

2005-2016: A DÉCADA PERDIDA das exportações brasileiras de bens industrializados

Reflexões acerca da
TARIFA ADUANEIRA BRASILEIRA

DUMPING E PREÇO PREDATÓRIO
Diferenças conceituais e o caso do Brasil



FUNCEX



fundação
centro de estudos
do comércio
exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

2 EDITORIAL

Insumos para um bom debate sobre a política comercial

Ricardo Markwald

4 EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

A “década perdida” das exportações brasileiras de bens industrializados: análise do período 2005-2016

Fernando José da Silva Paiva Ribeiro

24 TARIFA ADUANEIRA

Reflexões acerca da Tarifa Aduaneira Brasileira

Marta Reis Castilho

34 *DUMPING*

Dumping e preço predatório: diferenças conceituais e o caso do Brasil

Fernando Coppe Alcaraz, José Henrique Vieira Martins,
Fernanda Silva Nicoli e Dilso Marvell Marques

Insumos para um bom debate sobre a política comercial

O artigo de Fernando Ribeiro, que abre nossa edição da RBCE, faz uma anatomia do desempenho das exportações brasileiras de produtos industrializados no período compreendido entre os biênios 2005/2006 e 2015/2016, concluindo tratar-se de uma década perdida para as vendas externas brasileiras de bens industriais. Os principais indicadores desse desempenho, sem dúvida muito ruim, já conhecíamos. Mas, quando apresentados em conjunto, eles impressionam: a participação dos bens industrializados na pauta de exportação do Brasil encolhe de 70% para 50%; o *quantum* exportado de bens industriais em 2016 ficou 2,6% abaixo do alcançado em 2008; a participação brasileira nas importações mundiais de bens industriais se contrai de 0,97% para 0,75% entre os biênios considerados e, pior ainda, essa queda de participação dobra de magnitude quando ajustada por preços relativos, haja vista que a evolução dos preços foi favorável à cesta de produtos exportada pelo país. Em suma, embora o crescimento do comércio mundial tenha arrefecido significativamente no período recente, o mau desempenho de nossas exportações de produtos industrializados só pode ser explicada por nossas deficiências.

Com o intuito de entender melhor os fatores que poderiam estar por trás da perda de dinamismo das exportações brasileiras de produtos industriais, o trabalho se vale da tradicional metodologia de *Constant Market Share* (CMS), que decompõe a variação da participação brasileira nas importações mundiais desses bens em cinco efeitos: efeito competitividade, efeito-produto, efeito destino, efeito adaptação em produtos e efeito adaptação em mercados. Na apresentação dos resultados, o efeito-produto e adaptação em produtos, assim como o efeito-destino e adaptação em mercados são mostrados de forma agregada. A mesma metodologia é replicada para a desagregação da exportação brasileira dos 20 principais setores da CNAE, e a análise se debruça ainda em exame mais detalhado do desempenho em termos de produtos e destinos.

Dentre os resultados apontados pela análise baseada na metodologia de CMS, uma constatação sobressai: a perda de *market-share* (MS) das exportações de produtos industrializados brasileiros é inteiramente devida à perda de competitividade, uma vez que os efeitos-produtos foram inexpressivos enquanto que os efeitos-destinos foram bastante positivos, embora insuficientes para compensar a evolução negativa de nossa competitividade. A desagregação setorial mostra um quadro análogo: apenas cinco setores mostraram aumento de *market-share* nas importações mundiais, sendo que em 14 dos 15 restantes a redução do MS é principalmente explicada pelo efeito-competitividade.

Adicionalmente, a análise desagregada de produtos e destinos revela alguns resultados de interesse. De fato, ainda que o efeito-produto tenha se mostrado pouco expressivo tanto no exame agregado como no setorial, o desempenho brasileiro foi positivo em apenas 20% dos produtos da pauta, porém muito ruim em produtos que respondem por mais de 60% de nossas exportações industriais. De outro lado, embora o efeito-destino tenha sido bastante positivo, o Brasil perdeu MS em mercados tradicionais muito importantes, com destaque para o mercado norte-americano e a UE.

O trabalho não aponta (nem poderia) os determinantes por trás da perda de competitividade de nossas exportações de produtos industriais, mas destaca a sua absoluta relevância. Como toda análise *ex-post*, o trabalho também não aponta para produtos ou mercados que devam merecer particular atenção no futuro. Destaca, contudo, as oportunidades perdidas ao longo da última década e contém informações e constatações absolutamente relevantes para o desenho de nossa política comercial nos próximos anos.

O artigo de Marta Reis Castilho foca na tarifa aduaneira e faz uma descrição de sua evolução nas últimas décadas, para depois descrever em detalhe a estrutura de proteção nominal e efetiva prevalecente na atualidade. Baseada nessa descrição, o trabalho faz diversos alertas para se contrapor a teses liberalizantes no debate atual sobre uma nova

rodada de abertura da economia brasileira. Em primeiro lugar, o trabalho sustenta que o acesso a bens de capital e bens intermediários de menor custo e melhor qualidade pode não redundar em aumento duradouro da produtividade nem na adoção de condutas inovadoras e competitivas, como aconteceu na abertura comercial dos anos 1990. Em segundo lugar, bens de capital e bens intermediários já ocupam atualmente parcela relevante, diferentemente do observado por ocasião desse primeiro episódio de liberalização. Contribuiriam para isso o elevado número de ex-tarifários. Em terceiro lugar, a benéfica integração a cadeias globais de valor poderia não ocorrer ou não impactar positivamente as exportações, caso ela priorize o abastecimento do mercado local e resulte em desintegração do tecido industrial brasileiro. Na ausência de políticas industriais e tecnológicas complementares esse seria um resultado bastante provável.

Em consequência, o artigo recomenda que uma revisão da estrutura tarifária obedeça a dois princípios dos quais a maioria dos países não abrem mão: seletividade e escalada tarifária. Rejeita também a opção de uma abertura unilateral por enfraquecer o poder de barganha do Brasil em negociações em andamento. Por último, alerta sobre a atual conjuntura internacional, caracterizada por guerra comercial e resurgimento do protecionismo, recomendando que o Brasil adote uma visão estratégica à luz desse contexto.

O terceiro e último artigo, de autoria de Fernando Alcaraz, José H. Vieira Martins, Fernanda Silva Nicoli e Dilso Marvell Marques mostra a diferença entre a prática de “*dumping*”, baseada em discriminação de preços em função da elasticidade preço da oferta e da demanda, e “preço predatório”, que constitui uma prática desleal de comércio ou conduta anticompetitiva. Tal distinção é relevante, pois práticas desleais devem ser coibidas enquanto que o *dumping* e sua medida de defesa comercial correlata, o *antidumping*, devem merecer cuidadosa avaliação de interesse público. Com efeito, o *dumping* pode aumentar o poder real de compra de consumidores e compradores industriais enquanto o *antidumping* pode beneficiar apenas aos setores que demandaram sua imposição. Uma avaliação cuidadosa dos efeitos do *antidumping* é, portanto, sempre necessária e tal avaliação requer uma ótica que contemple a pluralidade dos agentes e interesses envolvidos.

Boa leitura!

Ricardo Markwald

Diretor geral da Funcex



Reflexões acerca da tarifa aduaneira brasileira*



Marta R. Castilho



Marta Reis Castilho

é professora do Instituto de Economia da UFRJ

A tarifa aduaneira e os demais instrumentos de proteção às importações de um país figuram entre os múltiplos mecanismos de incentivo à produção nacional, podendo afetar o ambiente competitivo das empresas e alterar a alocação dos recursos entre os setores. A tarifa aduaneira não consiste no único instrumento de política de importações: outras muitas barreiras chamadas “não tarifárias” são utilizadas, compreendendo um universo bastante variado de medidas, tanto no que se refere à sua natureza quanto aos seus impactos. Apesar de estas barreiras terem ganhado importância ao longo das últimas décadas e do relativamente baixo nível de certas alíquotas da tarifa relativamente a impostos nacionais, ela persiste como um instrumento importante de proteção à produção nacional, ao influenciar diretamente os preços dos bens importados. Não somente ela incide sobre o preço do bem importado antes dos demais impostos nacionais, mas também é um dos poucos impostos que discriminam entre produtos nacionais e estrangeiros.

O uso da tarifa aduaneira pode ter motivações diversas, porém, dada a sua capacidade de influenciar preços e alocações de recursos entre os diversos setores, ela deve ser encarada como um dos múltiplos instrumentos de incentivo e regulação da produção. Ou seja, a tarifa aduaneira deveria ser utilizada de forma articulada com o arsenal de medidas disponíveis para viabilizar estratégias de desenvolvimento produtivo que incluem, idealmente, políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior.

A atual estrutura tarifária brasileira decorre daquela implementada pela Reforma Tarifária de 1991 e pela negociação da Tarifa Externa Comum (TEC) no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como se pode ver pela evolução da tarifa no Gráfico 1. De fato, a liberalização comercial brasileira começou no final dos anos 1980, com a eliminação de tarifas redundantes e diversas limitações às importações. O programa de abertura se aprofundou nos anos 1990 e envolveu a revisão da estrutura tarifária, além da eliminação de barreiras não tarifárias e de regimes especiais de importação. A estrutura se consolidou com a entrada em vigor da TEC em 1995. Desde então, algumas alterações foram efetuadas na tarifa aplicada pelo Brasil. Elas não foram, no entanto, conduzidas dentro de uma reflexão abrangente acerca da tarifa aduaneira em seu conjunto e do papel deste instrumento como parte da política de desenvolvimento produtivo. Diversas mudanças foram adotadas por motivações macroeconômicas ou para atender a questões específicas de setores ou regiões. O impacto no nível geral de proteção e na estrutura tarifária, quando olhada de forma relativamente agregada, não é importante, porém, afeta de forma significativa a proteção concedida a determinados setores ou cadeias produtivas.

*Este trabalho se baseia em estudos anteriores (Castilho et al., 2015; Castilho e Miranda, 2017; e Miranda e Castilho, 2018).



O “marasmo” da tarifa aduaneira no período recente, caracterizado pela “Volta da Política Industrial” à agenda de política econômica, evidencia a pouca articulação da política tarifária com as demais políticas de desenvolvimento produtivo. Nos três planos de Política Industrial lançados em 2004, 2008 e 2011 – respectivamente, Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); e Plano Brasil Maior (PBM) – embora o comércio exterior estivesse presente, a preocupação era claramente maior com o desempenho das exportações. A política de importações também aparecia, mas com ênfase menor e limitada à política de defesa comercial, à ampliação do uso dos ex-tarifários e a alterações nos regimes especiais de importação – todos instrumentos mais limitados do que a tarifa em termos de cobertura de produtos e setores e, no caso dos instrumentos de defesa comercial, com cobertura temporal também limitada. O uso desses instrumentos se deu de forma a proteger a produção in-

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA TARIFA ADUANEIRA BRASILEIRA: 1983-2016*



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Elaboração própria.

Nota: *A tarifa máxima informada pela Secex não considera os dois produtos que fazem face à tarifa de 55% após 2006 (coco seco e pêssego).

terna da concorrência asiática e resultou em um número relativamente elevado de medidas.

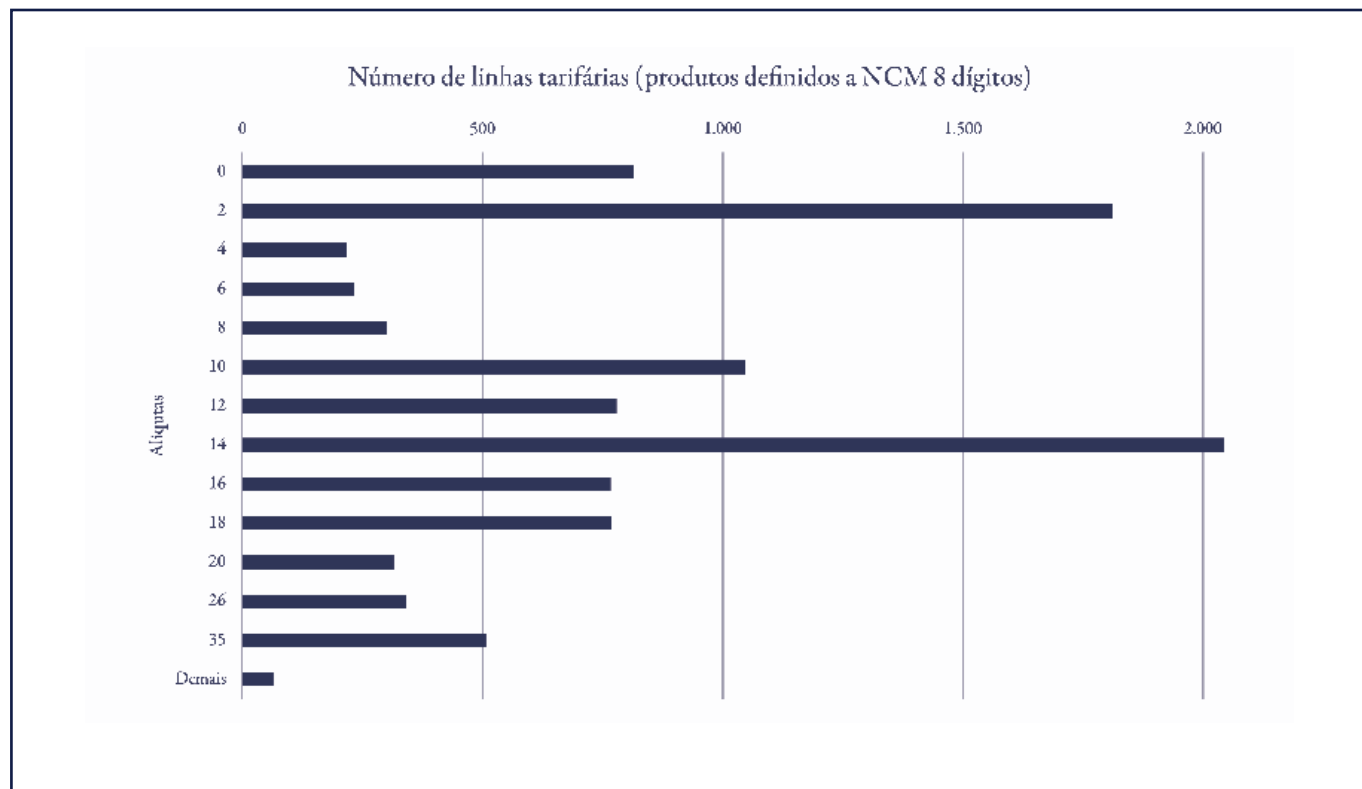
De fato, o uso da tarifa aduaneira brasileira como instrumento de promoção do desenvolvimento industrial ficou ausente nos três planos mencionados. Uma das hipóteses para essa “inércia” no que se refere à tarifa aduaneira é que a tendência à valorização da moeda brasileira ao longo de grande parte do período 2004-2014 pode ter reforçado certa resistência a alterações abrangentes na tarifa aduaneira, que aumentariam a exposição da indústria brasileira à competição externa já induzida pelo câmbio. Por outro lado, a maior disponibilidade de instrumentos não tarifários de política de importações após a incorporação das medidas acordadas na Rodada Uruguai possibilitou o atendimento a demandas específicas sem a mobilização da tarifa aduaneira. O Brasil e outros países em desenvolvimento se tornaram, desde então, grandes usuários dos instrumentos não tarifários de proteção, notadamente das medidas *antidumping*. Por fim, além da isonomia tributária concedida aos produtos nacionais relativamente aos importados ao se estender a cobrança do Programa de Integração

Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) aos produtos estrangeiros (mudanças realizadas entre 2002 e 2004), alterações na TEC exigem a negociação – nem sempre fácil – com os demais membros do Mercosul. Esses quatro aspectos sugerem que alterações na tarifa são um caminho pleno de resistências que podem ser parcialmente – mas insuficientemente, a nosso ver – compensados com a adoção de outros instrumentos.

Em 2014, a estrutura tarifária brasileira apresentava média simples de 11,7%, com valor modal de 14% e a mediana de 12% (Tabela 1).¹ A tarifa máxima atinge 55%, porém, concerne unicamente a dois produtos (coco seco e pêssego). A segunda maior alíquota é de 35%, conforme previsto no cronograma de liberalização de 1991. Ela concerne a um número reduzido de produtos – 507 linhas tarifárias ou 5% do total de 10.007 produtos. Quarenta por cento das linhas tarifárias encontram-se nas duas alíquotas mais frequentes, 14% e 2%; 72% dos produtos têm alíquotas até 14%, enquanto 12% dos produtos têm alíquotas iguais ou superiores a 20%. O desvio-padrão é de 8,6. Alguns poucos produ-

GRÁFICO 2

PERFIL DA TARIFA BRASILEIRA: DISTRIBUIÇÃO DAS LINHAS TARIFÁRIAS POR ALÍQUOTAS DA TEC



Fonte: Secex. Elaboração própria.

¹ Já estão consideradas as exceções à TEC decorrentes das listas nacionais e as exceções devidas a acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC).

TABELA 1
TARIFA NOMINAL E EFETIVA BRASILEIRA, 2014 (EM %)

Setor/Atividade	Tarifa Nominal	Tarifa Efetiva
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	6,6	6,4
Pecuária e pesca	7,3	6,4
Álcool	12,0	16,5
Alimentos e bebidas	11,8	17,0
Produtos do fumo	16,5	29,1
Petróleo e gás natural	0,0	-1,4
Refino de petróleo e coque	0,9	0,9
Minério de ferro	2,0	1,4
Outros da indústria extrativa	3,2	0,7
Cimento	4,0	2,2
Outros produtos de minerais não-metálicos	10,2	12,4
Fabricação de aço e derivados	11,2	14,5
Metalurgia de metais não-ferrosos	7,7	7,6
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	15,1	18,9
Têxteis	23,8	30,3
Artigos do vestuário e acessórios	32,7	39,9
Artefatos de couro e calçados	18,1	22,5
Produtos de madeira - exclusive móveis	9,0	9,5
Celulose e produtos de papel	12,4	14,7
Jornais, revistas, discos	10,6	10,3
Produtos químicos	5,6	6,9
Fabricação de resina e elastômeros	10,4	17,2
Produtos farmacêuticos	6,3	5,4
Defensivos agrícolas	11,1	13,1
Perfumaria, higiene e limpeza	14,7	20,0
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	13,0	20,3
Produtos e preparados químicos diversos	10,4	11,8
Artigos de borracha e plástico	13,8	18,6
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	11,9	12,2
Eletrodomésticos	18,4	26,4
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	8,6	4,1
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	14,3	18,2
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	11,8	11,5
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	12,5	12,9
Automóveis, camionetas e utilitários	29,7	65,5
Caminhões e ônibus	31,9	72,5
Peças e acessórios para veículos automotores	15,2	17,7
Outros equipamentos de transporte	12,2	12,6
Móveis e produtos das indústrias diversas	18,3	23,8
Média	11,7	16,7
Mediana	12,0	13,1
Moda	14,0	nd
Máxima	55,0	72,5
Mínima	0,0	-1,4
Desvio Padrão	8,6	15,2
Nº linhas tarifárias	10.007	nd

Fonte: SECEX, IBGE-Contas Nacionais, Martinez (2014). Extraído de Castilho e Miranda (2017).

tos alimentares têm suas importações controladas por quotas de importação no âmbito do programa de Redução Temporária.

A estrutura de proteção brasileira mostra um certo grau de dispersão e de seletividade, aliás, herdada em grande parte dos anos 1980 e 1990 (apesar da liberalização comercial), conforme mostrado na Tabela 1.

As alíquotas mais baixas se encontram nos setores baseados em recursos naturais, de origem vegetal, animal e mineral. Agricultura e pesca apresentam médias tarifárias em torno de 7%, enquanto parte importante dos produtos agrícolas e florestais tem alíquota de 0%. As únicas exceções são fumo (16,5%) e, com tarifas um pouco menores, alimentos (11,8%) e álcool (12%). No caso de extração de petróleo, de minerais e de produtos minerais, as alíquotas mais frequentes se encontram entre 0% e 4%, com exceção para produtos de minerais não metálicos, cuja tarifa mais elevada deve-se às alíquotas incidentes sobre minerais “nobres” e artigos de cerâmica.

Os produtos com alíquotas mais elevadas se concentram na indústria de transformação. No extremo superior, encontram-se os produtos dos complexos automotivo e têxtil e vestuário, além de eletrodomésticos.² A tarifa média aplicada a automóveis, camionetas e utilitários é próxima de 30% e a de caminhões e ônibus, de 32%, enquanto a tarifa de autopeças é próxima a 15%. No complexo têxtil e vestuário, após solicitação do Brasil para elevação da tarifa em 2008 por conta da crescente pressão competitiva asiática, a tarifa média de vestuário atingiu 33%, a de têxteis ultrapassou 23% e a de artefatos de couro e calçados, 18%. Para eletrodomésticos, a tarifa média é de 18,4% e a tarifa mais frequente, 20%. Outro setor cuja tarifa nominal também é elevada é o de móveis, cuja média encontra-se pouco acima de 18%.

A proteção tarifária sobre o complexo de bens de capital (BK) – que inclui além do setor de máquinas e equipamentos; bens de informática; máquinas e equipamentos elétricos, eletrônicos e de comunicação; e instrumentos de alta precisão – é próxima à média da economia. Den-

tre os setores de BK, aquele produtor de material elétrico é o que apresenta tarifa média mais alta, de 14,3%, e o de máquinas para escritório e informática, a mais baixa, 8,6%.

As tarifas dos setores produtores de bens intermediários também giram em torno da média geral. Os setores com menor proteção tarifária são produtos químicos diversos (10,4%) e produtos de minerais não metálicos (10,2%). Os mais altos são tintas e vernizes e borracha e plásticos, cujas tarifas são de 13% e 13,8%, respectivamente. Os demais – defensivos agrícolas e produtos siderúrgicos – têm tarifas pouco acima de 11%.

Outra maneira de se analisar a estrutura tarifária é avaliar o perfil da tarifa efetiva. A tarifa (ou proteção) efetiva consiste na estimação do “grau de incentivo” dado aos diferentes setores pela estrutura tarifária e é calculado a partir da comparação do valor agregado gerado em um setor na presença de tarifas com o valor que seria hipoteticamente agregado na ausência de tarifas.³ Para tal, considera-se a diferença entre as tarifas incidentes sobre o bem final e aquela incidente sobre os insumos utilizados em sua produção (ponderados pelos coeficientes técnicos), relativamente ao valor agregado naquele setor.⁴ A proteção nominal de um setor pode ser “corroída” se as tarifas incidentes sobre os insumos por ele utilizados forem elevadas. Ao mesmo tempo, quanto maior a proteção efetiva, maior o incentivo dado ao setor em questão. Dito de outra forma, a estimativa da proteção efetiva possibilita identificar a estrutura relativa de incentivo entre os setores de uma economia dada pelas tarifas de importação.

A segunda coluna da Tabela 1 apresenta os valores da proteção efetiva para os setores. Os setores com os maiores níveis de proteção efetiva são os mesmos que apresentam elevados níveis de proteção nominal: automóveis, camionetas e utilitários e caminhões e ônibus e o complexo têxtil, vestuário e calçados. A importante diferença da tributação dos bens finais relativamente aos bens intermediários explica tal diferença. No outro extremo, encontram-se as matérias-primas, notadamente minerais.

² A proteção de automóveis e têxteis se justifica, em grande parte, por suas respectivas importâncias para a indústria de transformação brasileira – em virtude dos encadeamentos produtivos com outros setores da economia no caso da indústria automotiva e, no caso do complexo têxtil, devido à sua estrutura ramificada e capacidade de geração de empregos.

³ O cálculo da tarifa efetiva é feito a partir da fórmula seguinte: $TPE_j = [t_j - \sum_i \alpha_{ij}^d t_i (1+t_i)/(1+t_i)] / [1 - \sum_i \alpha_{ij}^d (1+t_i)/(1+t_i)]$, onde α_{ij}^d é o coeficiente de participação do insumo i no custo total de produção de uma unidade do produto j ³, mensurado a preços domésticos, e t_j e t_i são as tarifas nominais incidentes sobre, respectivamente, o produto j e o insumo i . As tarifas aqui apresentadas são referentes a 2014 e os coeficientes técnicos são uma projeção realizada para 2008. Maiores detalhes sobre os dados aqui apresentados assim como a metodologia de cálculo, encontram-se em Castilho e Miranda (2017).

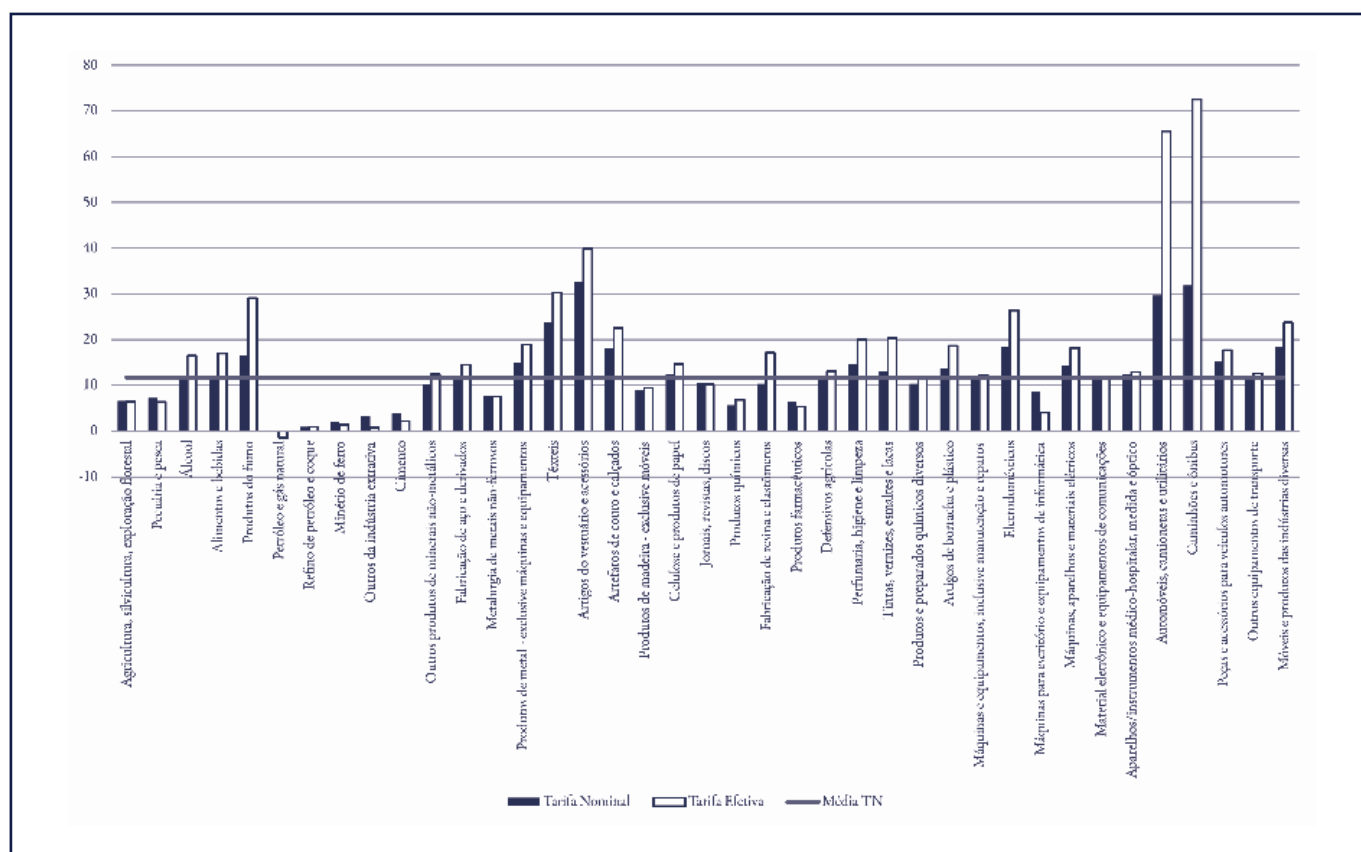
⁴ Para a metodologia de cálculo da proteção efetiva, ver Castilho e Miranda (2017).

O **Gráfico 3** a seguir reproduz as informações acima colocando em evidência as diferenças entre tarifas nominais e efetivas. Este ponto é relevante do ponto de vista da chamada escalada tarifária. Este fenômeno ocorre quando a alíquota nominal é mais elevada para os produtos com maior grau de elaboração dos produtos, o que consiste numa forma de incentivo à produção doméstica dos bens nos estágios finais das cadeias produtivas.⁵ Essa prática é amplamente utilizada pelos países em suas estruturas tarifárias.

A proteção aos bens localizados nas etapas finais do processo produtivo está fortemente associada a um padrão de produção verticalizado, onde a comercialização dos bens finais garante a apropriação de maior parte do valor adicionado. Isso não é mais necessariamente aplicável para todos os setores, devido, entre outros, à fragmentação da produção. Em alguns setores ou cadeias produtivas, as etapas intermediárias do processo produ-

tivo podem gerar mais valor por possuírem maior conteúdo tecnológico do que as etapas finais. Um setor ilustrativo é o setor de telefonia móvel e grande parte dos produtos eletrônicos, em que a etapa final de montagem requer mão de obra pouco qualificada e se constitui de tarefas repetitivas de montagem, gerando pouco valor. Enquanto isso, as atividades anteriores de concepção e de fabricação de *chips* e outros componentes envolvem elevados investimentos em pesquisa, controle sobre ativos específicos e mão de obra altamente qualificada, constituindo-se como a parte central do bem montado adiante. Em outros casos, os produtores guardam o controle tecnológico da produção e se apropriam da maior parte do valor gerado. Este é o caso da indústria automobilística, na qual as montadoras dos bens finais mantêm papel central na cadeia por controlarem recursos-chave e coordenarem uma longa cadeia de suprimentos, impondo e garantindo padrões técnicos e de qualidade específicos.

GRÁFICO 3
TARIFA NOMINAL E EFETIVA BRASILEIRA: 2014



Fonte: Secex. Tarifa efetiva estimada por Castilho e Miranda (2017). Elaboração própria.

⁵ A “progressividade” ou “escalada tarifária” – ou ainda *tariff wedge* – é um fenômeno que diz respeito à distância das alíquotas nominais de um produto final e de seus insumos. Ele é medido em termos absolutos e difere da noção de proteção efetiva. Esta última, como chama atenção Lindland (1997), permite a comparação entre setores dos incentivos dados pela estrutura tarifária ao relativizar a referida distância ao valor adicionado.

O Gráfico 3 mostra que os setores de maior proteção apresentam escalada tarifária⁶ – complexo têxtil-vestuário-calçados,⁷ automóveis e caminhões, fumo, eletrodomésticos e móveis. Outros setores de insumos e bens intermediários também se beneficiam da diferença entre as tarifas de bens finais e seus insumos, como é o caso de produtos alimentares e álcool e, dentre os bens intermediários, tintas e vernizes, resinas, plástico e borracha e produtos de metal, entre outros.⁸ Por outro lado, o grupo de setores que compõem o complexo de BK não apresenta escalada tarifária pronunciada – ao contrário, alguns setores (notadamente informática) apresentam o fenômeno inverso. Esse é um ponto relevante quando se discute a reforma tarifária e a conveniência de se reduzir as tarifas de proteção incidentes sobre esses bens, que já usufruem de um incentivo relativo menor do que outros setores devido à proteção nominal concedida a eles e a seus insumos e que são bens relevantes do ponto de vista do dinamismo tecnológico da indústria.

Debata recente sobre nova rodada de abertura da economia brasileira⁹

O tema da abertura comercial voltou ao debate no período recente. Alguns economistas atribuem, ao menos em parte, o baixo dinamismo da economia brasileira e o fraco crescimento da produtividade nos últimos anos à forte proteção concedida à economia brasileira.¹⁰ A alta proteção proporcionaria uma situação de baixa concorrência

dos produtores nacionais relativamente aos estrangeiros e de alto preço dos insumos e de bens de capital, que comprometeriam a competitividade dos produtos nacionais e, de quebra, uma inserção deficiente dos produtos industriais brasileiros nas cadeias globais de valor.

A suposição de que a abertura permitiria, então, ganhos de produtividade e acesso a bens de produção mais modernos e baratos deve ser ponderada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a experiência dos anos 1990 mostrou que o acesso a bens de capital e bens intermediários estrangeiros, facilitado pela abertura reforçada pela sobrevalorização cambial e na ausência de incentivos ao desenvolvimento tecnológico, induziu a um ganho importante, porém estático de produtividade. Ele foi decorrente da substituição de maquinário importado e modernização das técnicas gerenciais das firmas brasileiras sem, no entanto, levar as empresas a aumentar investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a adotar condutas mais inovadoras e competitivas, o que geraria efeitos mais duradouros e de longo prazo sobre sua competitividade (Kupfer, 2005; 2014).¹¹ Em segundo lugar, duas outras condições podem frustrar os efeitos esperados de uma redução das tarifas de bens de capital e intermediários sobre a produtividade: o fato de as importações desses bens já ocuparem uma parcela relevante das importações brasileiras, enfraquecendo o impacto potencial de custos e de aumento de produtividade decorrente de tal redução,¹² e, no que se refere especificamente aos bens de capital, o fato

⁶ Um indicador da existência de escalada tarifária consiste na existência de uma diferença positiva entre tarifa efetiva e nominal (ver Rodrigues, Burnquist e Costa, 2011).

⁷ Como assinalado por Miranda e Castilho (2018), “No complexo têxtil-vestuário, por exemplo, no Brasil e em diversos países, a tarifa incidente sobre fios e fibras é inferior àquela incidente sobre as importações dos produtos têxteis que são, por sua vez, inferiores à tarifa referente aos produtos do vestuário. Ou seja, nesse complexo os produtos finais, com maior grau de elaboração, recebem maiores incentivos à produção nacional via tarifa aduaneira.” (p. 41)

⁸ De acordo com Castilho *et al.* (2015), “Alguns bens intermediários químicos – notadamente Resinas e elastômeros e Tintas e vernizes – têm proteção efetiva acima da média da economia. Um dos setores usuários que é prejudicado com a proteção elevada é o setor de Plásticos e Borrachas, que são, ao mesmo tempo, bens finais e insumos amplamente utilizados em terceiros setores. Os insumos siderúrgicos e seus produtos são bens intermediários que também são utilizados em um amplo espectro de processos produtivos e cuja proteção efetiva (próxima à média) e nominal (a tarifa modal é de 14%) é relativamente elevada. Esses níveis são superiores ou próximos àquela incidente sobre os bens de diversos setores usuários, como os diversos setores de bens de capital, por exemplo.”

⁹ O debate sobre uma nova rodada de abertura tem recebido contribuições de diversos autores. A publicação Radar nº 56 do Ipea, menciona em sua introdução (Miranda, 2018) diversas dessas contribuições e reúne alguns artigos com visões diferentes acerca da liberalização (Kume, 2018; Oliveira, 2018; Reis, 2018).

¹⁰ Ver, por exemplo, documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Khalout, 2017 ou Rios e Motta Veiga, 2016).

¹¹ Kupfer (2005) afirma que o processo de modernização das empresas brasileiras nos anos 1990 foi motivado pela “premência em reduzir custos de produção para resistir à competição” externa, com a adoção de novas técnicas de organização da produção e também de “profundas reestruturações que incluíram desde a redução do escopo das linhas de produtos (...) até a desverticalização da produção com aumento do conteúdo importado, aproveitando-se da abertura comercial, passando pela terceirização das atividades de apoio à produção, entre outros fatores”. A adoção dessas estratégias possibilitou ganhos consideráveis de produtividade com investimento reduzido, o que *per se* já seria uma indicação do tipo de modernização em curso. Kupfer afirma ainda que, “em paralelo, a redução verificada nos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das empresas, o relativo imobilismo nos gastos com importação explícita de tecnologia e a extensa eliminação de postos de trabalho vinculados à área técnico-científica levam à conclusão de que a incorporação de tecnologia não fez parte da agenda de prioridades das empresas industriais nessa fase da reestruturação” (p. 14).

¹² Sarti (2018) chama a atenção para o fato de que as importações apresentaram forte crescimento nos últimos anos e que “a substituição de produção e investimento domésticos por maiores importações não elevou a competitividade nem tão pouco logrou uma inserção externa mais virtuosa da estrutura produtiva brasileira nas redes globais e regionais de produção e valor”.

de grande número de ex-tarifários já isentarem um número significativo de máquinas e equipamentos.

No que se refere a este último ponto, vale registrar que, se por um lado, argumenta-se que os ex-tarifários se dirigem a bens não produzidos no Brasil e que dizem respeito a demandas dos importadores (concernindo bens não seriados), por outro, essas isenções inibem esforços de diversificação por parte dos produtores nacionais. Infelizmente, não se dispõe das estatísticas de Receita Tarifária para se estimar qual o efeito dos 5.892 ex-tarifários¹³ que se beneficiam de reduções tarifárias no âmbito desse regime sobre a proteção tarifária realmente incidente sobre as importações de bens de capital.

Em terceiro lugar, uma redução das tarifas de bens intermediários e de capital não garantem que o país alcance uma inserção mais intensa nem mais bem-sucedida nas Cadeias Globais de Valor (CGV). Conforme ilustram Baumann e Kume (2013), os países que se encontram inseridos intensamente nas CGV, são como produtores de bens intermediários (partes e componentes) para exportação ou como montadores de bens finais para exportações a partir da importação de componentes. Os autores afirmam que o Brasil se encontra aliado das cadeias, sem se encaixar em nenhum dos dois perfis. De fato, o Brasil se encontra mais próximo do segundo modelo. Diversos indicadores mostram que o Brasil se insere nas CGV de duas formas: pelo lado das exportações, como fornecedor de bens intensivos em recursos naturais pouco elaborados e, pelo lado das importações, como comprador de bens intermediários e de capital para produção de bens finais voltados para o mercado nacional.

A redução tarifária para bens intermediários e bens de capital acentuaria essa especialização do lado das importações sem garantia de que o valor doméstico adicionado pelas exportações aumentasse. Uma das características centrais do processo recente de internacionalização da produção é de que a fase final de montagem de um produto não é necessariamente aquela com maior intensidade tecnológica ou que gera maior valor agrega-

do (Medeiros, 2010; Hamaguchi, 2010). As atividades de montagem em muitos casos são pouco sofisticadas e utilizam mão de obra pouco qualificada.¹⁴ Ademais, a especialização exclusiva em atividades de montagem, baseada nas importações de componentes, pode ter efeitos perversos sobre os encadeamentos industriais. Isso é de particular relevância para o Brasil devido à diversificação setorial e regional de sua indústria.

A discussão acerca da inserção nas CGV deve considerar que diferentes inserções podem gerar diferentes impactos e ganhos para os países. Em algumas cadeias ou etapas do processo produtivo, a concorrência via preço é dominante (geralmente, nas chamadas cadeias controladas pelos compradores, como aquelas lideradas pelos supermercados ou lojas de vestuário globais). Nelas, os fornecedores se apropriam de baixa parcela do valor agregado dos produtos e ainda se deparam com uma espécie de armadilha em que as possibilidades de evolução (*upgrading*) são limitadas. Devido à concorrência acirrada em atividades padronizadas que não exigem alta qualificação da mão de obra, a incerteza pode ser grande (dependendo de outros fatores, por vezes externos aos países) e muitas vezes a concorrência leva a um “nivelamento por baixo” (*race-to-the-bottom*). Participar dessas cadeias ou etapas pode ser vantajoso para pequenas economias com reduzido produto industrial, porém, para países como o Brasil, com uma estrutura industrial diversificada, os ganhos potenciais parecem reduzidos.

A inserção em etapas das cadeias com maiores possibilidades de geração de valor e perspectivas de *upgrading*, com maiores benefícios potenciais para as empresas participantes e para o restante da economia (por conta da geração de renda e de efeitos de transbordamento), requerem níveis mínimos de capacidades tecnológicas e articulação das firmas participantes das cadeias internacionais com os fornecedores domésticos.¹⁵

Ou seja, o tipo de inserção ou localização nas CGV é determinante para a geração de valor e de benefícios para o restante da economia. A literatura recente sobre fragmentação tem mostrado a importância da articulação

.....
¹³ Estas 5.892 exceções concernem a 644 produtos classificados a 8 dígitos da Nomenclatura Comum ao Mercosul (NCM) que fazem parte do universo de bens capital, de informática e de telecomunicações, que somam 1.600 produtos. Para informações a respeito de ex-tarifários, ver <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/acoes-e-programas-13/o-que-e-o-ex-tarifario-5>>, acesso em: 30/05/2018.

¹⁴ O Brasil, ademais, não tem condições de concorrer nessas etapas, pois o custo unitário do trabalho no país não é competitivo relativamente aos países asiáticos. Sem entrar em questões acerca da inconveniência de se reduzir os salários em um país com os níveis de privação como o Brasil, vale citar a explicação de Carlota Perez (2012) para especializações produtivas tão díspares entre Ásia e América Latina – as diferentes dotações de recursos.

¹⁵ Sobre a discussão acerca dos tipos de inserção nas cadeias globais, seus efeitos para os países que nelas se inserem e as perspectivas de *upgrading* segundo os diversos tipos de cadeias, ver Unido (2002), Humphrey (2004) e Unctad (2013).

das firmas participantes nas CGV com as firmas domésticas, tanto do ponto de vista da capacitação e competitividade dessas firmas quanto do ponto de vista da difusão – ou efeitos de transbordamento – dos benefícios potenciais associados à participação nas cadeias globais.

O tecido industrial brasileiro, cuja descentralização se acentuou nos últimos 15 anos (Saboya, 2013, 2016 e 2017), tem uma capilaridade regional baseada em setores de baixa-média intensidade tecnológica. Muitos setores produtores de insumos são formados de empresas de menor porte, espalhadas pelo país. A competição externa pode não somente desarticular cadeias domésticas já consolidadas, comprometendo a competitividade das empresas que operam a jusante, como ter impactos sobre a geração de empregos e renda em cidades de menor dinamismo. Dito de outra forma, a adoção de medidas de abertura isoladamente das demais medidas de política industrial e tecnológica pode ocasionar efeitos contrários ao esperado, com risco de promover um desadensamento do tecido industrial sem contribuir para a dinamização da indústria brasileira.

Princípios para uma possível revisão da estrutura tarifária brasileira

Uma revisão da estrutura tarifária pode ser desejável, se conduzida dentro de uma discussão ampla acerca do papel da tarifa aduaneira e de sua necessária articulação com os demais instrumentos de política industrial e comercial, tentando recuperar este instrumento como parte do arsenal de política de desenvolvimento produtivo. Também não deve ser motivada exclusivamente pelo nível da tarifa brasileira, na comparação com outros países: deve-se considerar a estrutura da tarifa (diferenças setoriais) e a estrutura de incentivos relativos dela resultantes. Neste sentido, Castilho e Miranda (2017) mostram que os países, em geral, guardam um nível de seletividade significativo.

Uma proposta tarifária deve levar em conta a avaliação de outros instrumentos comerciais – barreiras não tarifárias, por exemplo – e não comerciais – tributos, por exemplo – que influenciam nos preços e nos incentivos aos produtores nacionais. Um exemplo dos tributos se encontra nas desonerações proporcionadas pela Lei Kandir que, ao isentar bens primários e semielaborados da cobrança do ICMS, estimula a primarização das exportações.¹⁶

Alterações na estrutura tarifária induzem realocações de recursos entre os diferentes setores da economia, com

duas principais implicações. Primeiro, essas alterações, além de ter impactos sobre a produtividade, podem ter efeitos sobre o dinamismo tecnológico dos setores, sobre o mercado de trabalho, sobre a infraestrutura social e sobre a coesão regional do país. Os efeitos podem ser não desprezíveis e outros instrumentos de política industrial podem ser acessados de forma a estimular o aumento da competitividade dos setores envolvidos e de segmentos capazes de absorver os recursos deslocados, inclusive a mão de obra.

Uma estrutura tarifária desejável do ponto de vista do desenvolvimento produtivo deve obedecer aos princípios de *seletividade*, de forma a estimular os setores que possam responder aos múltiplos objetivos de uma estratégia de desenvolvimento industrial, de *escalada tarifária* em alguns setores, de acordo com a avaliação de quais são as etapas produtivas mais dinâmicas e relevantes para os objetivos elencados, e com uma articulação necessária com os demais instrumentos de política de desenvolvimento produtivo. Um regime macroeconômico “amigável” – que não anule os esforços dessas políticas de desenvolvimento produtivo – é desejável.

Outro ponto a ser considerado é a pertinência de uma proposta de revisão tarifária ser conduzida em articulação também com as negociações regionais. A condução de uma reforma unilateral paralelamente às negociações com alguns parceiros – presentemente, é o caso do acordo com a União Europeia – invalida os esforços feitos de ambas as partes e reduz o poder de barganha do país com seus possíveis parceiros preferenciais. Se as negociações com a UE já têm enfrentado há mais de 20 anos inúmeras dificuldades e o conflito entre abertura do mercado de manufaturados brasileiros em troca de maior acesso aos mercados agrícolas europeus, não será com a concessão incondicional que o Brasil e seus parceiros do Mercosul conseguirão vantagens no acesso ao mercado europeu.

Por fim, uma estratégia de inserção comercial não pode desconsiderar o contexto internacional atual – marcado por uma competição acirrada da parte da China e seus vizinhos asiáticos, onde pairam diversas ameaças protecionistas, e por mudanças tecnológicas e produtivas importantes. Engajar-se em uma reforma ampla que não seja construída de maneira estratégica, de acordo com os elementos elencados até aqui, pode contribuir para a perda de dinamismo das atividades industriais no país.

¹⁶ Aguiar e Matsuoka (2016) afirmam que a Lei Kandir é um dos fatores responsáveis pela primarização das exportações do complexo soja e citam outros autores para afirmar que esse fenômeno não se restringe ao complexo da soja.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, D. R. D.; MATSUOKA, B. P. 2016. Mudança na pauta de exportações e a primarização do complexo soja. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXV, n. 1, jan./fev./mar.
- BAUMANN, R.; KUME, H. 2013. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTILHO, M.; MIRANDA, P. 2017. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014. In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. M. (Org.). **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Ipea.
- CASTILHO, M. *et al.* 2015. **A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil**. São Paulo: Fiesp.
- HAMAGUCHI, N. 2010. Integração produtiva regional no leste da Ásia. In: **Integração Produtiva – Caminhos para o Mercosul**. Brasília, 2010. (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).
- HUMPHREY, J. 2004. *Upgrading in Global Value Chains*, University of Sussex - Institute of Development Studies, SSRN.
- KALOUT, H. *et al.* 2017. **Uma agenda de produtividade: O desenvolvimento como interesse público**. Brasília, 2017. (Relatório de conjuntura, nº 02).
- KUME, H. 2018. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Ipea, nº 5.
- KUPFER, D. 2005. Tecnologia e emprego são realmente antagonicos? In: SICSÚ, J. *et al.* (Org.). **Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. São Paulo: Manole.
- _____. 2014. Competição e produtividade. **Valor Econômico**, 8 de setembro.
- LINDLAND J. 1997. *The impact of the Uruguay Round on tariff escalation in agricultural products*, FAO.
- MARTINEZ, T. S. 2014. Estimativa das tabelas auxiliares de impostos e margens da matriz de insumo-produto com mínima perda de informação: algoritmo RAWS. Texto para discussão IPEA, nº 2011.
- MEDEIROS, C. 2010. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: **Integração produtiva - Caminhos para o Mercosul**. Brasília. Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI.
- MIRANDA, P. 2018. Política tarifária de importações do Brasil em debate. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Ipea, nº 56.
- MIRANDA, P.; CASTILHO, M. 2018. Tarifa aduaneira como instrumento de política de desenvolvimento produtivo: contribuições para o debate recente no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Ipea, nº 56.
- OLIVEIRA, I. 2018. Ideias para revisão da política comercial do Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Ipea, nº 56.
- PEREZ, C. 2012. *Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales*. **Economica**, v. 14, nº 2.
- REIS, C. 2018. O que significa melhorar a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Ipea, nº 56.
- RIOS, S.; MOTTA VEIGA, P. 2016. **A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial**. Rio de Janeiro, Cindes.
- RODRIGUES, C.; BURNQUIST, H.; COSTA, C. 2016. Escalada tarifária e exportações brasileiras da agroindústria do café e da soja. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, n.2, p. 295-322, abr./jun.
- SABOIA, J. 2013. A continuidade do processo de desconcentração regional da indústria brasileira nos anos 2000. **Nova Economia** (UFMG. Impresso), v. 23, p. 219-278.
- SABOIA, J.; KUBRUSLY, L. S.; CASTILHO, M. 2017. Desconcentração regional da indústria de transformação, exportações e intensidade tecnológica - 2003/2013. Rio de Janeiro: IE-UFRJ. Texto para discussão.
- SABOIA, JOÃO; KUBRUSLY, L. S. 2016. *Poverty and spatial deconcentration in Brazilian manufacturing and mining industry*. Paris: Nopoor. Working paper.
- SARTI, F. 2018. **Sem indústria dinâmica e inovadora não há desenvolvimento social**. Série “O Brasil de Amanhã”.
- UNCTAD. *Global value chains and development*. Genebra, Unctad, 2013.
- UNIDO. 2002. *Industrial Development Report 2002/2003: Competing Through Innovation and Learning*. Vienna: United Nations Industrial Development Organisation.