

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

Marcelo José Braga Nonnenberg

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

Fernando J. Ribeiro

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

Honório Kume

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

Gerlane Gonçalves de Andrade

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

Helena Nobre de Oliveira

Pesquisadora do PNPD na Dimac/Ipea.

Diversos estudos 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*. Todavia, há controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, há os que enfatizam a importância da eficiência, concluindo que a redução unilateral seria a forma mais rápida para melhorar a alocação de recursos na economia. De outro, há os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais, argumentando que o país poderia obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos. Esse segundo grupo também argumenta que a manutenção de níveis tarifários relativamente elevados poderia ser um ativo importante nas negociações, elevando o poder de barganha do país.

O objetivo deste trabalho é fornecer subsídios a esta discussão. A primeira parte do estudo consistiu na análise dos fundamentos teóricos da questão, da qual se conclui 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 de exportação, a estratégia mais razoável é investir nas duas frentes,

tratando a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, e não como substitutos.

A segunda parte do trabalho 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 desses 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. A cada evento associou-se 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 produto interno bruto (PIB) e o PIB *per capita* de cada país.

O estudo empírico mostrou que mais de 70% dos acordos celebrados entre 1995 e 2015 entraram em vigência quando as tarifas aplicadas pelos países já não eram altas (inferiores a 8,8%). Tarifas altas e

médias eram predominantes antes dos acordos apenas nos países de renda baixa. Outra conclusão do estudo foi a de 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.

A conclusão é que a existência de tarifas elevadas não parece ter sido uma precondição 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 de forma unilateral ao longo do período de análise, independentemente de estarem firmando acordos ou não, e que muitos já tinham tarifas baixas antes de realizar os principais acordos comerciais.

A terceira parte do trabalho consistiu em 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. Além da óbvia conclusão de que as experiências são bastante diferentes entre si, 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. Os casos 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.

Em linhas gerais, o estudo sugere que liberalização unilateral e a liberalização via acordos são estratégias complementares e que buscam atingir objetivos distintos. 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.