não importa qual seja o nível inicial das tarifas. Eventualmente, esse fator pode ter alguma influência no número de produtos a serem incluídos da lista de exceção ao livre comércio, para os quais a isenção tarifária ocorrerá somente após um determinado período. Pode fazer alguma diferença também quando há restrições não tarifárias relevantes. Por exemplo, nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia, os europeus poderiam oferecer maiores cotas tarifárias se as tarifas do Mercosul forem elevadas. Como nada impede que o Mercosul reduza unilateralmente as tarifas imediatamente após a assinatura do acordo, ocorrendo eventuais ganhos nas exportações da União Europeia, as concessões europeias não estarão, no entanto, tão fortemente atreladas ao nível das tarifas no Mercosul.

A importância das tarifas como moeda de troca nas negociações perde relevância também quando se tem em conta que os acordos de livre comércio contemporâneos passaram a ter uma abrangência maior, incluindo serviços, regras sobre propriedade intelectual, investimento, fluxo de capitais, normas ambientais e trabalhistas, regulação de padrões e requisitos fitossanitários e sanitários (Rodrik, 2018). Por exemplo, China, Estados Unidos e União Europeia assinaram, respectivamente, em 2003, 2008 e 2015, acordos de livre comércio com Cingapura, país que já aplicava tarifa nula para todos os produtos, à exceção de dois: cerveja e bebidas alcoólicas não especificadas na classificação seis dígitos do Sistema Harmonizado. Qual seria o sentido desses acordos, uma vez que o ganho com redução de tarifas seria nulo?

Uma explicação recai, certamente, na ideia de que o acordo é uma garantia que as tarifas não serão elevadas no futuro. O mais importante para China, Estados Unidos e União Europeia, entretanto, é garantir o livre acesso ao mercado de serviços, inclusive financeiros e do comércio eletrônico, e facilitar e proteger os seus investidores por meio de regras de investimento, propriedade intelectual, regras de competição e mobilidade de pessoal (executivos, gerentes e técnicos qualificados). Esses acordos recentes deixam

de lado a tradicional troca de bens por bens e passam a enfatizar a troca de bens por serviços, a garantia de investimentos estrangeiros e a compatibilização de normas técnicas e critérios de acesso de produtos e pessoas ao mercado do parceiro. Nesse tipo de acordo, os parceiros não são escolhidos por terem tarifas elevadas que propiciarão maior acesso ao mercado de bens, mas por terem disposição para abrir o mercado de serviços, aceitar regras favoráveis aos investimentos externos e garantir a propriedade intelectual.

A suposta vantagem de acordos bilaterais ou regionais sobre uma abertura unilateral torna-se ainda mais frágil também quando se leva em conta que o processo de negociação, assinatura e implementação de acordos comerciais tende a demorar muito mais do que uma abertura unilateral, não apenas pelo tempo e esforço envolvido na negociação em si mas também porque exige um prazo razoável para o cumprimento dos procedimentos legais para sua entrada em vigor. Portanto, configura-se uma estratégia cujos benefícios só são efetivamente sentidos em médio e longo prazo.

Além do mais, os custos de administração de um acordo comercial não são desprezíveis. Cada um dos acordos exige o cumprimento de regras de origem, tornando a administração aduaneira uma tarefa complexa e que eleva os custos da atividade de exportação, seja por alterar a composição dos insumos segundo o país de destino da mercadoria, seja por exigir dos exportadores o cumprimento de uma série de requisitos técnicos especificamente estabelecidos no acordo.

Por fim, não há nenhuma garantia de que a conclusão de um acordo comercial importante será seguida de negociação e fechamento de outros. Por exemplo, ainda que o acordo Mercosul-União Europeia seja concluído rapidamente, as negociações seguintes, segundo a importância no comércio, deveriam ser com a China e os Estados Unidos. Até onde se sabe, porém, eles não estão na agenda do governo brasileiro nem do Mercosul. Uma alternativa seria esperar apenas a conclusão do acordo Mercosul-União Europeia e aplicar imediatamente uma redução unilateral das tarifas, no entanto, essa estratégia pode não propiciar ganhos adicionais importantes na exportação na medida em que esse cenário esteja presente nos cálculos dos europeus para atingir um acordo equilibrado.

Em resumo, apesar de a ideia de promover maior liberalização comercial por meio de acordos bilaterais ou regionais propiciar inegáveis ganhos decorrentes do maior acesso aos mercados externos, não há argumentos sólidos de que seja uma

estratégia melhor do que a abertura unilateral. Na verdade, se o objetivo do país for obter os ganhos mais plenos possíveis que a abertura comercial pode proporcionar, inclusive em termos de maior competitividade e acesso a mercados das exportações, a estratégia mais razoável é investir nas duas frentes, tratando a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, e não como substitutos. A seção a seguir fará uma análise da experiência internacional para tentar identificar se há algum padrão de comportamento dos países ante essas duas frentes de liberalização – mais especificamente, se os países optaram por reduções unilaterais de tarifas antes, durante ou depois da negociação de acordos comerciais.

3 DESCRIÇÃO DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS E DA METODOLOGIA

Os dados necessários para a análise a que se propõe este trabalho são referentes aos acordos em vigor, tarifas médias de importação, importações, renda e renda *per capita*. O objetivo foi obter o maior número possível de dados relativos a acordos comerciais. A Organização Mundial de Comércio (OMC) possui uma base disponível no seu *site* que compreende todos os acordos notificados, no entanto, há centenas de acordos que, por diversas razões, não foram notificados. Por isso, além desses dados, foram utilizadas duas outras fontes relativas aos acordos: Design of Trade Agreements, de Dur, Baccini e Elsig (DESTA),³ de 2014, e Mario Larch's Regional Trade Agreements Database, de Egger and Larch (RTA),⁴ de 2008. Os dados de tarifas e importações foram retirados do world Integrated Trade Solution (WITS), e os de renda e renda *per capita* provêm do World Development Indicators do Banco Mundial.

A base RTA consolida as informações de todos os acordos notificados desde 1950 até 2015, mas deixa de fora os não notificados. Nessa base, os dados são apresentados por pares de países, com informações relativas aos acordos assinados, vigentes ou não, inclusive sobre o início e o eventual fim dos acordos. A base DESTA é mais ampla e fornece informações sobre todos os acordos, de 1948 até 2017, notificados ou não, porém não inclui dados sobre o término deles.

3. Disponível em: <<https://www.designoftradeagreements.org/>>.

4. Disponível em: <<https://www.ewf.uni-bayreuth.de/en/research/RTA-data/index.html>>.

Os acordos informados na base RTA são classificados em quatro categorias: *i) customs union*, em conformidade com o previsto no art. XXIV do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT); *ii) economic integration agrément*, segundo art. V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – GATS); *iii) free trade agreement* (art. XXIV do GATT); e *iv) partial scope agrément*, não definido no GATT/GATS, cobrindo apenas alguns produtos, notificados na *enabling clause*. Além disso, há acordos que envolvem combinações de diferentes categorias, em geral os que cobrem simultaneamente bens e serviços.

A base DESTA compreende os mesmos tipos de acordos e acrescenta outro, denominado *framework agreement*. Classifica também os acordos em sete tipos: bilaterais; plurilaterais; plurilaterais e terceiro país; região-região; acesso; acesso como resultado de participação em outro acordo; e saída. Além dessas informações, as bases fornecem várias outras e nem todas foram consideradas na consolidação dos dados.

Para a seleção dos países a serem considerados na amostra a ser utilizada no estudo, foram inicialmente selecionados apenas os que tinham um produto interno bruto (PIB) e uma paridade do poder de compra (PPP)⁵ médios, entre 2010 e 2016, maior ou igual a US\$ 10 bilhões, perfazendo um total de 151 países. Desses, Afeganistão, Porto Rico e Sudão do Sul não fizeram acordo no período e por isso não são analisados. Assim, foram analisados 148 países.⁶

5. Os dados do PIB e PPP foram retirados do Banco Mundial, exceto para Taiwan, Síria, Venezuela e Líbia, cujos dados foram obtidos do *site* da Agência Central de Inteligência (Central Intelligence Agency – CIA).

6. Angola, Albânia, Emirados Árabes Unidos, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Benin, Burkina Faso, Bangladesh, Bulgária, Barein, Bósnia-Herzegovina, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Brunei, Botsuana, Canadá, Suíça, Chile, China, Costa do Marfim, Camarões, República Democrática do Congo, Congo, Colômbia, Costa Rica, Chipre, República Tcheca, Alemanha, Dinamarca, República Dominicana, Argélia, Equador, Egito, Espanha, Estônia, Etiópia, Finlândia, França, Gabão, Reino Unido, Geórgia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Grécia, Guatemala, China (Hong Kong), Honduras, Croácia, Haiti, Hungria, Indonésia, Índia, Irlanda, Irã, Iraque, Islândia, Israel, Itália, Jamaica, Jordânia, Japão, Cazaquistão, Quênia, Quirguistão, Camboja, Coréia do Sul, Kuwait, Laos, Líbano, Líbia, Sri Lanka, Lituânia, Luxemburgo, Letônia, China (Macau), Marrocos, Moldávia, Madagascar, México, Macedônia, Mali, Malta, Mianmar, Mongólia, Moçambique, Mauritânia, Maurício, Malauí, Malásia, Namíbia, Níger, Nigéria, Nicarágua, Holanda, Noruega, Nepal, Nova Zelândia, Omã, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, Papua Nova Guiné, Polônia, Portugal, Paraguai, Palestina, Catar, Romênia, Rússia (Federação Russa), Ruanda, Arábia Saudita, Sudão, Senegal, Cingapura, El Salvador, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suazilândia, Síria, Chade, Tailândia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Taiwan, Tanzânia, Uganda, Ucrânia, Uruguai, Estados Unidos da América, Uzbequistão, Venezuela, Vietnã, Iêmen, África do Sul, Zâmbia, Zimbábue.

A segunda etapa foi a consolidação das duas bases de dados. Apesar de a base DESTA ser a mais completa, em termos da quantidade de acordos cobertos, a estrutura de apresentação da base RTA foi a mais conveniente para manipulação e a elaboração do banco a ser montado para este estudo, mantendo-se a transparência. Além disso, julgou-se conveniente unir as informações acerca dos acordos não notificados contidos na base DESTA, portanto, a junção das bases daria maior completude aos dados. A consolidação das bases e todo o trabalho de construção do banco de dados usado foram feitos utilizando-se programação em R.

Como este trabalho refere-se a acordos comerciais relativos a livre comércio de bens que envolvem a totalidade das mercadorias transacionadas, foram eliminados os acordos de serviços e alcance parcial (*partial scope*). As informações incorporadas no nosso banco de dados foram o ano de assinatura do acordo (quando disponível), ano de entrada em vigor, ano de término (também quando disponível), notificação do acordo, país, nome do acordo⁷ e filiação (ou não) do país à OMC.

Essa etapa resultou na construção de um banco de dados com informações relativas à realização de acordos para cada país, com aproximadamente duas mil linhas. Ou seja, para cada país incluído, aparecem as informações relativas aos acordos dos quais ele faz ou fez parte, logo, o mesmo acordo aparece diversas vezes. Vale ressaltar também que, quando um país ganha acesso a um bloco, aparecem também os acordos que esse bloco possui com outros países ou regiões. Por exemplo, quando um país ingressa na União Europeia, vão constar, além do próprio acordo com o bloco econômico, os acordos que ela possui com terceiros países ou blocos – e que passam a valer também para o país ingressante.

A terceira etapa foi uma limpeza no banco de dados com os seguintes objetivos: *i*) retirar acordos duplicados, pelo fato de constarem nas duas bases; e *ii*) retirar acordos que representam apenas a continuação de outros previamente assinados entre os mesmos países, mantendo-se o mais antigo, mas consolidando o período completo dos dois.⁸ Foi feita também uma pesquisa usando diversas fontes de dados para examinar a real data de vigência, e surgiram alguns, principalmente de países africanos, que, apesar de haver registro da data de assinatura, entraram em vigência muitos anos depois ou mesmo nunca

7. Para vários acordos, as bases forneciam o nome; para outros, apenas uma sigla identificando os parceiros. Nesses casos, os nomes dos acordos foram criados pelos autores.

8. Desde que o acordo anterior não fosse *partial scope*.

entraram em vigor. Esses acordos contraditórios foram corrigidos ou excluídos, quando necessário. Ao final, a base ficou com 2.378 registros de países/acordos.

A quarta fase da construção da base foi agregar a essa tabela as informações referentes a PIB e PIB *per capita* em 2015, as tarifas nação mais favorecida (Most Favoured Nation – MFN)⁹ para produtos industrializados – com equivalente *ad valorem* (AVE) e sem AVE – e a participação das importações¹⁰ oriundas dos parceiros dos acordos nas importações totais no ano inicial de vigência. O nível de renda levou em consideração o PIB *per capita* de 2015, levando em conta os quantis de distribuição. Isso permitiu dividi-los em três níveis de renda – baixa, média e alta –, segundo as distribuições de percentis, conforme os valores apresentados na tabela 1.

TABELA 1
Critérios de classificação para o nível de renda

Classificação	Intervalo (US\$ PPP)
Baixa	Menor ou igual a 13.470,71
Média	Entre 13.470,71 e 30.563,18
Alta	Maior que 30.563,18

Elaboração dos autores.

A classificação do nível tarifário do país de referência, com base na média das tarifas MFN para produtos industrializados com e sem AVE, considerou, além do ano de vigência, os três anos anteriores e posteriores. Com isso, os acordos foram novamente divididos em três categorias, de acordo com a distribuição anterior, conforme os valores apresentados na tabela 2.

A relevância do acordo considerou a porcentagem de importação do país analisado oriunda dos países com os quais ele assinou cada acordo. Assim, o nível do *share* das importações¹¹ satisfaz a classificação quanto à sua relevância para o país de referência no ano anterior ao de vigência. Os acordos, por sua vez, são classificados segundo a participação das importações dos países-membros no total de importações do país e dos percentis de distribuição em baixo, médio e alto. Os valores são apresentados na tabela 3.

9. As tarifas MFN advêm do World Integrated Trade Solution (WITS), e o período disponível de dados é apenas a partir de 1988.

10. As importações dos países em dólar *free on board* (FOB) também foram extraídas do WITS, com dados disponíveis de 1988 em diante.

11. Dados do WITS-COMTRADE (International Trade Statistics Database) em dólar FOB.

TABELA 2
Critérios de classificação para o nível da tarifa MFN com AVE de produtos industriais

Classificação	Intervalo (%)
Baixa	Menor ou igual a 4,908
Média	Entre 4,908 e 7,425
Média-alta	Maior que 7,425 e menor ou igual a 8,813
Alta	Maior que 8,813

Elaboração dos autores.

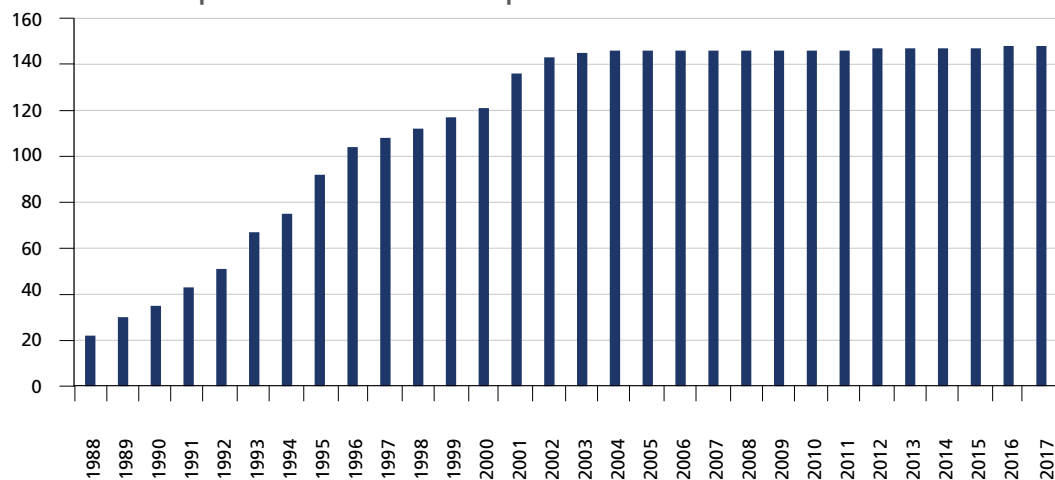
TABELA 3
Critérios de classificação da relevância do acordo

Classificação	Intervalo (% das importações totais)
Baixa	Menor ou igual a 4,55
Média	Entre 4,55 e 17,47
Alta	Maior que 17,47

Elaboração dos autores.

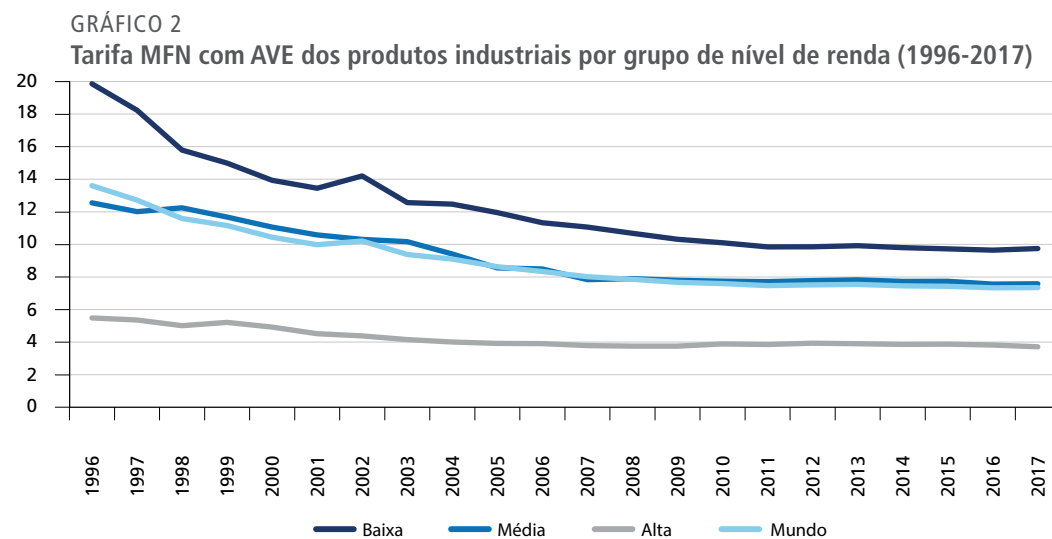
Cabe ressaltar que o número de acordos registrados a cada ano no WITS aumenta substancialmente a partir de 1996 (gráfico 1) e, por esse motivo, a análise feita neste trabalho tem como foco os anos de 1996 em diante. A base de dados construída, porém, contém todos os acordos identificados desde 1950, o que permite, futuramente, análise de mais longo prazo – ainda que restrita a um conjunto menor de países.

GRÁFICO 1
Número de países com dados de tarifa por ano



Fonte: WITS.

Outro ponto que merece destaque é a tendência de queda das tarifas médias aplicadas pelo grupo de países analisado de 1996 até os dias de hoje. O gráfico 2 mostra que a mesma tendência foi observada entre os países de renda alta, média e baixa. Além disso, nos países de renda média e baixa, a queda foi contínua e intensa até 2008, havendo certa estabilização dos níveis tarifários daí em diante – provavelmente em função dos problemas causados pela crise financeira internacional de 2008-2009.



4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Os dados utilizados na análise apresentada nesta seção cobrem uma amostra de 148 países, para os quais foi possível obter informações sobre tarifas e acordos comerciais que entraram em vigência no período 1996-2014, além de estatísticas sobre importações, PIB e PIB *per capita*.

Inicialmente, procurou-se averiguar o nível das tarifas que os países aplicavam quando os acordos comerciais entraram em vigor. As tabelas 4, 5, 6 e 7 mostram o número de assinaturas de acordos distribuídos por faixas de tarifas¹² dos países respectivos (alta, média ou baixa), por nível de renda *per capita* dos países e por nível de

12. Corresponde à tarifa aplicada denominada como tarifa MFN, incluindo o equivalente *ad valorem* quando a tarifa é específica (AVE, na definição do WITS).

relevância dos acordos, medida pela participação das importações oriundas dos países parceiros nas importações totais do país. Todos os dados se referem exclusivamente a importações de produtos industriais,¹³ inclusive as tarifas.

Cabe ressaltar que a base de dados foi organizada de modo a identificar cada vigência de um novo acordo para cada país como um evento, permitindo que se faça uma contagem de eventos país-acordo. A cada evento, associou-se o nível da tarifa média de importação aplicada pelo país no ano imediatamente anterior, segundo três níveis de tarifa: alta, média ou baixa. Uma das abordagens utilizadas consistiu em averiguar qual era o nível da tarifa média de importação aplicada a produtos industrializados por cada país no ano imediatamente anterior à entrada em vigor de cada acordo comercial do qual esse país é signatário. A tabela 4 apresenta a distribuição dos eventos país-acordos comerciais que entraram em vigência no período 1996-2014, separando os países de acordo com a renda *per capita* – alta, média e baixa – e a tarifa média.¹⁴

TABELA 4
Distribuição dos eventos país-acordo, classificados pela renda *per capita* e tarifa antes do acordo (1996-2014)

Renda <i>per capita</i> (US\$ 1.000) ¹	Tarifa ² (T) antes do acordo (%)						Total de acordos	% do total de acordos
	Baixa (menor ou igual a 4,9)	%	Média (4,9-8,8)	%	Alta (maior que 8,8)	%		
Alta (Maior que 30,6)	470	86,1	71	13,0	5	0,9	546	37,5
Média (13,5-30,6)	323	51,1	136	21,5	173	27,4	632	43,4
Baixa (Maior que 13,5)	42	15,1	118	42,3	119	42,6	279	19,1
Total	835	57,3	325	22,3	297	20,4	1.457	100,0

Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

Notas:¹ Renda *per capita* em 2015 medida em dólares pela paridade do poder de compra.

² Tarifa média de três anos anteriores à vigência do acordo comercial.

A distribuição dos eventos país-acordo segundo os critérios definidos mostra que 80% dos casos envolve países de renda média (43,4%) e alta (37,5%). Nos países de renda alta, 86,1% dos acordos comerciais entraram em vigência quando esses países já aplicavam tarifas baixas¹⁵ (menores ou iguais a 4,9%). Nos países de renda média, tarifas baixas eram vigentes

13. Referem-se à definição adotada pela OMC. Os produtos agrícolas foram excluídos devido à maior incidência de barreiras não tarifárias, tais como cota tarifária e restrições fitossanitárias.

14. Os critérios para classificação das tarifas e da renda *per capita* são descritos nas tabelas 1, 2 e 3.

15. Os cinco acordos de países de renda alta com tarifas médias altas nos três anos anteriores à vigência dos acordos são: Arábia Saudita, em 1998 e 2003; Israel, em 2000 e 2001; e Trinidad e Tobago, em 2013. Arábia Saudita e Israel liberalizaram as importações somente depois desses anos, enquanto Trinidad e Tobago elevou as tarifas a partir de 2010.

em 51,1% dos acordos; e tarifas médias, em 21,5%. Ou seja, mais de 70% dos acordos foram assinados quando as tarifas já não eram altas (inferiores a 8,8%). Tarifas altas e médias eram predominantes antes dos acordos apenas nos países de renda baixa.

Ainda que seja verdade que o nível da tarifa média é fortemente correlacionado com o nível de renda *per capita* – ou seja, quanto mais rico o país, menor tende a ser a tarifa média –, o fato de que 72,6% dos acordos foram assinados por países de renda média quando vigoravam tarifas médias ou baixas parece ser uma indicação forte de que possuir tarifa alta não tem sido uma condição necessária para concretizar acordos comerciais.

A tabela 5 mostra a distribuição dos mesmos acordos comerciais da tabela 4, agora considerando a tarifa média três anos após a data de vigência dos acordos. Comparando os resultados das duas, nota-se que o número de assinaturas de acordos comerciais classificados com tarifas baixas para o total de países aumentou em 14,3 pontos percentuais (p.p.), com aumento de 21,8 p.p. na classe de renda média, enquanto as classes de renda alta e baixa tiveram aumentos em torno de 8 p.p.

Esses resultados mostram que os países continuaram reduzindo tarifas de forma unilateral após a vigência dos acordos comerciais, ou que esses acordos foram negociados de forma simultânea com o processo de redução das tarifas, sem diferenças marcantes por nível de renda *per capita* ou relevância do acordo. Em qualquer caso, reforça-se um ponto apresentado na seção anterior: o fato de um país assinar um acordo não significa que as preferências tarifárias outorgadas aos parceiros do acordo não venham a ser corroídas por reduções posteriores da tarifa MFN.

TABELA 5
Distribuição dos eventos país-acordo, classificados por renda *per capita* e tarifa depois do acordo (1996-2014)

Renda <i>per capita</i> (US\$ 1.000) ¹	Tarifa ² (T) depois do acordo (%)						Total
	Baixa (menor ou igual a 4,9)	%	Média (4,9-8,8)	%	Alta (maior que 8,8)	%	
Alta (maior que 30,6)	520	95,2	20	3,7	6	1,1	546
Média (13,5-30,6)	461	72,9	100	15,8	71	11,3	632
Baixa (menor ou igual a 13,5)	63	22,6	124	44,4	92	33,0	279
Total	1.044	71,6	244	16,7	169	11,7	1.457

Fonte: World Bank e WITS.

Elaboração dos autores.

Notas:¹ Renda *per capita* em 2015 medida em dólares pela paridade do poder de compra.

² Tarifa média de três anos após a vigência do acordo comercial.

Vale registrar que no período entre 1996 e 2014 ocorreu uma queda importante na tarifa mediana dos países considerados na amostra, passando de 9,5% para 5,5%, com redução mais acentuada nas faixas de renda *per capita* média e baixa. Do total, apenas 25 elevaram as tarifas nesse período (tabela 6). Portanto, a diminuição das tarifas após a vigência dos acordos comerciais é um resultado compatível com a política de liberalização das importações adotada pela maioria dos países.

TABELA 6
Tarifa mediana de produtos industrializados por classes de renda *per capita* (1996 e 2014)

Renda <i>per capita</i>	Tarifa (1996)	Tarifa (2014)	Variação da tarifa (ΔT)	Número de países ΔT maior que 0	Número de países
Alta	5,2	4,2	1,0	2	37
Média	11,2	6,0	5,2	7	36
Baixa	12,5	8,4	4,1	16	61
Total	9,5	5,5	4,0	25	134

Fonte: WITS.
Elaboração dos autores.

É preciso observar que os acordos podem ser pouco ou muito relevantes, e isso faz bastante diferença. Em muitos casos, podem representar uma parcela bem reduzida das importações, ao passo que, em outros, essa porcentagem é bem expressiva. Por essa razão, as tabelas 7 e 8 apresentam a distribuição dos mesmos eventos país-acordo, agora levando em conta o grau de relevância de cada acordo assinado, medido pela participação das importações originárias dos países no ano imediatamente anterior à vigência. Cada evento país-acordo é classificado como sendo de alta, média ou baixa relevância, conforme exposto na seção anterior.

TABELA 7
Distribuição dos eventos país-acordo, classificados pela relevância do acordo e tarifa antes do acordo (1996-2014)

Relevância do acordo ¹ (%)	Tarifa ² (T) antes do acordo (%)						Total
	Baixa (menor ou igual a 4,9)	%	Média (4,9-8,8)	%	Alta (maior que 8,8)	%	
Alta (maior que 17,5)	15	23,1	27	41,5	23	35,4	65
Média (4,5-17,5)	22	24,2	38	41,7	31	34,1	91
Baixa (menor ou igual a 4,5)	798	61,3	260	20,0	243	18,7	1.301
Total	835	57,2	325	22,3	297	20,4	1.457

Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

Notas:¹ A relevância do acordo é medida pela participação percentual das importações provenientes dos parceiros preferenciais no ano anterior à vigência do acordo.

² Tarifa média de três anos anteriores à vigência do acordo comercial.

TABELA 8
Distribuição dos eventos país-acordo, classificados pela relevância do acordo e tarifa depois do acordo (1996-2014)

Relevância do acordo ¹ (%)	Tarifa ² (T) depois do acordo (%)						Total
	Baixa (maior ou igual a 4,9)	%	Média (4,9-8,8)	%	Alta (maior que 8,8)	%	
Alta (maior que 17,5)	28	43,1	25	38,5	12	18,5	65
Média (4,5-17,5)	26	28,6	39	42,9	26	28,6	91
Baixa (menor que 4,5)	990	76,1	180	13,8	131	10,1	1.301
Total	1.044	71,7	244	16,7	169	11,6	1.457

Fonte: World Bank e WITS.
 Elaboração dos autores.

Notas:¹ Relevância do acordo é medida pela participação percentual das importações provenientes dos parceiros preferenciais no ano anterior a vigência do acordo.
² Tarifa média de três anos após a vigência do acordo comercial.

Os números evidenciam que a grande maioria dos acordos é de baixa relevância, seja qual for o nível da tarifa aplicada antes ou depois do acordo. Na verdade, esse resultado reflete o fato de que acordos de alta relevância limitam-se basicamente àqueles que tenham como contraparte uma das grandes economias do mundo, a saber, Estados Unidos, União Europeia, China e Japão.

Outra forma de olhar o fenômeno é examinando as tarifas antes e depois dos acordos, como mostra a tabela 9. Nota-se que 43,4% dos eventos de assinaturas de acordo em países com tarifas médias antes do acordo passaram para a categoria de tarifas baixas logo depois, enquanto 28,3% dos eventos classificados em tarifas altas passaram para tarifas baixas e 18,2% para tarifas médias após o acordo. Os que já eram classificados como tarifas baixas (98,1%), por sua vez, continuaram nesse nível.

TABELA 9
Distribuição dos eventos país-acordo segundo nível da tarifa MFN antes e depois dos acordos (1996-2014)

Tarifa ¹ antes do acordo (%)	Tarifa ² depois do acordo (%)						Total
	Baixa (menor ou igual a 4,9)	%	Média (4,9-8,8)	%	Alta (maior que 8,8)	%	
Alta (maior que 8,8)	84	28,3	54	18,2	159	53,5	297
Média (4,9-8,8)	141	43,4	175	53,8	9	2,8	325
Baixa (menor que 4,9)	819	98,1	15	1,8	1	0,1	835
Total	1.044	71,7	244	16,7	169	11,6	1.457

Fonte: WITS.
 Elaboração dos autores.

Notas:¹ Tarifa média de três anos antes à vigência do acordo comercial.
² Tarifa média de três anos após a vigência do acordo comercial.

Em suma, a grande maioria dos países reduziu as tarifas entre 1996 e 2014 e muitos já as tinham baixas antes de realizar os principais acordos comerciais. De forma geral, os números sugerem que a existência de tarifas elevadas não tem sido uma pré-condição para a realização de acordos. Na verdade, o que se observou foram dois movimentos distintos trilhados pela maioria dos países: uma liberalização unilateral mais ou menos intensa e a realização de múltiplos acordos comerciais. Como será visto na próxima seção, que analisará casos de oito países, nem sempre os acordos assumem uma importância muito grande nas trocas internacionais e nem sempre são movidos exclusivamente por razões econômicas, havendo grande interferência de fatores geopolíticos.

5 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA COMERCIAL DE PAÍSES SELECIONADOS

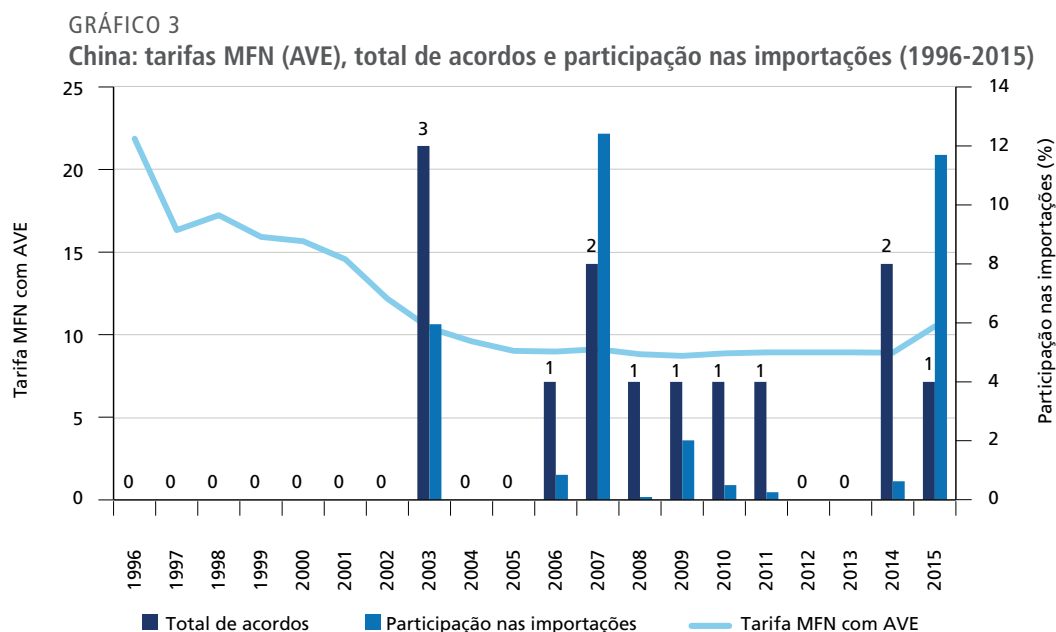
5.1 China

A China, entre as maiores economias do mundo, é certamente a que experimentou o mais intenso e rápido processo de liberalização de sua política comercial, pois, até o início do período de Deng Xiaoping, era uma economia muito fechada. O governo determinava o que as empresas podiam exportar e importar e fixava os preços e quantidades, além de existir inúmeras barreiras não tarifárias (Lardy, 2002).

A partir de 1981, o país iniciou um processo de liberalização comercial sem precedentes, ampliado a partir de 1990: várias barreiras não tarifárias foram substituídas por barreiras tarifárias. Em 1982, a tarifa média era de 55,6%, caindo para 43,7% em 1988 (Lardy, 2002). A tarifa MFN média para produtos industriais, que era de 41,4% em 1992, caiu para 8,9% em 2006, permanecendo mais ou menos estável daí em diante, subindo para 10,5% em 2015. A liberalização comercial começou, portanto, bem antes de sua entrada na OMC, que se deu em dezembro de 2001. Preparando seu ingresso, a China incorporou gradualmente as regras da instituição na sua legislação, promulgou uma Lei do Comércio Exterior, e, ao mesmo tempo, reduziu várias outras barreiras não tarifárias, como proibições e restrições comerciais, simplificando o sistema de licenciamento de importações (WTO, 2006). Dessa forma, em menos de vinte anos, o país passou de uma das economias mais fechadas do mundo para a maior exportadora e a segunda maior importadora do mundo.

Nos primeiros anos após o ingresso na OMC, a maior parte das linhas tarifárias tinha alíquotas entre 5% e 10%, com algumas poucas linhas superando os 20%. Nos anos seguintes, a China segue eliminando cotas tarifárias e reduzindo o número de linhas sujeitas a requerimentos prévios de importação (WTO, 2008) e outras barreiras não tarifárias.

Ao contrário da maioria dos outros países, a China não fez acordos comerciais de livre comércio antes de 2003 (gráfico 3). Os primeiros foram elaborados nesse ano, com Tailândia, Hong Kong e Macau, representando cerca de 6% das suas importações. Entre 2005 e 2011, sete acordos foram firmados, sendo o mais importante com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que representavam, naquele ano, 12,4% das importações chinesas. Esse acordo contemplou uma “colheita antecipada”, promovendo reduções tarifárias inicialmente para Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia, posteriormente estendidas para Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã. Os demais acordos não tiveram a mesma dimensão, merecendo destaque o acordo firmado com Cingapura em 2009. Os demais foram com Peru, Chile, Costa Rica, Paquistão e Nova Zelândia.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

Os acordos firmados a partir de 2008 são mais abrangentes – algumas vezes incluindo itens, como serviços, por exemplo, ou ampliando o acordo, como com a ASEAN.

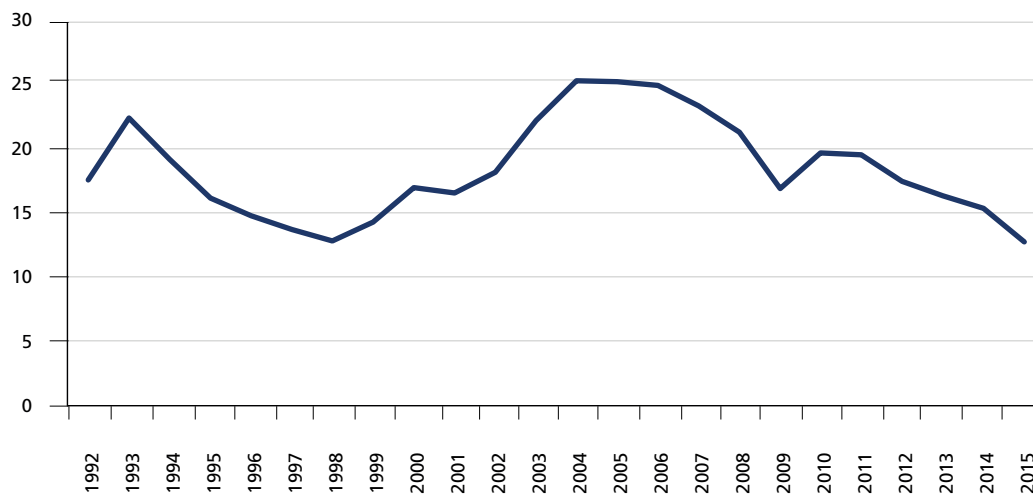
Essa estratégia refletia a decisão anunciada de aprofundar a integração econômica por meio de acordos comerciais com grandes parceiros, ao contrário do que foi feito até então (WTO, 2010). Isso, no entanto, não prosperou muito, uma vez que, dos três acordos celebrados entre 2014 e 2015, apenas um foi com um parceiro importante (Coreia do Sul), enquanto os outros dois não tiveram tanta relevância (Suíça e Islândia). Além dos acordos regionais, a China passou a oferecer, a partir de 2011, tarifas preferenciais unilaterais para 36 países em desenvolvimento, estendidas para 40 em 2014. Nota-se, assim, que o país também não baseou sua política de liberalização comercial em acordos comerciais e, sim, num processo unilateral de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias.

É interessante ressaltar que a China realizou um programa de substituição de importações de produtos industriais, que passou despercebido. Como mostra o gráfico 4, a porcentagem de importações de produtos industriais sobre o PIB diminuiu drasticamente a partir de 2006, passando de 25% para 13% em 2015. Isso ocorreu porque o país passou a produzir domesticamente diversos insumos industriais, em que se tornou mais competitiva, não obstante a intensa redução das tarifas nos últimos quarenta anos. Portanto, conseguiu aumentar sua competitividade reduzindo tarifas.

GRÁFICO 4

China: importações de produtos industriais (1992-2015)

(Em % do PIB)



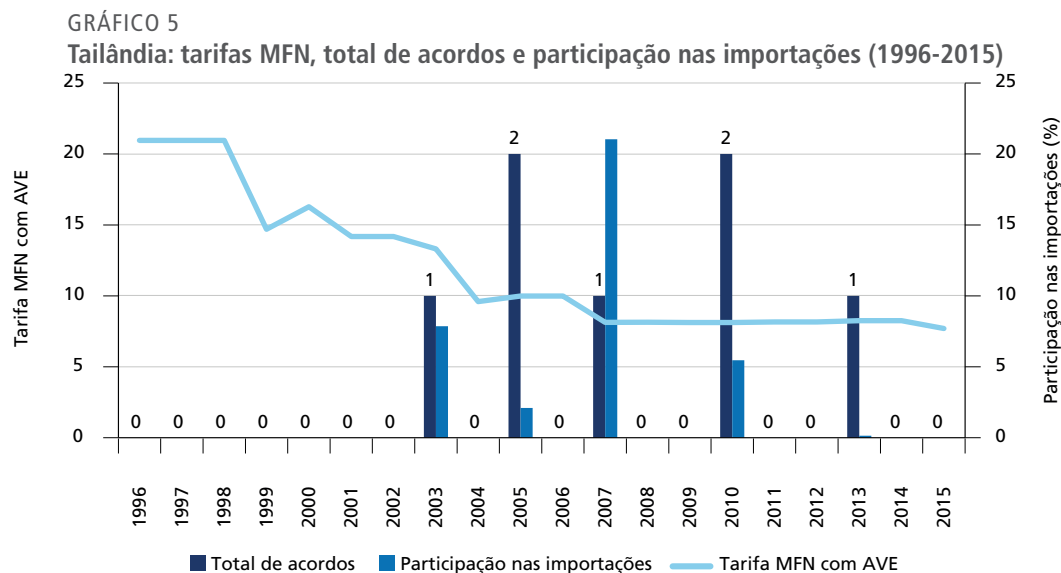
Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

5.2 Tailândia

A Tailândia é um dos países que mais fortemente liberalizou o comércio exterior nos últimos trinta anos. Desde a década de 1970, o país iniciou uma profunda reforma de sua política comercial, passando de um modelo de substituição de importações para uma estratégia focada na promoção de exportações. Ainda assim, as tarifas permaneciam muito altas e, a partir de 1990, iniciou-se um novo ciclo de abertura para o exterior. A média simples da tarifa MFN para produtos industriais (sem AVE) caiu de 45,4% em 1993 para 7,6% em 2015, e a tarifa máxima desabou de 200%, que vigorou até 1993, para 80% em 2000, permanecendo nesse nível desde então. Além disso, foram reduzidas várias barreiras não tarifárias. Tudo isso contribuiu para um forte crescimento das importações de produtos industriais, que passaram de US\$ 18,4 bilhões em 1988 para US\$ 187,9 bilhões em 2015 (WTO, 2015b).

No período de análise (2003-2005), a Tailândia firmou sete acordos comerciais (gráfico 5). Deve ser mencionado, contudo, que, além de a Tailândia ser membro do GATT desde 1982 (e fundadora da OMC, portanto), ela firmou, em 1992, o acordo ASEAN de livre comércio com Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura e Vietnã. Todavia, apenas em 2002 passou a vigorar uma tarifa preferencial para um grande número de produtos entre Tailândia e Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas e Cingapura, depois estendida para os demais. Apesar de várias exceções, as tarifas médias para a Tailândia dentro desse acordo já estavam em 6% em 2002. Em 2015, esse acordo de livre comércio passou a ser denominado de Comunidade Econômica da ASEAN. Apesar de o comércio da Tailândia com os países da Ásia e Pacífico representar cerca de 70% do total, observa-se que a quase totalidade dos acordos é com países dessas regiões.

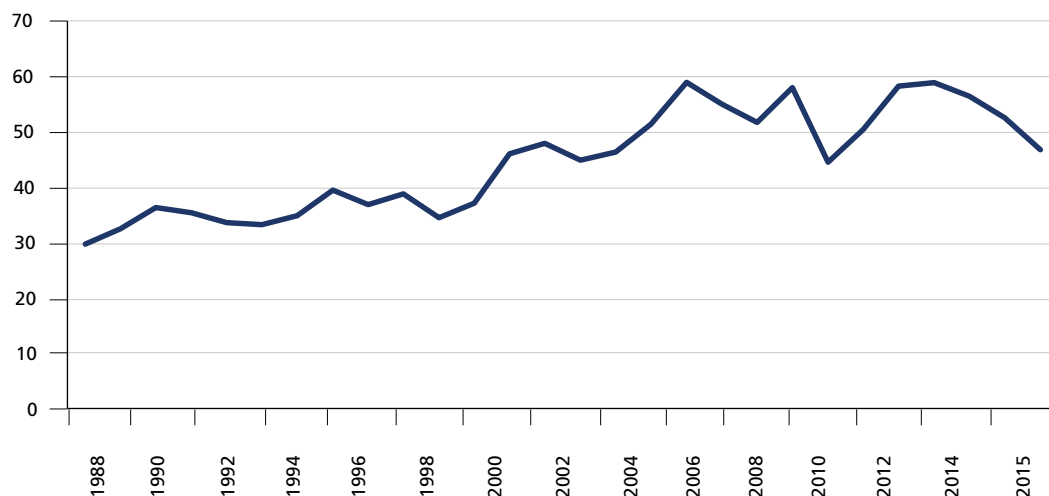
Posteriormente, a Tailândia firmou acordos com China, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Chile. Além disso, a ASEAN também firmou acordos com Índia, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, China e Japão, que já possuíam acordos com ela. Todos permanecem em vigor, causando grande confusão, com a proliferação de várias regras concorrentes. Enquanto algumas regras são quase iguais, outras, como regras de origem, podem ser bastante diferentes, prejudicando sua aplicação. De toda forma, é possível perceber que a Tailândia realizou um grande esforço de liberalização unilateral que teve início bem antes do início efetivo de acordos de livre comércio.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração do autor.

A participação de produtos industriais no PIB da Tailândia passou de 30% em 1988 para 47% em 2014, após atingir 59% em 2012. Isso, no entanto, não significa que esse país a tenha reduzido como consequência da liberalização comercial; ao contrário, ele aumentou sua produção industrial, sua inserção nas cadeias globais de valor e também a participação de exportações industriais. Enquanto, em 1989, essa variável era de 20,4%, em 2015 foi de 46%, após um pico de 55% em 2011. Já a participação das importações industriais no PIB cresceu até o patamar de 50% a 60% na década passada, com algum recuo nos últimos anos (gráfico 6). Na prática, a liberalização comercial proporcionou à Tailândia uma maior inserção no comércio global em produtos industriais.

GRÁFICO 6
Tailândia: importações de produtos industriais (1988-2015)
(Em % do PIB)



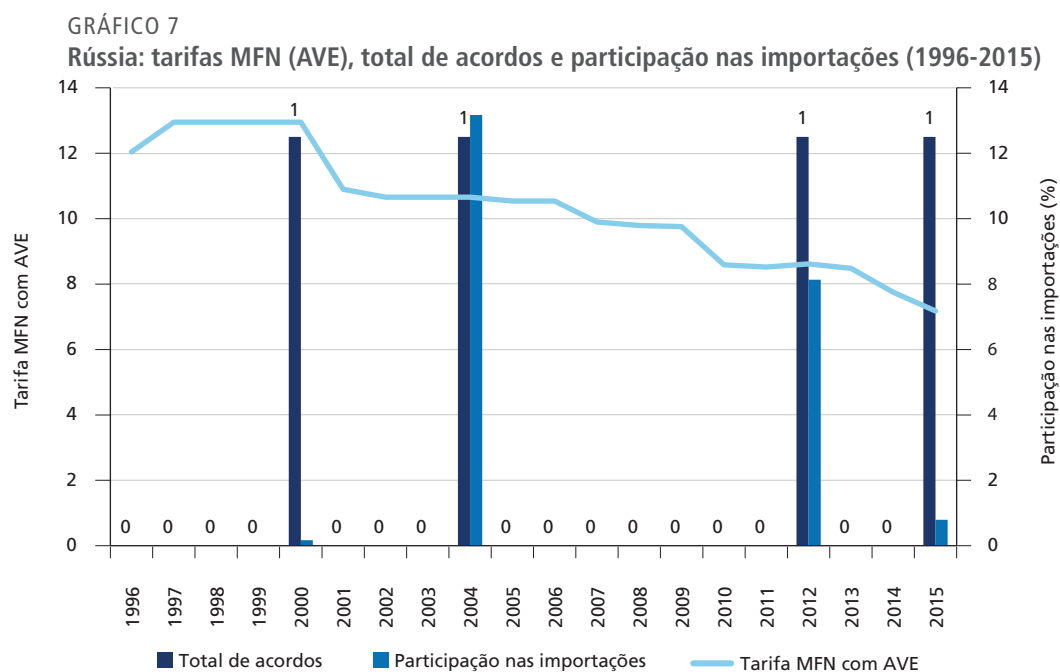
Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração do autor.

5.3 Rússia

A Rússia (Federação Russa) vem reduzindo gradualmente suas tarifas, passando a média simples MFN de 13%, em 1997, para 7,2%, em 2015, tendo a maior queda ocorrido em 2001, quando atingiu 10,9%. Já a tarifa máxima cai de 80%, em 1997, para 25%, em 2001, aí permanecendo desde então. Pelo recente acordo de acesso da Rússia à OMC, a tarifa consolidada média em 2020 deverá ser de 8,4%. Isso indica que, segundo os critérios deste trabalho, ela saiu de uma tarifa alta para média-alta, uma liberalização relativamente moderada, em grande parte, motivada pelas negociações que conduziram-na a ingressar na OMC, cujo processo durou quase três décadas. O pedido inicial de acesso foi feito já em 1993, mas as negociações só começaram, de fato, em 1995. Até 2000, as negociações foram muito lentas, principalmente devido a resistências internas. Só em 2012, finalmente, a Rússia obteve o acesso à OMC.

O histórico dos acordos comerciais russos, por sua vez, é razoavelmente complexo e deve ser analisado com atenção. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que a Federação Russa surge apenas no final de 1991, como resultado da dissolução da antiga União Soviética. Assim, até então, o comércio com as demais repúblicas que constituíam a região era doméstico e não internacional. É natural, portanto, que a maioria dos acordos comerciais tenha sido firmado com esses países.

Cabe ressaltar que a opção metodológica adotada neste trabalho foi considerar para a análise apenas os acordos que entraram em vigor a partir de 1996, pois somente a partir dessa data há dados suficientes de tarifas, apesar de a base conter todos os acordos firmados. Além disso, os acordos que resultaram da incorporação de novos países, ainda que tenham alterado o seu nome e incorporado outras cláusulas mais abrangentes, foram considerados como uma extensão do acordo inicial. O mesmo procedimento foi adotado, por exemplo, com a transformação da Comunidade Econômica Europeia em União Europeia, além da incorporação de diversos países ao longo dos anos. Com base nesse critério, a Rússia tem apenas quatro acordos comerciais (gráfico 7).



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

O caso da Rússia é bem mais complexo, inclusive por razões geopolíticas, e merece ser analisado em mais detalhes. Os primeiros acordos comerciais da Federação Russa entraram em vigor em 1993, isoladamente, com Turcomenistão, Uzbequistão, Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão e Azerbaijão, no formato de acordos de livre comércio, tendo entrado em vigor outros dois, com a Geórgia e a Ucrânia, no ano seguinte. Portanto, esses acordos compreendem a totalidade das antigas repúblicas da União Soviética, à exceção dos três países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia).

Em 1997, entra em vigor uma união aduaneira com Bielorrússia e Cazaquistão, que continua em vigor. Entretanto, em 2004, vigora um outro acordo de livre comércio, denominado Zona Econômica Comum, dessa vez envolvendo os mesmos Bielorrússia e Cazaquistão mais a Ucrânia, até os dias atuais. Ambos os acordos envolvem apenas bens, ou seja, estão regulamentados apenas pelo art. XXIV do GATT.

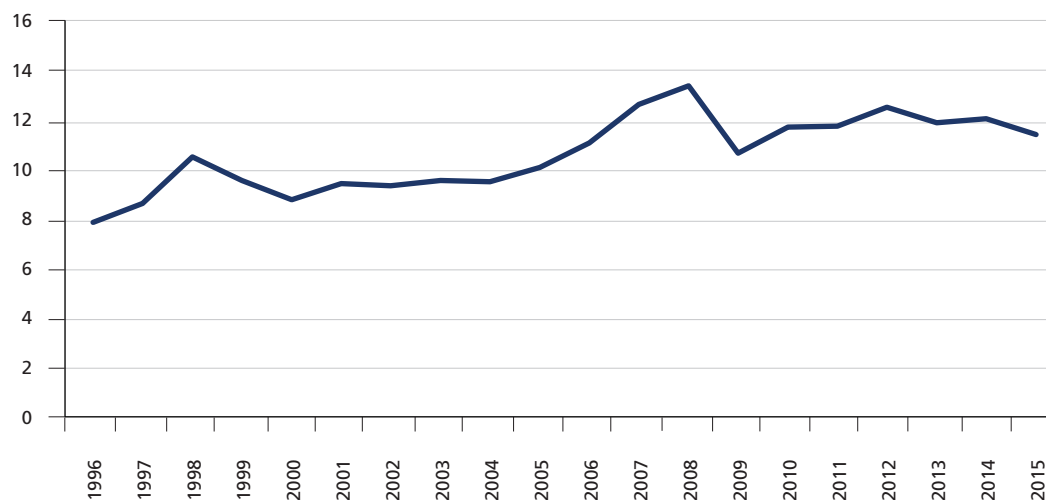
Posteriormente, em 2012, entra em vigor o tratado da área de livre comércio entre membros da Comunidade de Estados Independentes (CEI) (apenas bens), envolvendo Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Tadjiquistão e Ucrânia, que implicou o encerramento dos anteriores. Mais recentemente, em 2015, entra em vigor a União Econômica da Eurásia (UEA), envolvendo Armênia, Cazaquistão, Bielorrússia e Quirguistão, que, além de constituir uma união aduaneira, engloba também serviços, porém não cancela o tratado anterior. A ideia inicial da Rússia era de que a Ucrânia também fizesse parte da UEA, mas esse país estava em negociações com a União Europeia e não aceitou o novo acordo, o que foi uma das causas para um conflito militar de grandes proporções entre Rússia e Ucrânia, com a invasão da Crimeia em 2014. Além desses acordos, a Rússia fez um acordo de livre comércio com a Sérvia em 2006, e a UEA fez um acordo com o Vietnã em 2016 (WTO, 2016).

Nota-se, assim, que, apesar de a Rússia ter mais de 40% de suas importações e exportações com a União Europeia e 21% de suas exportações e 33% das importações com a Ásia, ela praticamente só fez acordos comerciais com os antigos países da União Soviética. Isso sugere que seu interesse principal está em assegurar uma forte influência nessa região que, em grande parte, constitui a quase totalidade do império czarista nos séculos XVIII e XIX (WTO, 2016).

Vale ressaltar a grande importância da UEA para o comércio internacional dos países-membros. A partir de 2015, uma parte significativa da formulação da política comercial desses países, e da Rússia em especial, passou para a Comissão Econômica da Eurásia (CEE), braço executivo da UEA. Fazem parte das atribuições da CEE e da UEA, por exemplo, os procedimentos aduaneiros e medidas de barreiras técnicas (Agreement on Technical Barrier to Trade – TBT) e medidas sanitárias e fitossanitárias (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS). Em suma, a concretização de acordos comerciais parece obedecer muito mais a uma lógica geopolítica do que propriamente comercial, enquanto a redução das barreiras tarifárias esteve, em boa parte, atrelada ao processo de acesso à OMC.

Como se observa no gráfico 8, as importações de produtos industriais como proporção do PIB aumentaram de cerca de 8% em 1996 para 11,4% em 2015. Não é possível, entretanto, atribuir essa elevação à redução de tarifas apenas, pois, ao longo desse período, a Rússia passou por algumas crises econômicas, com reduções do PIB extremamente severas entre 1990 e 1996, novamente em 1998, 2009 e 2015, que devem ter afetado mais fortemente a produção industrial.

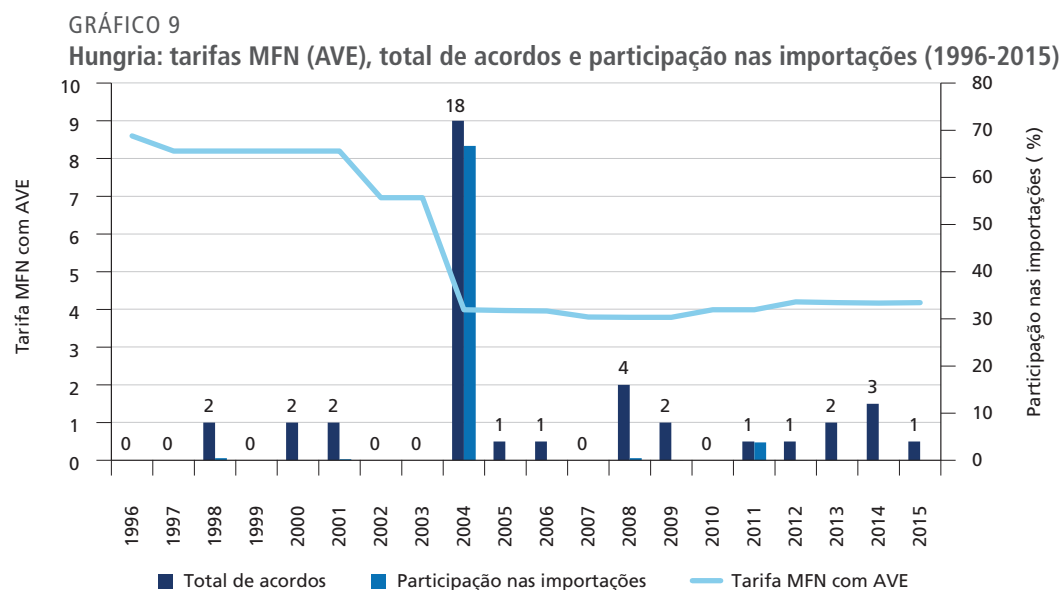
GRÁFICO 8
Rússia: importações de produtos industriais (1996-2015)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

5.4 Hungria

A Hungria completou a transição para uma economia de livre-mercado a partir da década de 1990. A tarifa MFN *ad valorem* para produtos industrializados era relativamente alta em 1996 (8,6%), chegando a uma tarifa de apenas 4,2% em 2015 (gráfico 9). Essa transição se deu pela mudança na política comercial nos anos 1990 e ao processo de inserção no bloco da União Europeia.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

O fim da União Soviética em 1991 desencadeou profundas mudanças sistêmicas nos anos seguintes, principalmente com a dissolução do Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON)¹⁶ e suas regulamentações comerciais não baseadas no mercado. A partir dessa nova fase, a Hungria assumiu uma série de iniciativas autônomas – inclusive medidas de liberalização comercial –, assumindo compromissos no âmbito de acordos multilaterais e regionais que diminuiram substancialmente o nível de proteção concedido aos produtores domésticos.

Em 1994, a Hungria apresentou oficialmente o seu pedido de adesão à União Europeia, que foi concedida em 2004. Como parte do processo, o trabalho foi intenso no sentido de harmonizar os regulamentos de política comercial. Por conseguinte, em 1º de julho de 1997, o país introduziu o sistema de acumulação europeia de origem, o que significa que passava a aplicar as mesmas regras de origem que a União Europeia.¹⁷

16. O COMECON foi uma organização internacional fundada em 1949 que visava à integração econômica das nações do Leste Europeu e ao impedimento do avanço do Plano Marshall sobre a região. A base das atividades era a integração econômica dos países socialistas e extinguiu-se em 1991, com o fim da União Soviética.

17. O sistema facilita o reembolso de direitos aduaneiros sobre componentes originários de qualquer dos países do bloco e que sejam utilizados na produção de bens para exportação.

Além da redução de tarifas, a Hungria também eliminou gradualmente, entre 1995 e 1997, outras taxas relacionadas com a importação. A taxa de licenciamento de importação aplicada anteriormente em 1% foi abolida em 1995, enquanto a taxa de administração aduaneira de 2% e a taxa estatística de 3% foram reduzidas e finalmente eliminadas em 1º de janeiro de 1997 em relação a todos os parceiros da OMC (WTO, 1998).

Outra característica específica pode ser encontrada nos acordos de livre-comércio bilaterais com alguns países específicos entre 1998 e 2001, antes da adesão efetiva à União Europeia, em que todas as partes aplicavam tarifa uniforme (zero ou baixa), sem limitações quantitativas para um grande número de bens. Em 1998, a Hungria selou esse tipo de acordo com Israel e Turquia; logo depois, em 2000, com a Lituânia e Letônia, e no ano seguinte, com a Croácia e Estônia.

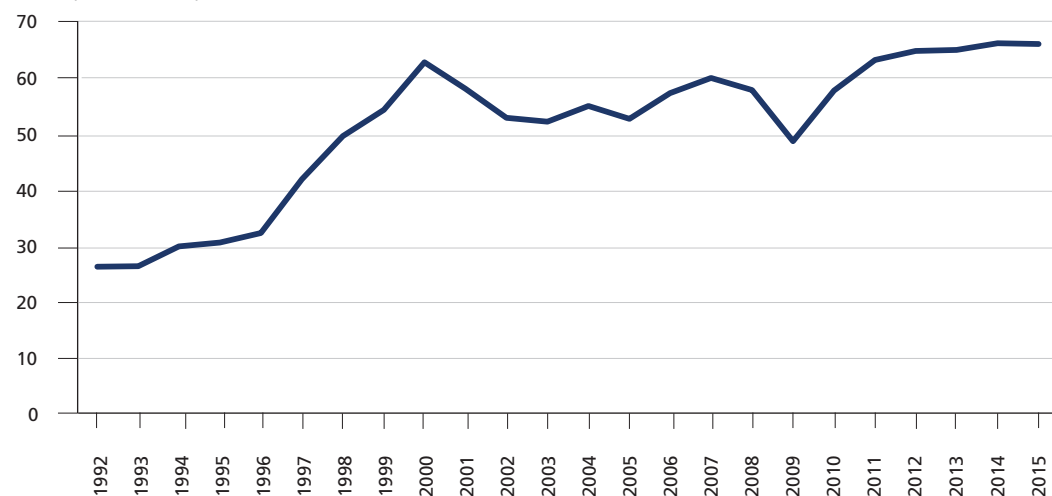
A adesão efetiva à União Europeia aconteceu apenas em 2004, e o processo de transição implicou grandes mudanças econômicas e liberalização comercial. O impacto positivo da abolição das restrições ao câmbio, às importações e à inserção na união aduaneira manifesta-se no crescimento dos fluxos de comércio e no número de acordos durante o período analisado neste trabalho – 1996 a 2015. Os resultados são apresentados no gráfico 9.

No período de 1996 a 2015, o número de acordos vigentes (dezoito, incluindo os da União Europeia com terceiros países, com participação nas importações do país de 66,7%) é expressivo. Em 2008, houve mais quatro,¹⁸ elevando o número e o *share* de importações em 0,5%. O aumento da participação nas importações húngaras foi mais pronunciado em 2011, com variação de 3,8% no *share*, quando houve um acordo com a Coreia do Sul. Em relação à tarifa MFN com AVE, é notório que a integração da Hungria à União Europeia representou o declínio das tarifas em 4,6 p.p. entre 1996 e 2004 (gráfico 9). Isso acontece para todos os países que se integraram ao bloco.

O resultado da liberalização comercial iniciada nos anos 1990 fica evidente no gráfico 10, com a participação das importações industriais no PIB saltando de menos de 30% para cerca de 60%. É nítido também o crescimento após a adesão à União Europeia em 2004, embora menos intenso, com a parcela das importações no PIB chegando próximo de 70%.

18. Sérvia e União Europeia; União Europeia e Bósnia-Herzegovina; União Europeia e Fórum Caribenho dos Estados da África, do Caribe e do Pacífico; e União Europeia e Montenegro.

GRÁFICO 10
Hungria: importações de produtos industriais (1992-2015)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

A motivação básica das políticas comerciais húngaras tem sido o avanço da integração total na economia mundial. De fato, como um país pequeno, fortemente dependente de relações econômicas estrangeiras e amplamente exposto à evolução dos mercados internacionais, a Hungria tem apoiado fortemente os esforços de cooperação para o fortalecimento do sistema multilateral de comércio. É inegável, todavia, que, assim como para os demais países da Europa do Leste, o ingresso na União Europeia teve igualmente motivações geopolíticas.

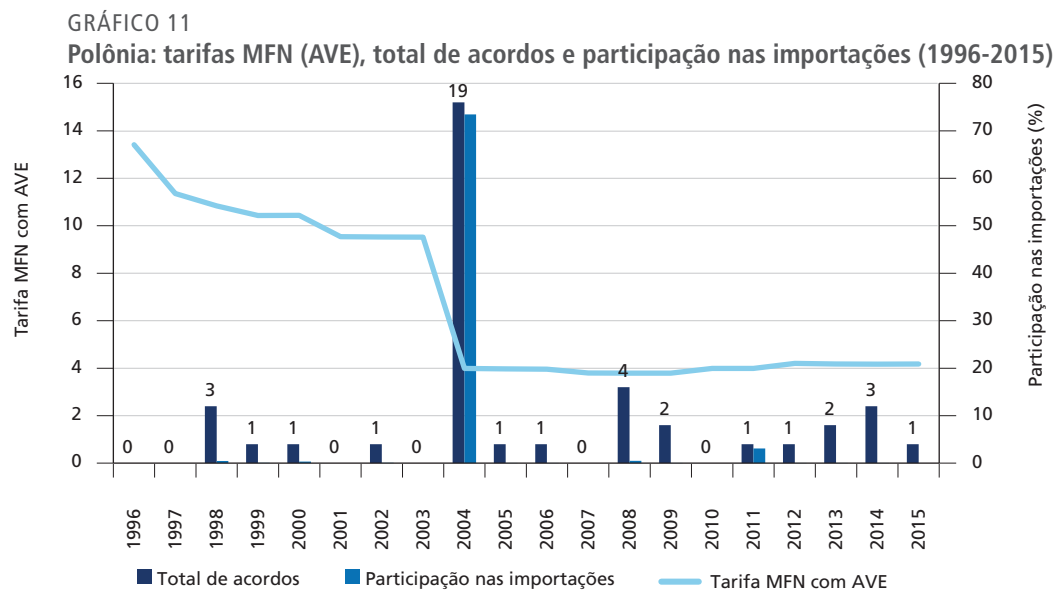
5.5 Polônia

Desde o início dos anos 1990, a política comercial da Polônia tem sido caracterizada por um processo de liberalização regional e multilateral. Nos anos seguintes, o país negociou vários acordos comerciais com os seus parceiros comerciais e implementou os acordos multilaterais negociados na Rodada Uruguai.

A liberalização do comércio exterior tornou-se um instrumento fundamental para construir um sistema de economia de mercado e integrar a economia da Polônia à economia mundial, após o fim do bloco soviético. Essa ação foi importante para acelerar a reforma dos preços, incentivar a concorrência, reduzir a inflação e, por esses meios, assegurar o adequado funcionamento do mercado.

Paralelamente à liberalização regional, a Polônia participou ativamente das negociações na Rodada Uruguaí e apresentou suas próprias contribuições. Nos anos seguintes, novos acordos de livre-comércio foram negociados com outros parceiros, conforme mostra o gráfico 11. Todos eles são modelados a partir da parte comercial do Acordo Europeu e concentram-se na criação de áreas de livre-comércio em produtos industriais e certa liberalização do comércio agrícola.

A Polônia tornou-se um membro fundador da OMC em 1º de julho de 1995. Os primeiros cortes tarifários sobre as importações industriais originárias dos membros da OMC, no entanto, foram introduzidos anteriormente, em 1º de janeiro de 1995. Assim, compromissos tarifários em produtos industriais incluíam a vinculação de 96% das linhas tarifárias (principais exceções sendo veículos automotores, petróleo e linho) e uma redução substancial do nível médio das tarifas. O país também ingressou no Acordo de Tecnologia da Informação da OMC de 1997, que trouxe cortes tarifários adicionais em computadores, semicondutores, equipamentos de telecomunicação, *software* etc. (WTO, 2000). Em 1º de janeiro de 1999, as tarifas foram abolidas em quase todos os produtos industriais importados da União Europeia (exceto para automóveis: as tarifas sobre esses itens foram removidas gradativamente até 1º de janeiro de 2002) e na maioria dos produtos industriais provenientes dos países parceiros comerciais.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

Como resultado da liberalização regional e multilateral, o nível de tarifas diminuiu substancialmente. A tarifa média ponderada de todas as importações industriais foi para 2,2% em 1999. Dois terços das importações industriais (importações da União Europeia e de outros países abrangidos pelos acordos) foram isentas de tarifas desde o início de 1999. Assim, as tarifas médias das demais importações – de países sujeitos a tarifas MFN e de países em desenvolvimento sujeitos ao Generalized System of Preferences (GSP) – foi de 5,5% (gráfico 11).

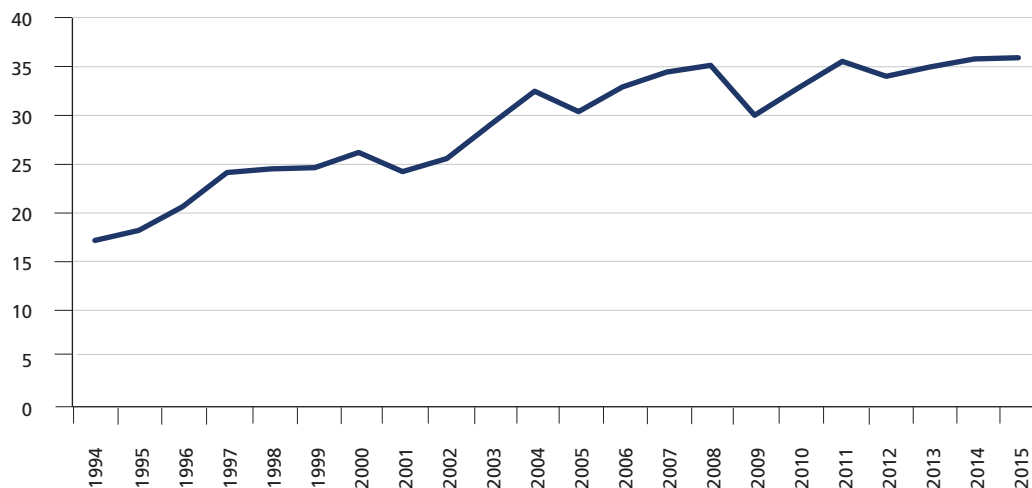
O nível de proteção tarifária e as preferências oferecidas aos parceiros comerciais também são afetados por suspensões de direitos na pauta importadora, dentro dos quais se aplica uma taxa aduaneira reduzida ou igual a zero. As suspensões foram aplicadas ocasionalmente em produtos agrícolas em falta no mercado interno e em certos componentes industriais e suprimentos, a fim de reduzir os custos de fabricação, por exemplo, associados a matérias-primas e peças para as indústrias têxtil, couro, petroquímica, eletrônica e papel. As cotas, por sua vez, resultam dos compromissos da Polônia no âmbito da OMC (relativos aos produtos agrícolas), dos acordos de livre-comércio (por exemplo, nos veículos a motor) ou foram introduzidas autonomamente por razões econômicas e sociais (em produtos farmacêuticos, combustíveis e alimentos sem glúten para crianças). Além disso, no comércio com países da União Europeia, da Associação Europeia de Livre-Comércio (European Free Trade Association – EFTA), do Acordo Centro-Europeu de Livre-Comércio (Central European Free Trade Agreement – CEFTA), países bálticos e Turquia, a Polônia beneficia-se do sistema de acumulação europeia das regras de origem, que facilita o reembolso de direitos aduaneiros sobre componentes originários de qualquer desses países e utilizados na produção de bens para exportação.

A participação efetiva na União Europeia e no acordo de integração econômica denominado EC 25 se estabeleceu em 2004, com acesso a todos os seus países signatários, e esse processo de transição implicou grandes medidas econômicas e liberalização comercial. O impacto positivo da abolição das restrições ao câmbio, às importações e ao estabelecimento de união aduaneira manifesta-se no aumento da participação das importações e no número de acordos durante o período analisado neste trabalho (1996-2015), e seus resultados são apresentados no gráfico 11.

Com o processo de integração à União Europeia, as tarifas MFN caíram substancialmente, passando de 13,4% em 1996 para 4,0% em 2004, ano do ingresso, quando a Polônia começa a seguir a tarifa externa comum (gráfico 11). Segundo os critérios deste trabalho, país saiu de uma tarifa alta para baixa, uma liberalização bastante acentuada, de 9,4 p.p. entre 1996 e 2004. Isso acontece para todos os países que se integraram ao bloco em contrapartida de tarifas relativamente baixas e da participação nos acordos vigentes.

No período de 1996 a 2015, o total de acordos em vigência é expressivo, e isso decorre fundamentalmente da inclusão dos acordos da União Europeia com terceiros países. Assim, ao ingressar no bloco, em 2004, o número de acordos pula para dezenove, com participação nas importações de 73,5%. Em 2008, houve quatro acordos¹⁹ feitos pela União Europeia, elevando o número total, mas com participação de apenas 0,5%. O aumento da participação nas importações polonesas foi mais pronunciado em 2011, passando para 3,1%, decorrente do acordo com Coreia do Sul (gráfico 11).

GRÁFICO 12
Polônia: importações de produtos industriais (1994-2015)
(Em % do PIB)



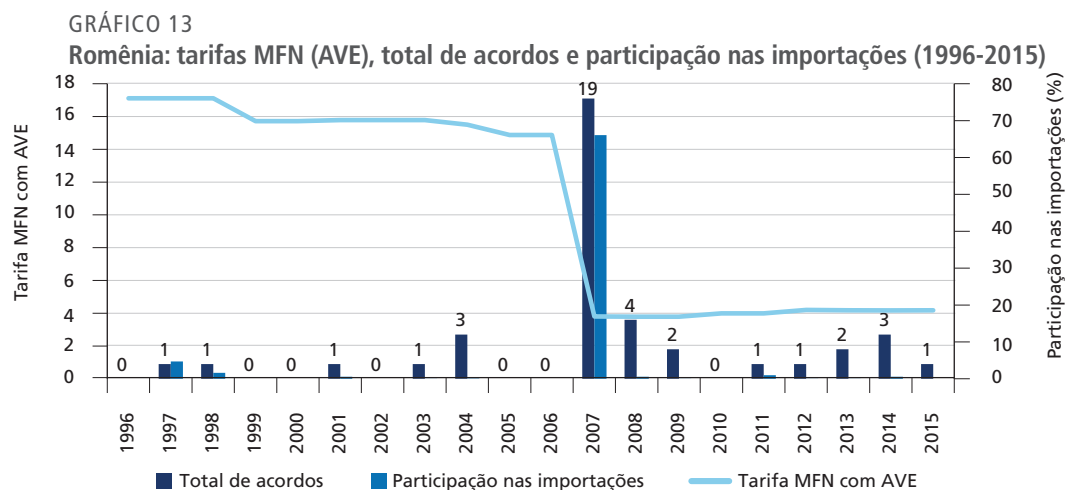
Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

19. Sérvia e União Europeia; União Europeia e Bósnia-Herzegovina; União Europeia e Fórum Caribenho dos Estados da África, do Caribe e do Pacífico; e União Europeia e Montenegro.

5.6 Romênia

Nos anos 1990, as autoridades da Romênia estabeleceram uma transição para uma economia de mercado, sendo os principais objetivos da política comercial maior liberalização, equilíbrio da balança de pagamentos, plena integração o país no sistema mundial de comércio e a participação em acordos regionais e sub-regionais europeus. A Romênia aderiu à OMC em janeiro de 1995 sem condições especiais e continuou a liberalizar seu regime comercial, eliminando uma sobretaxa de importação a partir de 1º de janeiro de 2001. Nesse período, no país, as mercadorias importadas estavam sujeitas a quatro tipos de tarifas: *i*) tarifas alfandegárias; *ii*) impostos especiais de consumo; *iii*) imposto sobre valor agregado (IVA); e *iv*) comissão alfandegária de 0,5%, que não se aplicava a parceiros comerciais preferenciais (WTO, 2005). A tarifa MFN, média simples, diminuiu de 15,7% em 1999 para 4,9% em 2007 (gráfico 13) – redução que facilitou o processo de adesão à União Europeia. Além disso, o país pôde melhorar a previsibilidade de seu regime de comércio, reduzindo a diferença entre a tarifa MFN aplicada e tarifas consolidadas, principalmente em produtos agrícolas.

A Romênia continuou a promover exportações por meio de zonas francas. Além disso, possuía programas de incentivo para investimentos diretos em pequenas e médias empresas, e parques industriais com impacto significativo na economia. Existiam também incentivos fiscais, mediante aprovação do Conselho da Concorrência. Além dos investimentos externos, o país tomou medidas para alinhar sua legislação com o Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), para melhorar a proteção dos direitos de propriedade intelectual.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

O processo de adesão à União Europeia concluiu-se em 2007, quando a Romênia passou a aplicar a tarifa externa comum do bloco e passou a fazer parte de seus demais acordos (WTO, 2005). Essa adesão foi o objetivo político mais importante, o que complementou e reforçou o sistema multilateral de comércio romeno. O funcionamento do acordo europeu de associação proporcionou aumento das exportações romenas para a União Europeia, o que teve um efeito positivo no processo de modernização tecnológica da economia, bem como na experiência de atuar de forma mais competitiva, contribuindo para expandir os fluxos globais de comércio. O processo de transição implicou grandes medidas econômicas e liberalização comercial. O impacto positivo da abolição das restrições ao câmbio, às importações e ao estabelecimento de união aduaneira, por sua vez, manifestou-se no aumento dos fluxos de comércio e no número de acordos durante o período analisado. Os resultados são apresentados no gráfico 13.

Nos últimos anos, o país tornou-se um alvo atraente para um número crescente de investidores estrangeiros. Depois de iniciar as negociações de adesão à União Europeia, em 2000, e a sua integração à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 2004, a Romênia posicionou-se muito firmemente dentro da zona euro-atlântica, com todos as consequências econômicas e militares decorrentes.

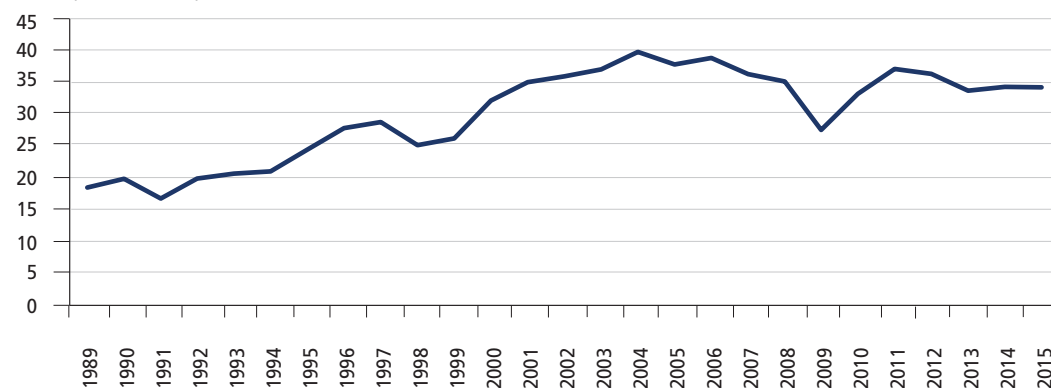
O processo de redução das tarifas ocorreu basicamente em 2007, com o ingresso do país na União Europeia e a consequente adesão à tarifa externa comum do bloco (gráfico 13). Isso indica que, segundo os critérios deste trabalho, a Romênia saiu de uma tarifa alta para baixa, uma liberalização bastante acentuada, de 13,3 p.p., entre 1996 e 2007. Esse processo foi, em grande parte, motivado pelas negociações anteriores do acordo de livre-comércio com o acordo Centro-Europeu de Livre-Comércio em 1997, que conduziram a ingressar o processo de adesão à OMC em 2007.

O número de acordos em vigência disparou em 2007, com o ingresso na União Europeia, totalizando dezenove. Os países que fazem parte desses acordos representavam, em 2006, 66,1% das importações de produtos industriais da Romênia. Vale notar que, anteriormente, já havia uma certa integração já consolidada com a União Europeia, visto que, em 1997, o acordo Centro-Europeu de Livre-Comércio representava 4,7% de suas importações.

Em 2008, houve quatro acordos da União Europeia, elevando o número de acordos e a participação dos países envolvidos, o que também se verificou em 2011, com o acordo com

a Coreia do Sul. Em 2014, o aumento da participação no *share* foi de apenas 0,6%, com a entrada de três novos acordos: Camarões, Geórgia e Moldávia (gráfico 13).

GRÁFICO 14
Romênia: importações de produtos industriais (1989-2015)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

5.7 México

O México constitui um caso exemplar para a análise de processos de liberalização unilateral do comércio e da constituição de acordos comerciais. Além de ter realizado uma forte liberalização comercial nos últimos trinta anos, o país alterou completamente a estrutura de produtos e mercados no comércio exterior após o acordo com Estados Unidos e Canadá, que resultou no Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (North American Free Trade Agreement – NAFTA).

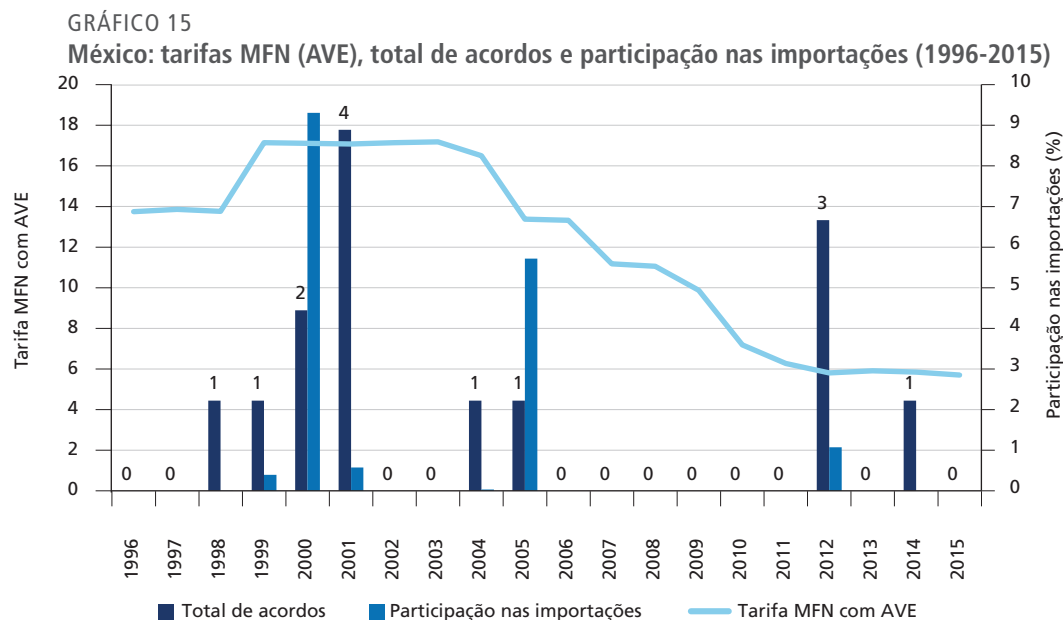
Após o ingresso no GATT, em 1986, o México iniciou um processo de liberalização unilateral ainda tímido. A tarifa MFN média não se alterou no início, permanecendo em torno de 13,7% entre 1993 (primeiro ano disponível no WITS) e 1998 (todas médias simples), com a tarifa máxima passando de 20%, em 1993, para 35%, em 1996. Apesar de não ter havido queda nas tarifas, entre 1993 e 1997, cerca de 1.200 produtos (em um total de aproximadamente 10 mil linhas tarifárias) tiveram as tarifas eliminadas. Além disso, diversas licenças prévias de importação foram substituídas por tarifas.²⁰

20. Informações contidas nos *Trade Policy Reviews* do México (WTO, 2017).

A principal alteração nesse período foi a assinatura do NAFTA, em 1992, que entrou em vigor em 1994. Esse acordo foi ainda mais importante para a economia mexicana, pois nesse ano teve início uma severa recessão, causada pela interrupção abrupta dos fluxos externos de capitais. As exportações para os Estados Unidos, que já representavam 70% do total no início da década de 1990, saltaram para 87% em 1997, com um crescimento médio anual de aproximadamente 20% entre 1994 e 1997, contribuindo decisivamente para a rápida recuperação da atividade econômica, com forte crescimento a partir de 1996.

Pelo lado das exportações, a participação dos parceiros do NAFTA passou de 71%, em 1991, antes da assinatura, para um máximo de 90%, em 2000, caindo para 83%, em 2017. Pelo lado das importações, a trajetória foi um pouco distinta, com a participação dos parceiros subindo de 67%, em 1991, para 76%, em 1999, mas caindo substancialmente nos anos seguintes, chegando a 49% em 2017.

O governo mexicano, em 1999, alegando razões de natureza fiscal, elevou as tarifas MFN para 17,1% na média simples, valor que permaneceu basicamente inalterado até 2003. A partir daí, o México realizou uma rápida redução das tarifas MFN, que caíram para 5,8% em 2012, permanecendo nesse nível desde então. A tarifa máxima, todavia, passou de 35% para 50% em 2004, resultando no aumento da escalada tarifária para a maior parte dos setores.

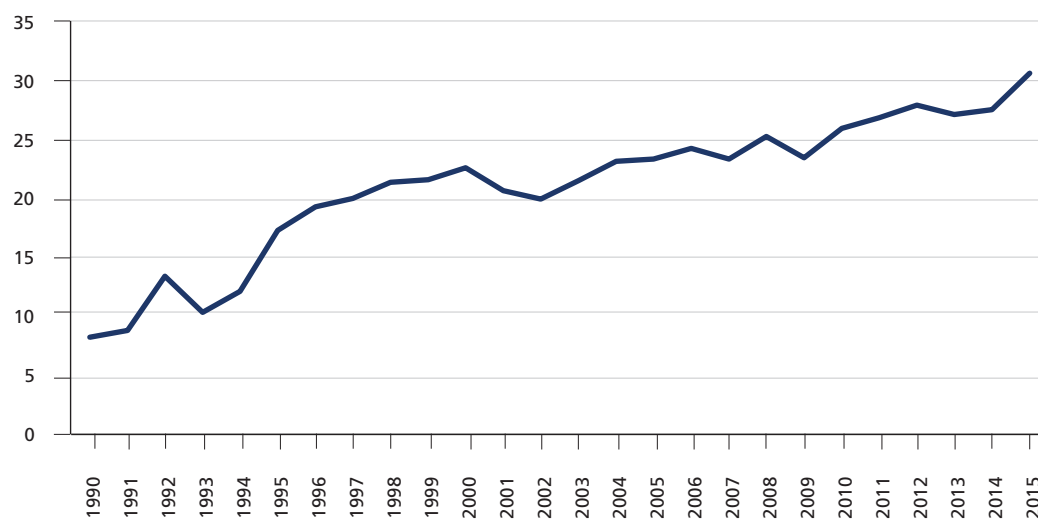


Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

O México também realizou um grande número de acordos a partir de 1998, alguns com grande relevância nas suas importações. Entre 1998 e 2001, foram oito, sendo o mais importante realizado com a União Europeia, que entrou em vigência em 2000. Em 2004 e 2005, entraram em vigor acordos com o Uruguai e o Japão, e, entre 2012 e 2014, com América Central, Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia e Peru), Peru e Panamá.

O processo de liberalização unilateral e o grande número de acordos comerciais, em especial o NAFTA, foram acompanhados de um forte aumento das exportações mexicanas, que cresceram, em média, 12,5% ao ano entre 1994 e 2005; e 5,5% ao ano entre 2005 e 2017. As importações de produtos industriais, como participação do PIB, passaram de 13,4% em 1992 para 30,6% em 2015, como se observa no gráfico 16.

GRÁFICO 16
México: importações de produtos industriais (1990-2015)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

O peso que os Estados Unidos já tinham para o comércio exterior mexicano, aliado ao fato de possuírem uma grande fronteira terrestre, foram certamente fatores decisivos para o aumento do comércio com esse país e também com o Canadá, o que se revelou decisivo sobretudo na indústria automobilística e na de equipamentos elétricos e eletrônicos. Isso não explica, contudo, o aumento das importações oriundas da China, que passaram de 0,6% do total em 1994 para

17,6% em 2017. É possível dizer, portanto, que tanto os acordos comerciais quanto a liberalização tarifária unilateral contribuíram para o aumento do peso do comércio exterior para a economia mexicana.

Em relação à pergunta específica deste estudo, verifica-se que o México realizou vários acordos bastante relevantes, tanto quando ainda aplicava tarifas elevadas quanto no período em que elas já haviam sido reduzidas. Note-se também que, em 2012, o país, já com tarifas relativamente baixas, juntou-se ao grupo que negociava o Trans-Pacific Partnership (TPP), que viria a ser o maior acordo comercial da história, após a União Europeia, mesmo com a posterior saída dos Estados Unidos.

5.8 Chile

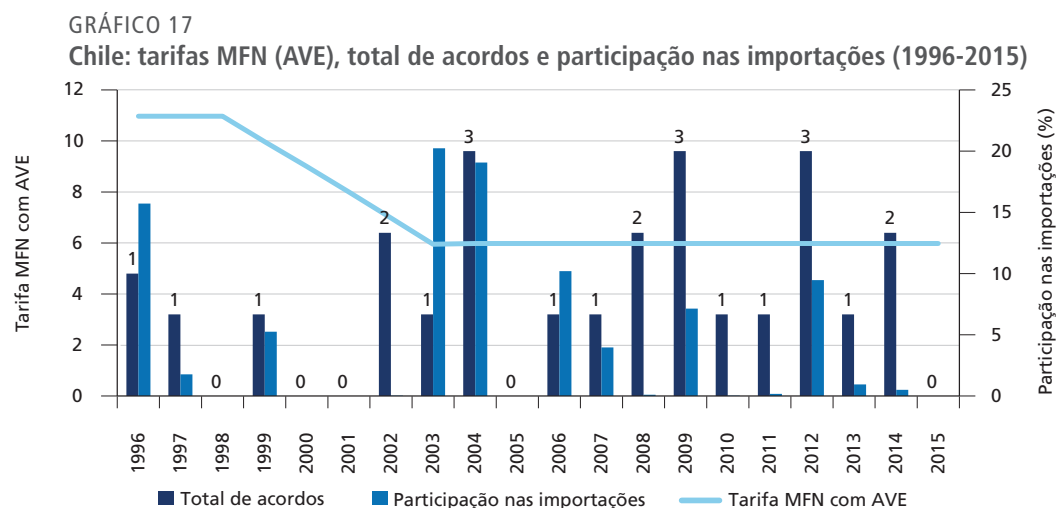
O Chile é, principalmente, um país exportador de recursos naturais, como cobre, madeira e frutas, e de produtos intensivos em recursos naturais, como a celulose. A forte participação de *commodities* na sua pauta exportadora não impediu o grande crescimento das exportações nas últimas décadas, ainda que impactadas pelas flutuações dos preços. Isso, porém, facilitou a decisão permanente de garantir um alto grau de abertura da economia, tanto de forma unilateral como por meio de acordos comerciais.

De 1991 até 1999, o Chile manteve uma estrutura tarifária homogênea, com tarifa MFN de 11% para praticamente todos os 5.848 produtos (e zero para 21 produtos). Anteriormente, a tarifa uniforme era de 15%. Além disso, um número bem pequeno de produtos apresentava uma tarifa adicional. Entre 1999 e 2003, as tarifas foram reduzidas adicionalmente, estabilizando-se em 6% a partir de 2003, com uma diferença mínima entre produtos agrícolas (6,1%) e industriais (5,9%) (WTO, 2015a).

O Chile preocupou-se também em realizar um grande número de acordos comerciais. Utilizando-se o critério adotado neste trabalho, nota-se que o país assinou 24 acordos comerciais entre 1996 e 2015, vários deles com grande relevância. Assim, entre 1996 e 1999, entraram em vigor acordos com Mercosul, Canadá e México. Entre 2002 e 2004, com Costa Rica, El Salvador, União Europeia, Associação Europeia de Livre-Comércio (AELC), Coreia do Sul e Estados Unidos. Entre 2006 e 2011, com China, Japão, Honduras, Panamá, Austrália, Colômbia, Peru, Guatemala e Turquia. E, a partir de 2012, com Malásia, Nicarágua, Aliança do Pacífico, Tailândia, Vietnã e Hong Kong. A participação dos países desses acordos nas importações de produtos industriais do Chile representava 88%, em 2014 (gráfico 17). Esse grande quantitativo, contudo, não tem trazido impacto muito forte

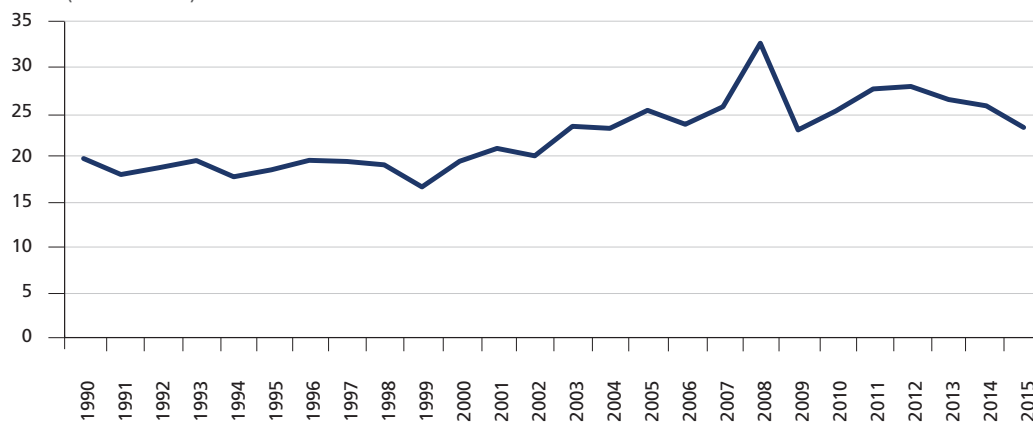
nas importações industriais, que cresceram lenta e gradativamente desde o final dos anos 1990 até 2012, e recuaram nos anos seguintes (gráfico 18).

Poucos países realizaram tantos acordos e com países relevantes para o seu comércio. Entre os 138 incluídos neste estudo, o Chile é o 17º na lista dos que possuem maior número. Ele é, todavia, distorcido pelo fato de que quase todos os países que estão na frente são da Europa e herdaram acordos da União Europeia, como é o caso de Bulgária, Estônia, Eslovênia e outros do Leste Europeu. Apenas a Turquia tem mais acordos feitos diretamente do que o Chile. No caso do Chile, isso foi importante, pois, se reduziu a tarifa efetiva média a próximo de zero, ao mesmo tempo obteve reduções tarifárias para seus produtos em quase todos os mercados relevantes. Esse é um cenário difícil de ser obtido para um país maior, com exportações mais diversificadas e, principalmente, que tenha muitos produtos industriais na sua pauta de exportações. A característica do Chile, nesse cenário, é ter exportações razoavelmente concentradas em produtos primários ou intensivos em recursos naturais, o que o motivou a continuar realizando tantos acordos comerciais, mesmo com uma tarifa relativamente baixa.



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 18
Chile: importações de produtos industriais (1990-2015)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank e WITS.
Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A motivação deste texto foi contribuir para o debate sobre as possíveis estratégias de liberalização comercial no Brasil. Com efeito, diversos trabalhos têm demonstrado que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países similares em termos de renda *per capita*. Há controvérsias, entretanto, sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para melhorar a alocação de recursos na economia, o que não impediria que acordos comerciais fossem posteriormente (ou concomitantemente) negociados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos. Esse segundo grupo também entende que a manutenção de níveis tarifários relativamente elevados pode ser um ativo importante nas negociações, elevando o poder de barganha do país.

Este trabalho procurou contribuir para esse debate, analisando os aspectos teóricos a ele relacionados e avaliando a experiência internacional com o intuito de responder à seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações

efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após realizar amplos acordos comerciais?

A seção 2 abordou a discussão teórica sobre o tema, a qual evidencia que, apesar da ideia de que promover maior liberalização comercial por meio de acordos bilaterais ou regionais propicie inegáveis ganhos decorrentes do maior acesso aos mercados externos, não há argumentos sólidos de que seja uma estratégia melhor do que a abertura unilateral. A análise desenvolvida neste trabalho sugere que, se o objetivo do país for obter os ganhos mais plenos possíveis que a abertura comercial pode proporcionar, inclusive em termos de maior competitividade e acesso a mercados das exportações, a estratégia mais razoável é a de investir nas duas frentes, tratando a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, e não como substitutos.

A seção 4 buscou analisar a experiência internacional, lançando mão de bases de dados sobre acordos comerciais celebrados entre os diversos países do mundo nas últimas décadas, com o intuito de identificar se há algum padrão de comportamento dos países ante essas duas estratégias de liberalização. Mais especificamente, procurou-se avaliar se os acordos de livre-comércio celebrados pelos diversos países/blocos econômicos foram feitos primordialmente antes ou depois de esses países terem efetuado reduções unilaterais de tarifas. A base de dados foi organizada de modo a identificar cada vigência de um novo acordo para cada país como um evento, permitindo que se faça uma contagem de eventos país-acordo. Associou-se, a cada evento, o nível da tarifa média de importação aplicada pelo país no ano imediatamente anterior, o nível de relevância de cada acordo (medido pela participação dos países parceiros do acordo nas importações totais de cada país analisado), o PIB e o PIB *per capita* de cada país.

A análise mostrou que mais de 70% dos acordos foram assinados quando as tarifas já não eram altas (inferiores a 8,8%). Tarifas altas e médias eram predominantes antes dos acordos apenas nos países de renda baixa. Foi analisada também a distribuição dos eventos país-acordo considerando a tarifa média três anos após a data de vigência. Os resultados mostram que os países continuaram reduzindo tarifas de forma unilateral após a vigência dos acordos comerciais ou, ainda, que esses acordos foram negociados de forma simultânea com o processo de redução das tarifas.

Uma terceira abordagem levou em conta a relevância dos acordos, medida pela participação das importações originárias dos países participantes no ano imediatamente anterior à sua vigência. Os números evidenciam que a grande maioria é de baixa relevância, seja qual for o nível da tarifa aplicada antes ou depois. Na verdade, esse resultado reflete o fato de que acordos de alta relevância limitam-se basicamente àqueles que tenham como contraparte uma das grandes economias do mundo, a saber, Estados Unidos, União Europeia, China e Japão.

A conclusão é que a existência de tarifas elevadas não parece ter sido uma pré-condição para a realização de acordos. Na verdade, o que se observou foram dois movimentos distintos trilhados pela maioria dos países: uma liberalização unilateral mais ou menos intensa e a realização de múltiplos acordos comerciais. Além disso, identificou-se que a grande maioria dos países reduziu as tarifas entre 1996 e 2014, independentemente de estarem firmando acordos ou não, e que muitos já tinham tarifas baixas antes de realizar os principais acordos comerciais.

Por fim, a seção 5 fez um breve estudo de caso de oito países de renda média, cuja experiência possa servir de referência para o caso brasileiro: China, Tailândia, Rússia, Hungria, Polônia, Romênia, México e Chile. Além da óbvia constatação de que as experiências são bastante diferentes entre si, e também de que a maioria dos casos envolve circunstâncias bastante distintas do caso brasileiro, uma conclusão geral se impõe: não é possível identificar, em nenhum caso, a adoção de uma estratégia de liberalização baseada na celebração de acordos comerciais previamente a reduções unilaterais de tarifas. Eles mostram também que nem sempre os acordos se revestem de grande importância em termos de volume de comércio gerado, e muitas vezes não são movidos exclusivamente por razões econômicas, havendo grande interferência de fatores geopolíticos.

Portanto, em linhas gerais, o estudo sugere que a liberalização unilateral e a liberalização via acordos são estratégias complementares e que buscam atingir objetivos diferentes. Desse modo, se o país tiver, de fato, o objetivo de reduzir seus níveis de proteção tarifária tendo em vista os ganhos de eficiência econômica e de produtividade previstos na literatura e ratificados pela evidência empírica das últimas décadas, o caminho natural é o da abertura unilateral, com os acordos comerciais desempenhando um papel complementar – e, sem dúvida, muito relevante – para atingir objetivos mais diversificados em termos econômicos e geopolíticos.

REFERÊNCIAS

BHAGWATI, J. Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) activities. **Journal of Political Economy**, v. 90, n. 5, p. 988-1002, oct. 1982.

CDPP – CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS; CINDÉS – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial**. Rio de Janeiro: CINDÉS, 2016. (Texto para Discussão).

KUME, H. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, p. 11-16, abr. 2018.

LARDY, N. **Integrating China into the world economy**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002.

MELO, J. de; PANAGARIYA, A.; RODRIK, D. The new regionalism: a country perspective. *In*: MELO, J. de; PANAGARIYA, A. (Ed.) **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MOREIRA, M. M.; SOUZA, F. L. Política comercial em 2019: retomando a abertura interrompida? *In*: F. GIAMBIAGI; ALMEIDA JÚNIOR, M. F. **Retomada do crescimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

PANAGARYIA, A. Trade liberalization in Asia. *In*: J. BHAGWATI, J. (Ed.) **Going alone: the case for relaxed reciprocity in freeing trade**. Massachusetts: The MIT Press, 2002.

RODRIK, D. What trade agreements do? **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 73-90, 2018.

WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. What's the point of reciprocal trade negotiations? exports, imports, and gains from trade. **World Economy**, v. 28, n. 1, p. 1-20, 2005.

_____. The economic case for reciprocal trade negotiations: gains from both imports and exports. *In*: JOVANOVIĆ, M. N. (Ed.) **International Handbook of Economic Integration**, v. 1, p. 167-186, 2011.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Policy Review – Hungary**. Genebra: WT/TPR/S, 1998.

_____. **Trade Policy Review – Poland**. Genebra: WT/TPR/S, 2000.

_____. **Trade Policy Review – Romania**. Genebra: WT/TPR/S, 2005.

_____. **Trade Policy Review – China**. Genebra: WT/TPR/S, 2006.

_____. **Trade Policy Review – China**. Genebra: WT/TPR/S, 2008.

- _____. **Trade Policy Review – China**. Genebra: WT/TPR/S, 2010.
- _____. **Trade Policy Review – Chile**. Genebra: WT/TPR/S, 2015a.
- _____. **Trade Policy Review – Thailand**. Genebra: WT/TPR/S, 2015b.
- _____. **Trade Policy Review – Russia**. Genebra: WT/TPR/S, 2016.
- _____. **Trade Policy Review – Mexico**. Genebra: WT/TPR/S, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUR, A.; BACCINI, L.; ELSIG, M. The design of international trade agreements: introducing a new database. **Review of International Organizations**, p. 353-975, 2014.

EGGER, P. H.; LARCH, M. Interdependent preferential trade agreement memberships: an empirical analysis. **Journal of International Economics**, v. 76, n. 2, p. 384-399, 2008.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

