

Política Comercial Externa Brasileira – Algumas Considerações para a Indústria

Renato Baumann¹

I – Introdução

Um número crescente de analistas da economia brasileira tem demonstrado preocupação com a trajetória recente das contas externas. De superávits comerciais superiores a US\$ 40 bilhões entre 2005 e 2007, esse valor foi negativo em US\$ 5 bilhões no primeiro semestre de 2013. Ao mesmo tempo, o déficit em Conta Corrente atingiu quase 4% do PIB no primeiro semestre de 2013, comparado com 2,2% no mesmo período do ano anterior.

Um debate paralelo concentra o foco em dois indicadores: a perda de participação do setor industrial no PIB brasileiro e a perda de participação dos produtos industrializados na pauta de exportações. Essa coincidência tem motivado preocupação quanto a um possível processo de desindustrialização que poderia estar ocorrendo na economia brasileira. A evidência não é clara com relação a tal processo, mas se somada aos indicadores de perda de participação dos produtos brasileiros até mesmo nos seus tradicionais mercados de exportação, isso compõe um quadro que recomenda uma atenção especial com o que está ocorrendo no setor.

Esses dois primeiros parágrafos em conjunto induzem a um raciocínio do seguinte tipo. A economia brasileira foi beneficiada por condições excepcionalmente favoráveis no cenário internacional, no período recente. No lado comercial, isso se deveu basicamente à bonança advinda da demanda por produtos primários, o que explica em boa parte seu ganho de participação na pauta exportadora.

Esse período de demanda elevada por produtos primários teve como uma de suas consequências o desvio de atenção, de parte da política econômica, com o que poderia estar acontecendo com a competitividade no setor industrial. Houve redução significativa, o que explica tanto a penetração de produtos importados no mercado nacional quanto a perda de participação dos produtos brasileiros nos mercados de exportação.

No momento em que há sinais de menor dinamismo da demanda por produtos primários, ganha importância o debate sobre o que pode ser feito para procurar compensar essas perdas com a reativação da atividade exportadora industrial.

¹ Do IPEA e Universidade de Brasília. As opiniões expressas aqui são pessoais e não guardam necessariamente correspondência com as posições dessas instituições. Agradeço a Rubem Ceratti a tabulação dos dados primários, isentando-o de eventuais incorreções remanescentes.

É nesse contexto que este artigo procura discutir alguns elementos vinculados à política comercial externa, especificamente no que se refere ao setor industrial. A próxima seção apresenta indicadores de que o grau de abertura da economia brasileira ao comércio internacional é bem mais baixo do que o registrado em outros países. Isso é associado à adoção de tarifas mais elevadas, que por sua vez beneficiam de forma recorrente os produtores nacionais em alguns setores.

Na terceira seção se discutem os indicadores de barreiras comerciais para produtos industriais de modo mais específico. São apresentados dados que sugerem que as tarifas brasileiras são mais altas que as de outras economias emergentes para produtos com variados graus de sofisticação tecnológica, e certamente mais elevadas para o conjunto de bens de produção, o que sugere impacto negativo sobre a competitividade da produção nacional. A quarta seção agrega a esses indicadores alguma evidência de que também barreiras de tipo não-tarifário são mais elevadas para esses produtos.

Esse conjunto de indicadores é seguido, na quinta seção, por algumas recomendações de política com relação à política comercial externa.

A sexta seção traz algumas considerações sobre a política cambial recente, seus efeitos sobre o setor industrial e discute uma estratégia cambial, desde o ponto de vista desse setor.

A última seção apresenta algumas considerações finais.

II – Evolução recente

Dos estudos que comparam a economia brasileira com outras economias emergentes é frequente se encontrar indicação de que o grau de abertura comercial do Brasil é menor do que o encontrado em diversos desses outros países. O indicador padrão dessa comparação é a razão entre o valor transacionado com o resto do mundo e o valor da produção nacional (PIB).

De acordo com o *World Development Indicators*, do Banco Mundial, a economia brasileira exportava bens e serviços em 2012 numa proporção de 13% do PIB.

Eram comparáveis com esse nível de abertura as economias do Nepal, com 10%, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Tadjiquistão e o Sudão, o de maior grau de abertura desse grupo, com 19%. Para outras economias não há informação para 2012, mas considerando o dado para 2011 a lista compreende o Burundi e o Afeganistão, ambos com 9%, e mais Benin, Camarões, Haiti, República Centro-Africana, Serra Leoa e o país mais aberto desse grupo, a Etiópia, com 17%. Não é propriamente um grupo que se destaque por seu dinamismo ou sua presença no mercado internacional. A maior parte das demais economias exportava acima de 20% do PIB em bens e serviços.

Parte do argumento para o grau de abertura limitado, no caso brasileiro, tem a ver com as dimensões do seu mercado interno. De fato, segundo a mesma fonte, duas das principais economias do planeta, os Estados Unidos e o Japão, apresentavam em 2011 coeficientes de exportação de 14% e 15%, respectivamente, estritamente comparáveis ao Brasil. Mas outra economia de grandes dimensões, a China, exportava, no mesmo ano, 31% do seu PIB. Não é, portanto, imediato inferir de quanto deveria ser a participação das exportações no produto nacional, para uma economia de grandes dimensões. Há exemplos variados.

Se olhado do lado das importações de bens e serviços em relação ao PIB os resultados são mais significativos. Segundo a mesma base de dados, o Brasil tinha em 2011 uma relação de 12.6%, e em 2012 uma relação de 13.9% do PIB. Um aumento, sem dúvida. Mas nessa base de dados há informação para 163 países em 2011 e para 112 países em 2012. Em nenhum dos dois anos há qualquer país com percentual menor ou igual ao brasileiro. Não resta, portanto, dúvida de que o grau de abertura a importações é bem menor, no nosso caso, mesmo se considerando um período de considerável crescimento da demanda por bens e serviços externos, como observado desde 2004.

A discussão sobre o grau de abertura desejável para uma economia com mercado interno de dimensões é, portanto, menos simples do que possa parecer, e a teoria tampouco é de grande ajuda, nesse sentido. Uma suspeita é de que a relativamente baixa participação das importações tenha contribuído para manter o percentual de exportações em relação ao produto nacional abaixo do observado em outros países: ao se dificultar o acesso dos produtores nacionais a insumos e equipamentos importados mais baratos, estaria ocorrendo um comprometimento da competitividade da produção nacional.

Sem pretender entrar nesse debate, as informações disponíveis indicam que no período recente a economia brasileira optou por um modelo de crescimento com ênfase no mercado interno. Como sabido, isso teve implicações importantes, com a incorporação de grande contingente da população ao mercado de consumo e significativa melhora na distribuição de renda. No entanto, a outra face dessa opção foi a elevação das barreiras ao comércio externo, como mostrado a seguir.

A análise que se segue está centrada na base de dados WITS, mantida pela Organização Mundial do Comércio e a UNCTAD. Essa base traz informações sobre as tarifas aduaneiras (e algo sobre barreiras não-tarifárias, como se verá adiante) para os diversos países membros da OMC, em vários anos.

O levantamento apresentado a seguir está baseado na classificação de produtos ao nível de 6 dígitos do Sistema Harmonizado, o que significa 5380 itens no total. Foram selecionados para análise os países que conformam o grupo BRICS e mais algumas outras economias emergentes. O período de análise são os últimos quatro anos para os quais se dispõe de informações

(2009 a 2012) e o ano de 2005 como uma referência temporalmente mais distante.

O primeiro conjunto de informações (Tabela 1) é a evolução recente das tarifas brasileiras (ponderadas pelo valor das importações) dos 20 produtos com alíquotas mais elevadas de imposto de importação. A coluna da direita indica a média simples dessas 20 alíquotas mais altas.

Tabela 1 – Brasil - Evolução recente das tarifas mais elevadas	
Ano	Média simples (%)
2005	19,12
2009	24,04
2010	24,31
2011	24,34
2012	24,37

Fonte: tabulação própria a partir da base de dados WITS

A julgar pelos produtos com alíquotas mais elevadas, houve uma clara elevação das tarifas entre meados da década de 2000 e o início da década atual, com uma tendência gradualmente ascendente nos últimos anos.

Há, ainda, uma dimensão relevante de economia política nesse processo. O sistema Aliceweb do Governo Brasileiro fornece informação sobre as tarifas cobradas sobre cada produto. Isso permite, por exemplo, estimar as tarifas médias ponderadas por setores (classificados a 2 dígitos do Sistema Harmonizado). Considerando os 20 setores beneficiados em cada um desses cinco anos com essas alíquotas mais elevadas, encontramos uma razoável incidência dos benefícios em favor de alguns deles em todos os anos.

Nesses cinco anos essas 20 alíquotas mais altas beneficiaram um total de 25 setores. Desses, 16 setores fizeram parte dessa lista em todos os anos: armas e munições, artigos de vestuário de malha, artigos de vestuário não-malha, artigos de couro, bebidas, tapetes e outras coberturas de assoalho, relógios, calçados, caixas de marcha, tecidos de crochê ou tricô, outros produtos têxteis fabricados, tecidos especiais, artigos de vestuário feminino, brinquedos, guarda-chuvas e veículos não-ferroviários.

Outros quatro setores foram beneficiados com as alíquotas mais elevadas em quatro dos cinco anos considerados, basicamente na indústria têxtil: algodão, filamentos, fibras têxteis e feltros e acolchoados.

Os demais setores beneficiados participaram dessa lista em três oportunidades (laminados têxteis), duas vezes (manufaturas diversas) ou em um ano apenas (móveis, instrumentos musicais, fumo e manufaturas de fumo e ferramentas, implementos e talheres).

Há, portanto, um grau de recorrência na proteção mais elevada concedida a algumas indústrias. Em grande medida, produtos de consumo final.

Uma primeira leitura desses resultados sugere a preocupação política com o mercado interno de consumo e a proteção da indústria com relação à concorrência de produtos importados para consumo final. O que é menos compreensível é a trajetória ascendente, num período de menor ritmo de atividade econômica, quando supostamente haveria redução da demanda por produtos de origem externa.

A evolução da taxa de câmbio certamente é um elemento a considerar: como será visto mais adiante, a valorização expressiva do real sem dúvida contribuiu para estimular a demanda por bens e serviços importados. A questão é haver lidado com essa pressão via aumento de tarifas. A elevação do poder de compra de parcela significativa da população desde 2004, em ritmo superior à capacidade de resposta da oferta interna, é outro elemento de estímulo às importações.

Isso traz à consideração o tema de como as alíquotas brasileiras de imposto sobre importação se comparam com aquelas adotadas em outras economias emergentes. Para tanto, selecionamos alguns desses países e procedemos à estimativa da tarifa média ponderada pelo valor importado de cada produto, para toda a pauta de importações, considerada a classificação de produtos a 6 dígitos. A base de dados consultada (WITS) só traz informações comparáveis até o ano de 2010, com o que não foi possível analisar o diferencial das tarifas ocorrido nos últimos anos, como indicado na Tabela 2. E os dados tampouco estão disponíveis para todos os países em todos os anos. Mas a informação existente permite uma ideia comparativa aproximada.

Tabela 2 – Tarifa média (ponderada pelo total importado de cada produto)				
	2000	2005	2009	2010
BRICS				
Brasil	15,96	12,67	14,08	14,19
Rússia	..	9,64	8,81	..
Índia	..	15,38	9,43	..
China	15,66	9,02	8,65	..
África do Sul	..	7,76	7,54	7,43
Outros emergentes				
Indonésia	8,47	6,78	6,56	..
Coréia do Sul	..	..	6,55	6,56
Malásia	..	8,03	7,60	..
México	17,11	13,38	9,87	7,18
Filipinas	7,14	5,77	5,76	5,75
Tailândia	16,16	10,00	8,06	..

Fonte: tabulação própria a partir da base de dados WITS

A falta de informação para todos os anos considerados é certamente um complicador. No entanto, mesmo o conjunto limitado de indicadores permite

inferir que no ano 2000 a tarifa média brasileira era estritamente comparável às de outros países e de fato inferior à mexicana.

Os dados confirmam a tendência registrada na Tabela 1. Se entre 2000 e 2005 houve redução da tarifa média no Brasil, a partir daí observa-se uma sequência de gradual elevação. Isso fez com que o país se distanciasse dos demais países considerados: em 2009, para o qual é possível comparar os onze países, a tarifa média brasileira era uma vez e meia mais alta do que a tarifa média nos outros dez países.

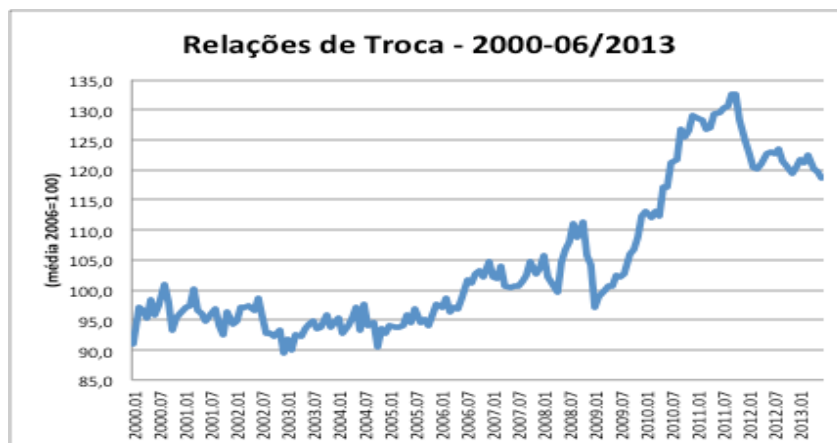
Assim, não surpreende que o grau de abertura da economia brasileira – medido como importações efetivamente realizadas em relação ao produto nacional - seja mais baixo que na maioria dos demais países, mesmo quando esse indicador aumentou, no período considerado.

A teoria da proteção enfatiza os efeitos daninhos de medidas de restrição às importações sobre o nível de bem-estar interno. Em particular, o efeito de penalização dos consumidores. Quando esses consumidores são os próprios produtores e os itens importados são insumos que estão sujeitos a barreiras comerciais isso tem impacto direto sobre a estrutura de custos de produção, e conseqüentemente afeta de forma negativa a competitividade do país. É relevante, portanto, investigar o que ocorreu com relação ao tipo de produtos afetados pelas barreiras adotadas, e de que modo essas barreiras se comparam com medidas semelhantes em economias que produzem itens que competem (ao menos em termos potenciais) com as exportações brasileiras.

III – Efeitos sobre a competitividade externa

A ênfase aqui é nos produtos industrializados: a lógica exportadora de ‘commodities’ provou em larga medida, nos últimos anos, ser bastante específica, com o desempenho em termos de valor exportado sendo em grande parte determinado pelos movimentos exógenos do mercado internacional, que por sua vez responde não apenas a variações de oferta e demanda, como também a conjunturas financeiras. Em tempos de baixas taxas de juros reais a opção de investimento em estoques de matérias-primas afeta o mercado desses produtos. Foi o que permitiu, por exemplo, que a economia brasileira fosse beneficiada com ganhos expressivos de relações de troca.

Entre Outubro de 2002 e Outubro de 2008 houve aumento gradual e sistemático das relações de troca, numa variação total de 20,6%. A crise de 2008 provocou uma interrupção nessa sequência, com uma queda nesse indicador da ordem de 15% entre Outubro de 2008 e Janeiro de 2009. Mas logo em seguida os ganhos voltaram com intensidade ainda maior, sendo a melhora das relações de troca de 36,7% entre Janeiro de 2009 e Setembro de 2011, com pequena acomodação a partir daí (redução de 12% entre Setembro 2011 e Junho de 2013).



Esse comportamento está claramente associado às condições excepcionais do mercado para produtos primários. Tomando-se como base a média dos índices de preços para o ano de 2006, em agosto de 2011 o índice de preços para produtos primários era de 240,6, e para manufaturas de 152,1. Mesmo com a retração dos últimos anos a relação se mantém: em junho de 2013 esses mesmos índices eram de 207,5 e 140,5, respectivamente.

No caso dos produtos industrializados outros componentes são determinantes. Além das condições específicas para comercialização, como a provisão de crédito, o desempenho comercial externo depende fortemente da competitividade da produção nacional. E nesse caso, a incidência de barreiras às importações de máquinas, equipamentos, matérias-primas e insumos afeta diretamente o grau de competitividade.

Essa dimensão ganha importância adicional quando se observa que o mercado internacional para manufaturas é crescentemente caracterizado pelas transações de produtos fabricados nas chamadas 'cadeias globais de valor', em que partes do processo produtivo têm lugar em países distintos.

Uma economia que imponha restrições à importação dos itens que são empregados no processo produtivo e fabricados em terceiros países torna-se candidata natural a se afastar dessa lógica produtiva. Como a opção pela produção em cadeias está associada aos ganhos em termos de redução de custos e/ou ganhos em eficiência produtiva, um parque produtivo industrial que se distancie desse processo fica crescentemente menos competitivo.

Para averiguar a situação da economia brasileira com relação a essas dimensões e em comparação com os mesmos países considerados anteriormente, foram estimadas as tarifas médias ponderadas (a partir dos produtos classificados a 6 dígitos) pelo valor importado para quatro categorias de produtos:

- a – manufaturas intensivas em recursos naturais – alumínio, papel, couro, seda e móveis
- b – manufaturas intensivas em baixa tecnologia – têxteis, vestuário, ferro e aço

c – manufaturas intensivas em tecnologia média – químicos orgânicos e inorgânicos, borracha, máquinas, equipamento elétrico e veículos

d – manufaturas intensivas em alta tecnologia – farmacêuticos e outros produtos de alta tecnologia (produtos químicos – óxidos, sulfetos, fluoretos e outros -, produtos para fotografia, plásticos, instrumentos de medição, motores elétricos, aparelhos para transmissão de voz e de dados, aparelhos elétricos, e outros)

A Tabela 3 apresenta essas estimativas de forma comparada.

Tabela 3 - Tarifa média ponderada pelo valor importado					
	2005	2009	2010	2011	2012
Manufaturas intensivas em recursos naturais					
Brasil	15,11	20,40	20,90	21,63	22,58
China	8,65	8,95	9,17	9,30	..
India	15,01	9,91	..	..	..
Rússia	8,30	5,08	4,39	4,55	4,54
África do Sul	14,10	18,17	19,08	17,51	18,32
Indonésia	7,22	9,05	9,30	9,43	..
Coréia do Sul	..	8,38	8,41	..	..
Malásia	9,91	10,58	..	..	..
México	18,50	13,87	12,28	..	..
Filipinas	8,80	8,78	8,86	..	..
Tailândia	8,38	9,06	..	..	..
Manufaturas intensivas em tecnologia baixa					
Brasil	13,79	13,74	13,60	14,15	14,40
China	6,60	6,09	6,91	6,63	..
India	16,91	8,28	..	..	..
Rússia	11,19	10,09	10,14	9,97	9,47
África do Sul	5,86	5,25	5,07	5,05	5,13
Indonésia	6,68	4,93	6,15	6,22	..
Coréia do Sul	..	2,33	2,35	..	..
Malásia	15,12	12,44	..	..	..
México	12,04	6,60	3,61	..	..
Filipinas	7,73	8,57	7,31	..	..
Tailândia	6,64	6,28	..	..	..
Manufaturas intensivas em tecnologia média					
Brasil	14,07	16,64	17,28	17,78	17,22
China	7,29	7,57	8,34	8,83	..
India	15,55	8,78	..	..	..
Rússia	7,24	4,86	3,47	3,58	3,88
África do Sul	11,15	8,75	9,92	9,78	9,19
Indonésia	7,84	7,33	7,85	8,12	..
Coréia do Sul	..	6,26	6,41	..	..

Malásia	7,96	6,86	..	..	..
México	16,38	10,16	6,11	..	..
Filipinas	5,13	9,16	9,81	..	..
Tailândia	10,91	9,30	..	..	..
Manufaturas intensivas em tecnologia alta					
Brasil	8,33	7,02	7,17	7,08	6,94
China	6,43	5,51	5,37	5,28	..
India	10,17	6,60	..	..	..
Rússia	8,32	7,82	7,47	7,33	7,15
África do Sul	1,51	2,07	1,52	1,54	1,66
Indonésia	4,40	2,85	4,43	4,88	..
Coréia do Sul	..	5,73	5,44	..	..
Malásia	1,34	1,25	..	..	..
México	6,77	4,38	2,30	..	..
Filipinas	0,82	1,38	1,53	..	..
Tailândia	3,96	2,88	..	..	..

Fonte: tabulação própria a partir da base de dados WITS

A mesma observação anterior se aplica, com relação ao grau limitado de informações disponíveis. No entanto, é possível ter uma ideia aproximada dos valores relativos.

Há quatro situações um pouco distintas:

.para as manufaturas intensivas em recursos naturais, em 2005 o México adotava as tarifas mais elevadas. Desde 2010 o Brasil tem as tarifas mais elevadas e com tendência ascendente, enquanto nos demais países o nível tarifário médio se manteve estável ou baixou

.para as manufaturas intensivas em tecnologia baixa, em 2005 as tarifas médias mais elevadas eram adotadas pela Índia e Malásia. Mas desde 2009 o Brasil apresenta as tarifas mais elevadas desse grupo de países, e com tendência de elevação. De fato, há indícios de que a tarifa média brasileira seja uma vez e meia mais alta do que a dos demais países considerados

.para as manufaturas intensivas em tecnologia média, em 2005 o México e a Índia adotavam as tarifas mais altas do grupo. Mas desde 2009 a tarifa média brasileira é a mais elevada, com tendência de alta, enquanto as tarifas dos demais países se mantiveram estáveis ou foram reduzidas

.para as manufaturas intensivas em alta tecnologia, em 2005 a Índia adotava as tarifas mais altas, e o nível médio das tarifas era equivalente no Brasil e na Rússia. Houve redução significativa nas tarifas indianas, enquanto a semelhança entre Brasil e Rússia se manteve, em níveis estáveis e muito próximos, mas bem mais elevados do que as tarifas dos demais países

É particularmente notável, além do mais, que as tarifas médias (ponderadas) adotadas pelo Brasil sejam mais elevadas para as manufaturas intensivas em recursos naturais, e naquelas intensivas em tecnologia média. São precisamente os setores onde se supõe que a economia brasileira tenha maior vantagem comparativa, portanto em princípio menor necessidade de proteger o mercado nacional.

O que esses indicadores mostram é que, no caso brasileiro, mesmo para aquele grupo de produtos para os quais a tarifa média brasileira se manteve estável ao longo do período considerado, ela esteve significativamente acima dos níveis praticados por outras economias emergentes.

Da mesma forma em que não há consenso quanto ao grau de abertura ótimo a ser perseguido por uma economia com as características da brasileira, tampouco há maneira de estabelecer a priori qual deveria ser o nível tarifário adequado. Mas a análise comparativa parece bastante convincente ao sugerir que o nível de proteção adotado até aqui, assim como a trajetória ascendente das tarifas, muito provavelmente deve ter contribuído para reduzir o grau de competitividade da produção brasileira.

Essa análise pode ser complementada por uma dimensão adicional. É possível classificar os diversos produtos transacionados segundo sua utilização, isto é, se são consumidos no processo produtivo (bens de produção) ou se são destinados ao consumo final. O primeiro conjunto compreende as máquinas, equipamentos, matérias-primas e insumos, enfim, itens que participam do processo de produção, e que não são demandados como tal por consumidores finais.

O exercício anterior, de estimativa da tarifa média para esse conjunto de países nesses mesmos anos, foi repetido para esses dois grupos de produtos², novamente calculando a tarifa ponderada pelo valor importado de cada produto (Tabela 4). Note que a ordem de grandeza do nível médio tarifário é semelhante para os dois tipos de produtos.

	2005	2009	2010	2011	2012
Bens de Produção					
Brasil	10,16	10,42	10,84	10,76	10,85
China	5,15	5,73	5,71	5,65	..
Índia	12,67	7,64	.	..	..
Rússia	8,02	5,79	5,74	5,77	5,64
África do Sul	4,17	4,51	4,25	4,10	3,90
Indonésia	5,57	5,20	6,28	6,50	..
Coréia do Sul	..	5,26	5,32	..	..

² O leitor interessado pode encontrar a relação dos chamados bens de produção em R.Baumann (2013), *Integração Regional – Teoria e Experiência Latino-americana*, LTC Editora.

Malásia	3,86	5,03	..	..	..
México	9,51	5,88	2,84	..	..
Filipinas	1,76	2,82	2,95	..	..
Tailândia	5,77	5,15	..	..	..
Outros Produtos					
Brasil	9,13	10,94	10,53	10,71	11,85
China	7,39	6,43	6,91	6,60	..
Índia	20,06	14,27	..	..	..
Rússia	7,56	6,59	6,27	6,22	6,35
África do Sul	6,63	8,77	8,98	7,93	8,00
Indonésia	5,37	5,63	5,50	5,20	..
Coréia do Sul	..	9,30	8,48	..	..
Malásia	4,14	3,88	..	..	..
México	19,09	18,23	17,10	..	..
Filipinas	11,54	14,09	16,01	..	..
Tailândia	7,95	6,92	..	..	..

Fonte: tabulação própria a partir da base de dados WITS

Uma vez mais, a pouca disponibilidade de informações é uma limitação. No caso dos 'outros produtos', por exemplo, é possível ver que nos anos iniciais, 2005, 2009 e 2010, a Índia, o México e as Filipinas adotavam tarifas médias mais elevadas que os demais países. O Brasil vinha em seguida, enquanto os demais adotavam tarifas bem mais baixas. Os dados disponíveis permitem inferir apenas que as tarifas brasileiras experimentaram trajetória ascendente no período, em nível superior às tarifas dos países para os quais há informação. Lamentavelmente, esses não incluem os três mencionados acima, portanto a análise comparativa fica prejudicada.

Com relação aos bens de produção, embora haja a mesma limitação de dados, o cenário parece mais claro. Em 2005 tanto a Índia como o México adotavam tarifas médias mais altas que os demais países. Mas já a partir de 2009 passaram a se alinhar em níveis próximos aos dos outros países. Enquanto isso, as tarifas brasileiras não apenas permaneceram em nível duas vezes superior às tarifas dos demais países, como foram elevadas ao longo do tempo.

Este último resultado é sugestivo de que a política comercial adotada pelo Brasil pode ter afetado negativamente a competitividade, porque mostra que penalizou de forma diferenciada e crescente o setor produtivo, ao encarecer o acesso aos itens empregados no processo de produção, elevando os custos.

Além das barreiras tarifárias o Brasil adota também outros tipos de restrições às importações. A literatura sobre política comercial externa é consensual ao ressaltar que como resultado das reduções dos níveis tarifários resultantes das diversas rodadas multilaterais do GATT/OMC, assim como dos acordos de preferências comerciais, houve forte redução na importância relativa das

tarifas enquanto barreira comercial. Medidas não-tarifárias são mais eficazes enquanto medidas de proteção, uma vez que incidem diretamente sobre características requeridas dos produtos importados e/ou sobre quantidades, e não dependem das elasticidades-preço de resposta da demanda por importações, como no caso das tarifas. A seção IV mostra alguns indicadores desse tipo de barreiras adotadas pelo Brasil.

IV – Algo sobre Barreiras Não-Tarifárias

A base de dados WITS traz informação sobre barreiras não-tarifárias impostas pelo Brasil no ano de 2012. São cinco os tipos de barreiras desse tipo consideradas nessa base:

- .barreiras técnicas ao comércio
- .inspeção prévia ao embarque da mercadoria
- .licença não-automática para importar
- .medidas de controle de preço
- .medidas afetando a concorrência

Numa análise dos setores a dois dígitos de classificação, fica claro, em primeiro lugar, que todos eles estão sujeitos a algum tipo de barreira técnica. Este é, de longe, o tipo de restrição mais frequente. O segundo tipo, em termos de incidência, é a necessidade de inspeção prévia ao embarque, mas não é aplicado a todos os setores.

Dentre os setores o destaque é para produtos farmacêuticos. Considerando o número de barreiras por produtos e acumulando para o total dos setores, o setor farmacêutico concentra 57% do total (61.300 itens), com barreiras de três tipos: barreiras técnicas ao comércio, inspeção prévia ao embarque e licença não-automática para importar.

O segundo setor em importância por número de incidências por produtos é o de produtos químicos orgânicos, com 20% do total (21.100 itens). Juntos, esses dois setores enfrentam mais de $\frac{3}{4}$ das barreiras não-tarifárias, segundo essa base de dados. Os produtos químicos orgânicos estão sujeitos aos mesmos três tipos de barreiras que os produtos farmacêuticos, e também a barreiras contra medidas que afetam a concorrência.

Outros setores com entre mil e três mil itens cada são peixes e crustáceos, produtos químicos inorgânicos, produtos químicos diversos, caldeiras e reatores nucleares e produtos de ótica, fotografia e cinema.

Da mesma forma que na análise anterior, o aspecto relevante é identificar até que ponto essa estrutura de barreiras não-tarifárias incide de forma diferenciada sobre itens de consumo final e sobre os produtos consumidos no processo produtivo. Para tanto se procedeu à correspondência entre a lista já mencionada de bens de produção e a lista de barreiras não-tarifárias, computando, para cada setor classificado a dois dígitos, o número dessas

barreiras em cada caso. A estatística relevante considerada, como antes, é o número de incidências em cada setor.

Sobre o conjunto dos setores de bens de produção incidiam, em 2012, um total de 28101 barreiras não-tarifárias, o que representava 72% do total. Sobre os demais setores (bens finais) esse número era de 11105.

O que esses resultados e os anteriores mostram é que há indicações de que a estrutura da política tarifária e das barreiras não-tarifárias de diversos tipos incidem de maneira mais intensa precisamente sobre os bens de produção, o que sugere um viés negativo sobre as condições de competitividade da produção nacional.

V – Recomendações de Política

Já foi argumentado acima que não é simples identificar um nível ótimo de grau de abertura para uma economia com as características da brasileira, assim como tampouco é fácil estabelecer a priori as linhas gerais da política comercial externa, se entre os objetivos está a preservação de ao menos parte da estrutura produtiva existente, que ainda é razoavelmente diversificada.

A teoria econômica – em particular a chamada Teoria Normativa da Proteção – sugere que uma reforma da estrutura tarifária deva mirar na redução do nível médio de proteção, como forma de evitar as distorções introduzidas pelas barreiras, e na redução simultânea do grau de dispersão das tarifas.

A literatura sobre processos de abertura comercial enfatiza que a redução de barreiras deve ter lugar em paralelo à preservação de nível elevado da taxa real de câmbio, como forma de evitar desequilíbrios comerciais pronunciados.

A literatura sobre política industrial, ao mesmo tempo em que recomenda o maior acesso a insumos importados como forma de internalização do progresso técnico e redução de custos, estimula a preservação de segmentos produtivos, sobretudo aqueles que se caracterizam como vetores de absorção e transmissão interna desse progresso técnico.

Ao se ter em conta esse conjunto de considerações, tendo como cenário de referência uma economia com mercado interno que permite a produção em escala de diversos setores, com um número variado de segmentos produtivos, fica claro que opções radicais de abertura comercial podem implicar custos sociais mais elevados do que os eventuais ganhos em eficiência produtiva.

No entanto, os indicadores apresentados aqui parecem deixar pouca dúvida de que a política comercial externa brasileira é em diversos aspectos mais restritiva do que a de outros países emergentes, tem mostrado uma tendência nos últimos anos a elevar o nível das barreiras tarifárias, e penaliza

os produtores nacionais com barreiras tarifárias e não-tarifárias mais pronunciadas do que as adotadas por outros países, e com maior incidência precisamente sobre os bens de produção.

Num mundo em que a concorrência no mercado de produtos industrializados é cada vez mais intensamente associada a vínculos produtivos entre países, para etapas distintas do processo produtivo, nas cadeias globais de valor, esses indicadores para o caso brasileiro parecem dificultar uma participação da economia nacional nesses novos esquemas produtivos. A lógica deveria ser inversa, com barreiras mais baixas facilitando o acesso a bens de capital e insumos importados, supostamente mais baratos e eficientes.

A alternativa que se coloca é, portanto, proceder a uma reforma dessa família de barreiras – tarifárias e não-tarifárias – de modo a reduzir os custos de produção.

Cabe investigar empiricamente até que ponto o diferencial entre as barreiras adotadas pelo Brasil e por outros países competidores tem afetado negativamente o desempenho da produção e das exportações brasileiras. Mas isso transcende o escopo deste artigo.

Não se trata de proceder a reduções radicais no curto prazo, mas de adotar um cronograma de ajustes (como – a julgar pelos dados apresentados – foi a estratégia adotada por vários outros países), com horizonte temporal definido e não muito longo, e maior rapidez na redução das barreiras sobre a importação de bens de produção.

Essa estratégia deve ser qualificada por outro conjunto de considerações empíricas. Tem sido uma prática frequente da política comercial brasileira a adoção dos chamados 'ex-tarifários'. Trata-se de mecanismo pelo qual a alíquota de imposto de importação é reduzida a zero, por um período de tempo, para produtos específicos, basicamente bens de capital. A frequência do uso desse recurso – uma distorção em si mesma – demanda uma avaliação adicional à linha do presente trabalho.

É preciso fazer uma pesquisa detalhada da incidência desse instrumento. Seu uso generalizado qualifica a análise apresentada aqui, porque torna sem sentido a comparação das alíquotas nominais entre países. Ao mesmo tempo, contudo, indicaria uma situação esdrúxula, em que o país parece ser protecionista, quando de fato não o é. O saldo líquido é a imagem negativa; seria melhor proceder de vez a uma reforma tarifária.

A conjuntura econômica de baixo crescimento nas economias mais ricas tem, como é sabido, provocado a adoção de barreiras comerciais por parte desses países, assim como a imposição de medidas dissimuladas de cunho protecionista.

Promover abertura comercial em períodos com essas características pode ser excessivamente daninho para a balança comercial. Ao mesmo tempo, contudo, as indicações mostradas aqui, de provável penalização do processo

produtivo via custos, constituem distorção que deveria ser corrigida logo. A estratégia mais prudente, portanto, parece ser uma redução de barreiras à importação dos bens de produção, de acordo com sinalização de ritmo a ser seguido em um número reduzido de anos, não de forma pontual e temporária, e em paralelo ao aperfeiçoamento do sistema de inteligência comercial.

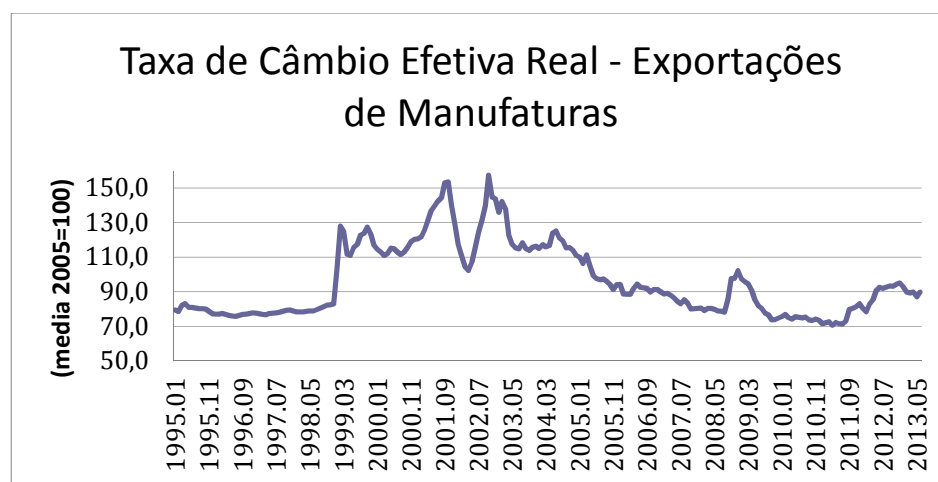
Parece fundamental envolver nesse processo os principais agentes – subsidiárias de empresas transnacionais que operam no mercado brasileiro – como forma de elevar sua contribuição para a melhora da balança comercial, via desempenho exportador.

VI – Algo sobre Câmbio

A opção de política econômica dos últimos dez anos – elevar o valor real do salário mínimo, estimular o aumento dos níveis salariais médios da economia e aumentar os programas de transferência de renda, todos com efeitos diretos sobre a demanda agregada – fez com que o salário real na indústria (em São Paulo) passasse de um índice de 71 em fevereiro de 2003 (tomando como base a média de 2006) para 125 em dezembro de 2006, mantendo-se próximo a esse nível nos últimos anos.

Ao mesmo tempo, repetidos superávits comerciais de magnitude, mais a entrada de volume sem precedente, tanto de investimento direto externo quanto de capitais financeiros, reduziram de maneira expressiva o preço do dólar no mercado nacional de divisas. Como resultado, a relação câmbio efetivo/salário despencou de um índice de 176 em outubro de 2002 (média de 2005 = 100) para um índice de 50 desde o início de 2012.

Resta pouca dúvida de que esse seja certamente um dos componentes determinantes da perda de competitividade da produção industrial brasileira. Segundo as estimativas da Funcex a taxa de câmbio efetiva real para produtos manufaturados passou de um índice de 158 em outubro de 2002 (média de 2005 = 100) para níveis inferiores a 100 desde maio de 2005.



Em que pese esse patamar mais baixo, contudo, entre abril de 2011 e abril de 2013 a taxa efetiva real de câmbio para exportações de manufaturas aumentou 27%, graças, sobretudo, à elevação da paridade dólar/real.

Essa evolução impõe o debate sobre qual seria a taxa de câmbio mais adequada para assegurar o desempenho produtivo e exportador do setor industrial. Da mesma forma que a questão relativa ao grau mais adequado de abertura da economia, tampouco é simples determinar o que seria esse nível de equilíbrio.

Em primeiro lugar, porque a sensibilidade-preço das exportações industriais varia de setor a setor. Para alguns setores – por exemplo, aqueles com ciclos longos de produção e de comercialização – a taxa de câmbio é relevante, mas perde em importância para a provisão de crédito de fornecedor em condições competitivas. Uma situação distinta é encontrada, por exemplo, em algumas manufaturas leves, em que os preços relativos podem ser determinantes, já que os contratos de câmbio são de curto prazo.

Segundo, se um nível elevado da taxa de câmbio pode assegurar a rentabilidade das exportações de alguns setores, para outros – se o componente importado do processo produtivo é expressivo – pode impor elevação de custos que inviabilize sua competitividade.

Terceiro, uma taxa de câmbio elevada por si só não é garantia de rentabilidade, se a estrutura de custos das empresas é elevada. Por exemplo, se os salários industriais médios são altos o suficiente para derrubar a relação câmbio/salário, e existem mecanismos de reajustes salariais sistemáticos. Como a repressão de salários nominais é algo a ser evitado, uma taxa de câmbio alta pode não ser uma condição suficiente para assegurar competitividade.

Quarto, nos últimos anos representantes brasileiros junto a organismos multilaterais chamaram a atenção para o fato de que diferenciais de paridades cambiais podem representar, de fato, instrumento de proteção comercial mais expressivos do que tarifas nominais e barreiras não-tarifárias. Assim, a eventual identificação de um intervalo-objetivo para a taxa de câmbio deveria levar em consideração não apenas variáveis da economia nacional, mas também a evolução das taxas de câmbio de outras moedas, o que torna mais complexo o processo.

Quinto, a taxa de câmbio é, ao mesmo tempo, o preço mais flexível da economia e um dos preços com maior poder de propagação. Esse efeito será, evidentemente, tão mais intenso quanto mais aberta a economia. Assim, definir como objetivo manter uma taxa de câmbio elevada é esquecer o efeito inflacionário que isso pode provocar. E, claro, um cenário de inflação elevada corrói a margem de ganhos que o câmbio elevado possa proporcionar.

Sexto, no caso específico da moeda brasileira o mercado internacional tem conferido a ela um grau de liquidez pouco encontrado nas moedas de outras

economias emergentes. Com isso, a volatilidade das paridades do Real em relação às principais moedas é fortemente determinada por variáveis que estão fora do controle das autoridades monetárias nacionais. Na década passada foram diversas as tentativas do Banco Central para elevar a paridade, intervindo no mercado. O grau de frustração sempre foi alto, uma vez que a liquidez internacional sistematicamente neutralizou essas iniciativas.

Mais recentemente, o Banco Central tem feito intervenções seguidas no mercado de divisas, agora para evitar elevações bruscas da taxa de câmbio e seus efeitos sobre a taxa de inflação. À diferença de outros países emergentes, que têm usado suas reservas para tentar evitar depreciação pronunciada de suas moedas, o Brasil tem podido contar com atuações no mercado de derivativos, via `swap` cambiais, com o que sinaliza a disponibilidade de liquidez em dólares no mercado futuro, sem que para isso tenha de mexer em suas reservas. Até o momento essa estratégia tem dado resultado, mas não há garantia de que alguma mudança na conjuntura internacional não venha a afetar o mercado de divisas nacional. Afinal, a aceitação da moeda nacional é fruto da situação de liquidez e solvência confortável da economia brasileira nos últimos anos. Como foi mostrado no início do artigo, hoje há razões para alguma preocupação nesse sentido.

O que esses parágrafos acima sugerem é que pré-estabelecer um intervalo ideal para a variação da taxa de câmbio, tendo em vista as características do mercado internacional hoje, e a relação do mercado com o Real, pode ser um exercício frustrante.

A noção de uma `taxa de equilíbrio` varia de agente para agente econômico. O que parece razoável afirmar, a partir da experiência brasileira recente, é que uma relação dólar/real abaixo de R\$ 2,00 é certamente desestimuladora do desempenho comercial externo para o setor industrial. No entanto, de quanto ela deveria superar aquele nível, é difícil dizer.

Se é difícil fixar um intervalo `adequado` para a taxa de câmbio, parece mais razoável argumentar que sua contribuição para as decisões de médio prazo dependem em grande medida de sua estabilidade. Taxas de câmbio flexíveis são por definição preços determinados pelo mercado, embora frequentemente sujeitos a intervenções pontuais por parte da autoridade monetária, mas é inevitável que haja flutuação no curto prazo. O aspecto importante é que essas flutuações ocorram em um intervalo razoavelmente estável, previsível e aceitável pela maior parte dos agentes econômicos.

Nos últimos anos a experiência brasileira mostrou que o nível e o grau de flutuação da taxa de câmbio dependem: a) das condições de liquidez no mercado nacional de divisas; b) das expectativas dos agentes econômicos; c) de outros componentes da macroeconomia, como as políticas fiscal e monetária e d) da conjuntura internacional, entre outros determinantes.

Para uma economia com grau de abertura comercial limitado é ilusório esperar que a política cambial adote como objetivo níveis de câmbio que

assegurem rentabilidade às exportações de um setor: os fatores internos são mais importantes na determinação do ritmo de atividade e a preocupação será maior com os efeitos da variação cambial sobre a inflação interna.

Ao mesmo tempo, as condições acordadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio e as restrições fiscais internas tornam menos provável que no passado a adoção de incentivos adicionais às exportações industriais. Assim, do ponto de vista do setor industrial brasileiro, a aposta em assegurar competitividade nas exportações pela via de incentivos e de elevação da relação câmbio/custos parece de alto risco e com baixa probabilidade. Mais eficiente e sustentável é a redução dos custos, tanto aqueles internos às empresas quanto aqueles inerentes ao ambiente de negócios no país.

VII – Considerações Gerais

Este artigo mostrou que a economia brasileira é menos aberta, do ponto de vista comercial, que outras economias emergentes, potenciais competidoras. A análise das tarifas e de algumas medidas não-tarifárias mostrou que nos últimos anos houve uma elevação das barreiras ao comércio. A julgar pela evidência disponível, isso teria diferenciado ainda mais a economia brasileira de suas concorrentes.

Foi mostrado ainda que – de modo preocupante – boa parte dessas barreiras incide sobre bens de produção, o que sugere impacto negativo direto sobre o potencial de competitividade dos produtos brasileiros.

Esses resultados demandam confirmação empírica numa dupla direção. É preciso verificar até que ponto esse diferencial de barreiras efetivamente afeta as exportações, assim como é preciso uma análise mais refinada do uso de mecanismos como os ‘ex-tarifários’, que permitem alterar os efeitos dessas barreiras.

O cenário é mais claro com relação às recomendações no âmbito da política comercial do que com relação a uma política de câmbio ideal, da ótica do setor exportador de manufaturas, pelos argumentos apresentados na seção precedente.

O que parece menos sujeito a qualificações é a recomendação de que os ganhos de competitividade devem ser buscados na redução de custos internos das empresas, assim como na criação de ambiente de negócios mais amigável ao setor produtivo.

Essa dimensão ganha importância, para o setor industrial, na medida em que se consolida no mercado internacional um formato de produção e comercialização em cadeias de valor: poder contar com estrutura de custos pelo menos comparável às de outros países, assim como ter facilidade no acesso a bens de produção parecem ser condições básicas para participar desse processo. Os resultados recentes apresentados pelas exportações de

manufaturados, assim como os indicadores mostrados aqui, sugerem que a economia brasileira demanda uma boa quantidade de ajustes, nesse sentido.