

**IEDI**

Instituto de Estudos para o  
Desenvolvimento Industrial

Contribuições para uma  
**Agenda de  
Desenvolvimento  
do Brasil**

Agosto de 2015

Contribuições para uma  
**Agenda de  
Desenvolvimento  
do Brasil**



Instituto de Estudos para o  
Desenvolvimento Industrial

## Conselho do IEDI

Amarílio Proença de Macêdo	Josué Christiano Gomes da Silva
Carlos Eduardo Sanchez	Laércio José de Lucena Cosentino
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Lirio Albino Parisotto
Carlos Mariani Bittencourt	Luiz Alberto Garcia
Carlos Pires Oliveira Dias	Marcelo Bahia Odebrecht
Claudio Bardella	Murilo Pinto de Oliveira Ferreira
Dan Ioschpe	Olavo Monteiro de Carvalho
Daniel Feffer Vice-Presidente	Paulo Guilherme Aguiar Cunha Conselheiro Emérito
Décio da Silva	Pedro Eberhardt
Eugênio Emílio Staub Conselheiro Emérito	Pedro Franco Piva
Flávio Gurgel Rocha	Pedro Luiz Barreiros Passos Presidente
Frederico Fleury Curado Vice-Presidente	Pedro Wongtschowski
Geraldo Luciano Mattos Júnior	Ricardo Steinbruch
Ivo Rosset	Robert Max Mangels
Ivony Brochmann Ioschpe Conselheiro Emérito	Rodolfo Villela Marino
Jacks Rabinovich	Rômel Erwin de Souza
Jorge Gerdau Johannpeter	Rubens Ometto Silveira Mello
José Antonio Fernandes Martins	Salo Davi Seibel Vice-Presidente
José Roberto Ermírio de Moraes	Victório Carlos De Marchi

Paulo Diederichsen Villares  
Membro Colaborador

Paulo Francini  
Membro Colaborador

Roberto Caiuby Vidigal  
Membro Colaborador



# Sumário

Apresentação .....	9
A Reorientação do Desenvolvimento Industrial .....	13
A Estrutura Recente de Proteção Nominal e Efetiva no Brasil .....	21
Uma Nova Agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil .....	89
O Cúmulo da Cumulatividade Tributária.....	135
O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira .....	145



The image features a minimalist, abstract design on a solid gray background. It consists of several overlapping squares in various shades of gray and white. One prominent white square is located in the upper right quadrant. Another white square is positioned in the lower center, partially overlapping a dark gray square. To the left of the central text, there is a dark gray square overlapping a medium gray square. The overall composition is clean and modern, with a focus on geometric shapes and tonal values.

# Apresentação

Pedro Luiz Barreiros Passos  
Presidente do IEDI

---

A presente edição de “*Contribuições para uma Agenda de Desenvolvimento do Brasil*” aborda temas relevantes para o desenvolvimento brasileiro, selecionados pelo Conselho do IEDI. O trabalho é aberto com o texto “*A Reorientação do Desenvolvimento Industrial*”, que define rumos e ações para que a indústria brasileira volte a crescer. São várias as questões levantadas no texto, mas a mais destacada dentre elas diz respeito à necessidade do País se aproximar mais da economia mundial.

Disto resultará a obtenção de ganhos de produtividade e o aumento dos mercados consumidores dos produtos industriais brasileiros. O pressuposto para que isso ocorra é que haja uma maior disposição do País em celebrar acordos internacionais, adotar políticas para a internacionalização de nossas empresas e para aproximar as grandes empresas multinacionais instaladas em nossa economia de uma estratégia exportadora brasileira. Para trilhar esse caminho, será indispensável realizar reformas internas, como a tributária, e melhorar a infraestrutura, com isto reduzindo o chamado “custo Brasil”. Câmbio e juros compatíveis com a competitividade externa de nossa produção são também imprescindíveis.

O segundo texto deste volume, “*A Estrutura Recente de Proteção Nominal e Efetiva no Brasil*”, resume um estudo profundo sobre a estrutura da proteção tarifária no Brasil. O trabalho mostra que depois de mais de 20 anos sem realizar uma revisão tarifária ampla, foram acumuladas diversas distorções que agora precisam

---

de uma readequação. Nossa proteção tarifária é marcada, por um lado, pela elevada proteção a certos segmentos de bens de consumo, notadamente automóveis, e, por outro lado, por um nível de proteção relativamente alto a bens intermediários.

O terceiro estudo, “*Uma Nova Agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil*”, trata da política de comércio exterior brasileira em uma perspectiva integrada. Defende que mesmo providências de longo alcance, como a reforma tarifária e a celebração de acordos com importantes centros do comércio exterior internacional, não esgotam o leque de iniciativas para que o Brasil logre sair da condição muito modesta que desfruta no comércio mundial de manufaturas, onde ocupa apenas a 31ª posição. São necessárias muitas outras políticas, como no plano interno criar uma agência ou reestruturar as existentes para que sirvam de formuladoras da política de exportação. Também pode ser relevante o reforço do financiamento às vendas externas a partir da constituição de um *Eximbank* brasileiro.

“*O Cúmulo da Cumulatividade Tributária*” é um estudo muito importante, que avalia e procura mensurar o impacto de uma distorcida estrutura tributária, como a que existe no Brasil, sobre os custos de produção das empresas. Em setores da indústria de base, tais custos representam parcela expressiva do total, o que retira competitividade da produção doméstica quando comparada à produção realizada por países concorrentes. Uma política para remoção de tais distorções é apresentada para que o problema gradativamente seja solucionado.

Finalmente, o estudo “*O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira*” mostra a crescente capacidade da economia chinesa em concorrer com o produto industrial brasileiro, um fator que contribui para reduzir o ritmo com que vem evoluindo nos últimos anos a produção da indústria no Brasil.

Na realização dos trabalhos, desejamos agradecer a colaboração da equipe do IEDI, Rogério César de Souza, Alexander de Luca Weiss e Marilucia Marinho Silva, e de conhecidos pesquisadores que aportaram estudos e sugestões: Marta Reis Castilho, Ana Urraca Ruiz, Karla de Souza, Julia Torracca, Leonardo Thuler, Vera Thorstensen, Lucas Ferraz e José Roberto Afonso.





# A Reorientação do Desenvolvimento Industrial

Como impulsionadora de transformações, a política industrial brasileira não vem obtendo êxito no já relativamente longo período em que foi reintroduzida no país, ou seja, desde 2004, quando do anúncio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Posteriormente vieram a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008 e o Plano Brasil Maior (PBM) de 2011. As políticas adotadas tiveram relevância em melhoras parciais ou setoriais, no incentivo aos investimentos em P&D&I e na desoneração (ainda incompleta) de investimentos, de folha de salários e de exportações, mas como instrumentos impulsionadores do setor como um todo, até o momento não.

Pelo contrário, após uma fase de crescimento entre 2005 e 2008, **a indústria brasileira regrediu nos últimos seis anos**: sua produção hoje é 5% inferior à do período imediatamente anterior à crise mundial, ou seja, agosto de 2008, e sua representatividade no PIB retrocedeu para níveis muito baixos (cerca de 13% do PIB, considerando a indústria de transformação).

No âmbito mundial, a participação brasileira recuou, sendo ultrapassada pelo avanço de outras economias emergentes, tanto no que diz respeito à geração de valor agregado da indústria, quanto na exportação de manufaturados.

Em 1980, o Brasil respondia por 2,7% da produção industrial mundial, ocupando a 7<sup>o</sup> colocação no ranking e liderando os países emergentes. Está agora no 11<sup>o</sup> lugar com apenas 1,6% do valor agregado global com clara tendência de declínio. Em 2008, ocupava a 10<sup>a</sup> posição e detinha 1,8% da produção mundial.

Em produtos manufaturados, segundo os últimos dados da OMC para 2012, o Brasil é apenas o 29<sup>o</sup> maior exportador, com baixíssima expressão (0,7%) nas exportações mundiais. A propósito, há duas décadas e meia a participação brasileira nas exportações do mundo oscila no estreito limite de 0,6% a 0,8% do total.

No plano interno, o retrocesso acima referido, de 5% para a produção média da indústria desde a crise global, esconde casos de gravidade extrema. Assim, no segmento de produtos têxteis, vestuário e calçados e em amplos complexos industriais – a exemplo do metal-mecânico e eletroeletrônico – a perda de produção chegou a quase 30% no primeiro bloco e a 25% nos demais. O mais baixo índice médio decorreu da significativa expansão de setores com elevado peso na estrutura industrial, como alimentos, bebidas, produtos derivados do petróleo e produtos de limpeza, cosméticos e higiene pessoal.

Tais resultados mostram uma **indústria que não queremos para o Brasil: seu desempenho é frágil e é cada vez menor sua expressão mundial**. Eles refletem a **competitividade cadente** do setor, que já se estende por um longo período e reúne tanto fatores exteriores à dinâmica industrial, como os propriamente relativos à indústria.

Os **elevados custos sistêmicos** (como tributação alta e complexa, infraestrutura inadequada e elevado custo de capital de terceiros), os crescentes **custos de produção**,

**incluindo o custo do trabalho, e a moeda por muito tempo excessivamente valorizada** respondem pelos problemas do primeiro tipo.

Sobre o custo do trabalho, além dos aumentos reais ano após ano, distorções graves estão restringindo a flexibilidade laboral, concorrendo para dilatar ainda mais os gastos das empresas sem contrapartida de melhor produtividade. Como decorrência, o Brasil tende rapidamente a ser um país de alto custo e de baixa flexibilidade do trabalho.

**Não será possível retirar a indústria da grave crise em que se encontra sem a solução dos problemas relacionados à tributação, infraestrutura, custo do trabalho, juros e câmbio**, o que exigirá reformas e medidas corajosas. Em resumo, serão indispensáveis como pré-requisitos ao relançamento industrial:

- Reforma e simplificação da estrutura tributária;
- Investimentos urgentes e relevantes na infraestrutura;
- Reforma da legislação trabalhista para atualizar e simplificar a regulação e estancar os constantes aumentos de custos;
- Ajustes na política cambial e de juros para atender às necessidades de competitividade e de financiamento dos setores produtivos.

Dentre os fatores determinantes da crise industrial relativos propriamente à indústria, destacam-se a **baixa capacidade inovadora e o retrocesso da produtividade**. Um recente estudo do IEDI mostrou que a produtividade do trabalho na indústria, que crescera 3,2% ao ano entre 1995/2002, registrou variação média negativa de 1,7% no período 2003/2009. Nesse segundo período, economias como a da China e dos EUA acusaram evolução de 4,5% ao ano e 3,8%, respectivamente.

O recuo da produtividade do setor pode estar associado também a atrasos de atualização e consequente envelhecimento do parque fabril brasileiro em alguns segmentos como, possivelmente, os de micro e pequenas empresas, uma decorrência do menor ritmo de evolução dos investimentos nos últimos anos.

O equacionamento dos temas macroeconômicos e do custo Brasil irá reduzir custos de produção, impulsionará a produtividade da economia e desenvolverá um ambiente de negócios favorável à execução de uma política industrial e de inovação capaz de **contribuir decisivamente para transformar a indústria em um setor competitivo e de alta produtividade**. Como convém observar, para esse objetivo a política industrial brasileira decididamente ainda não colaborou.

Para consolidar e dar seguimento às conquistas sociais, o Brasil deverá acelerar sua produtividade e elevar seu crescimento econômico. Sua renda per capita, atualmente de cerca

de US\$ 12 mil, é apenas a 95ª entre 180 países. Uma evolução como 4,5% ao ano do PIB é requerida para duplicá-la em duas décadas, o que permitirá ao país alcançar a 79ª posição na escala global. **Terá que ser urgente a definição das ações necessárias para potencializar o crescimento brasileiro, pois caso venhamos a repetir o desempenho das duas últimas décadas (aumento médio anual do PIB de 3,2%), veremos a posição brasileira regredir para a 104ª posição.**

O objetivo de crescer mais e de forma mais sustentada terá maior viabilidade se o Brasil puder contar com um **setor industrial com dinamismo equivalente ou superior à média da economia. Esse é o desafio da indústria brasileira.**

Na atualidade, **a orientação excessivamente defensiva e protecionista é o que mais caracteriza a política voltada ao desenvolvimento da indústria e o que mais a distancia dos seus objetivos principais.** Convém destacar que a crise mundial levou ao estreitamento dos mercados consumidores de produtos industriais ao redor do mundo, o que intensificou a concorrência pelos poucos mercados ainda dinâmicos, como é o caso do mercado brasileiro. Daí a competição acirrada que se estabeleceu por posições no mercado interno entre o produto de fabricação doméstica e o importado, este contando com larga vantagem em função da marcha adversa da nossa competitividade.

A maior concorrência externa por mercados e a crise interna da indústria brasileira que se estenderia de 2011 até os dias atuais, levaram a política industrial brasileira a priorizar ações de compensação tributária e/ou de proteção para os setores mais atingidos, tendo em vista evitar resultados muito adversos para a produção e o emprego. Em parte, as demandas empresariais por proteção procuraram neutralizar práticas consideradas desleais de comércio, as quais usualmente acompanham processos intensos de penetração em mercados externos. Mal preparado em termos de defesa comercial, o Brasil foi levado a intensificar esforços nesta área, o que não deve ser confundido com protecionismo.

Mesmo sendo levado em conta este ponto, o fato é que talvez em escala muito maior do que se pretendia inicialmente, a política industrial brasileira nos últimos anos lançaria mão e aprofundaria a **proteção do mercado interno.** Em contrapartida, o outro lado que se fazia ainda mais relevante como condição para a superação da crise industrial, qual seja o do resgate da produtividade e da capacidade de competir com o produto estrangeiro, teve pouco significado.

A reorientação que se impõe na política industrial brasileira consiste, antes de tudo, em definir de forma clara seus novos focos: **o direcionamento defensivo e de proteção do mercado interno deve ceder lugar para a inovação e a produtividade, o que pressupõe maior aproximação com os grandes centros do comércio mundial.**

**Uma importante causa do limitado alcance da política industrial e de inovação é a falta de articulação destas políticas com a de comércio exterior.** A rigor, esta última não existe, necessitando ser rapidamente reconstituída. Precisamente através de uma maior vinculação de suas economias com a economia mundial - por meio de exportações e pela internacionalização de suas empresas - os países emergentes de maior sucesso procuraram perpetuar nas suas empresas a capacidade de concorrência obtida através de vantagens adquiridas pelo progresso técnico e inovação, sabedores de que estratégias apoiadas em incentivos e proteção permanentes não desenvolvem estruturas empresariais capazes de gerar ganhos de produtividade e de concorrer em mercados abertos.

Mesmo que se tenha em vista as dificuldades hoje presentes para que o comércio mundial recupere seu dinamismo pré-crise, o Brasil precisa seguir esse mesmo caminho. Significa isto dizer que deverá perseguir no bojo de uma **nova política de comércio exterior**, os seguintes rumos e objetivos:

- a. Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção. Rever a legislação sobre a taxaço dos resultados das empresas no exterior será uma providência indispensável para esse objetivo;
- b. Ampliar a integração da empresa internacional presente no Brasil com a política industrial, o que beneficiará uma maior participação brasileira em cadeias globais de produção;
- c. Reforma tarifária que remova distorções da estrutura de tarifas de importação, a exemplo da taxaço excessiva dos bens intermediários, e reduza a média tarifária em uma perspectiva de longo prazo. A abertura é necessária, porém não deve ser abrupta. Seu objetivo é baratear o custo da produção, ampliar a concorrência doméstica e aumentar as exportações.
- d. Ativa atuação na formulação de acordos comerciais envolvendo os principais blocos comerciais do mundo - EUA, Europa e Ásia - para facilitar importações e abrir mercados de exportação.
- e. Ampliação dos horizontes de integração produtiva e de comércio exterior com a América do Sul, em geral, e não apenas com o Mercosul.

O êxito de uma decidida e responsável inserção externa da economia em modernizar e promover o desenvolvimento da indústria dependerá, em primeiro lugar, da rapidez e profundidade com que forem realizados os investimentos em infraestrutura e promovidas reformas como a tributária e trabalhista, tendo em vista a indispensável **redução dos custos sistêmicos**.

Em segundo lugar, **muito embora não deva ser considerado o instrumento central de promoção da competitividade industrial, não se deve descuidar do câmbio.** Valorizações da moeda em magnitudes tão acentuadas e prolongadas como as que se apresentaram nas últimas décadas não podem ser repetidas, pois retiram qualquer

possibilidade de reação dos setores domésticos através de aumentos de produtividade e reduções de custos.

**O câmbio não pode ser instrumento de controle inflacionário e deve garantir um nível mínimo de competitividade da economia e de atratividade dos investimentos voltados à exportação.**

Também deve ser parte relevante dessa política a **remoção de desincentivos tributários à exportação**. Nessa questão duas ações não podem ficar ausentes: a) Aperfeiçoamento da devolução ao exportador dos impostos e contribuições embutidos nas exportações e que não são reembolsáveis (“Reintegra”); b) Instituição de mecanismo ágil e sem custos para que o exportador receba de imediato os créditos tributários empoçados.

Outro ponto importante seria assegurar o crédito para a exportação através da criação anunciada no passado, mas ainda não concretizada, do **Eximbank** brasileiro. O BNDES vem cumprindo parcialmente esse papel, mas a agência específica para esse fim poderia aportar novos instrumentos e recursos para o setor.

Tendo êxito, por si só a política de reinserção externa será capaz de contribuir muito positivamente para dar eficácia ao sistema brasileiro de financiamento e incentivos às atividades de P&D&I. Este sistema nos parece ter evoluído e atinge na atualidade nível bem satisfatório, mas os resultados ainda não são favoráveis. **A maior concorrência transformará nossas empresas em corporações inovadoras** mais do que presentemente são. Em consequência, usufruirão de maiores índices de produtividade. Assim, para mudar de fato o seu foco, **uma nova política industrial e de inovação deveria se fazer acompanhar de uma fundamental e ampla renovação da política de comércio exterior.**

Isto não exclui a intensificação de ações da política de inovação para ampliar investimentos em centros de pesquisa e desenvolvimento em setores estratégicos, seguindo modelos adotados no passado com grande êxito, como, por exemplo, nas indústrias de petróleo e aviação.

Outra indispensável ação da política industrial a ser empreendida em sincronia com a resolução dos custos sistêmicos, será a **revisão em profundidade de todos os programas que, de forma excessiva, atualmente demandam incentivo fiscal, proteção e requisito de “conteúdo nacional”**. Isto eleva custos e reduz a produtividade do conjunto da economia. Nos segmentos submetidos às regras de conteúdo nacional, envolvendo diversos e relevantes setores industriais, se avolumam reclamações de ambos os lados: os possíveis beneficiários se queixam porque os requisitos de produção local não estariam sendo realmente respeitados, enquanto os agentes aos quais cabe seguir os limites de produção nacional fixados alegam a impossibilidade de atendimento das exigências. Ter maior flexibilidade poderia colaborar para se chegar a um denominador comum. Não é demais

ênfatisar que as políticas de proteção e de conteúdo local somente são efetivas enquanto constituírem casos especiais e não a regra da política industrial.

Uma norma geral a ser adotada em uma reedição da política industrial consiste na **fixação de uma sistemática de transparência de informações e avaliação de políticas**, naqueles casos em que incentivos e mecanismos de proteção estão presentes. Tais políticas devem: a) estabelecer prazos para seu início e término; b) ter seus custos estimados e devidamente aprovados nos orçamentos públicos; e c) ser objeto de periódicas avaliações de resultados. Essas recomendações são atinentes aos incentivos diretos e indiretos, incluindo benefícios implícitos no financiamento público. A rigor, todos os programas com incentivos públicos, e não apenas os atinentes à política industrial, deveriam seguir idêntica diretriz. A avaliação de resultados deverá definir situações em que a execução de políticas acarreta prejuízos ou ônus para o conjunto da sociedade e para segmentos empresariais superiores aos benefícios, casos em que as políticas não devem ser executadas.

Mesmo havendo estrita observância das recomendações acima, as políticas setoriais que requerem elevados estímulos tributários e proteção, sempre que possível devem ser evitadas em prol de políticas mais gerais.

**A política industrial deve estar largamente apoiada em políticas horizontais.**

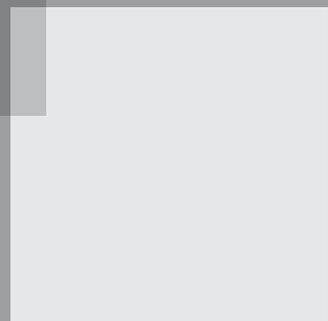
Sobre **políticas setoriais**, alguns critérios poderiam servir de guia em sua execução, a saber:

- a. **Prioridades de políticas e de desoneração dirigidas às bases das cadeias produtivas e não aos bens finais de consumo.** A meta é reduzir os custos dos insumos básicos e bens de capital produzidos no país para níveis internacionais, beneficiando não só os próprios segmentos de insumos e bens de capital, como também os setores que os utilizam. Isto poderia viabilizar menores níveis de tarifas de importação.
- b. **Apoiar setores da indústria e serviços associados com elevado impacto econômico-social e para a modernização industrial.** Exemplo, além de casos contemplados pela política industrial - petróleo e defesa -, o complexo de saúde, incluído aí a indústria farmacêutica. Este é um setor em que a política industrial pode prescindir da proteção e se nutrir de instrumentos como incentivos à inovação, poder de compra do setor público e aperfeiçoamentos regulatórios para colaborar na formação de um segmento competitivo e tecnologicamente avançado.
- c. **Reforçar as ações com grande capacidade de complementação ou integração com outras políticas e com setores onde já estão constituídos padrões de excelência e de produtividade.** Uma referência para as iniciativas nessa área deve ser o desenvolvimento de tecnologias para adicionar valor às matérias-primas locais de origem mineral, energética ou agropecuária. Nesse sentido, uma política de recuperação da capacidade de produção e de investimento do setor de etanol constituiria relevante elo entre as políticas industrial e de sustentabilidade.

Quanto à **sustentabilidade, esta deveria ser uma referência e um dos vetores do desenvolvimento brasileiro**. O Brasil tem amplas condições de ser um dos países líderes no tema, mas a política brasileira voltada à indústria, exceto de forma marginal, o ignora. A política industrial e a política econômica de um ponto de vista mais geral deveriam indiscutivelmente sinalizar a prioridade à economia sustentável, em termos de tributação e incentivos à economia verde, incentivos à P&D&I, promoção de energias alternativas, políticas de mobilidade urbana, eficiência energética e uso da água.



# A Estrutura Recente de Proteção Nominal e Efetiva no Brasil



O presente estudo foi iniciativa da Fiesp e do IEDI com o objetivo de analisar a estrutura tarifária brasileira. Foi coordenado pela economista Marta Reis Castilho do (IE/UFRJ), contando com a colaboração de Ana Urraca Ruiz (FE/UFF), Karla de Souza (FE/UFF), Julia Torracca (GIC-IE/UFRJ) e Leonardo Thuler (GIC-IE/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 e como tal, devem estar articulados com os demais instrumentos de incentivo e regulação da produção.

No Brasil, a atual estrutura tarifária decorre daquela implementada pela Reforma Tarifária de 1991 e pela negociação da TEC no Mercosul. As mudanças que ocorreram ao longo dos quase 20 anos subsequentes foram tomadas por motivações macroeconômicas ou para atender a questões específicas a setores ou regiões, sem uma avaliação mais abrangente da tarifa aduaneira em seu conjunto. Essas alterações, embora não tenham alterado o perfil “geral” da tarifa aduaneira brasileira e sejam pouco perceptíveis em termos agregados, afetaram de forma significativa a proteção concedida a determinados setores ou cadeias.

A tarifa média brasileira (não ponderada) em 2014 era de 11,7%, se considerarmos as alterações introduzidas pela maior parte das exceções. Trata-se de 10.031 produtos (linhas tarifárias) e, por isso, embora a consideração das diversas exceções não altere significativamente a média para o conjunto de bens, elas podem ser importantes para setores específicos.

A tarifa máxima é de 55%, porém, essas alíquotas concernem apenas dois produtos e foram introduzidos em uma das modificações recentes da TEC. Em seguida, figuram as alíquotas de 35%, essas, sim, representativas, pois afetam cerca de 500 produtos de diversos setores, predominantemente vestuário e veículos automotivos. A tarifa modal é de 14% e a mediana, de 12%. Poucos produtos alimentares têm suas importações controladas por quotas de importação no âmbito do programa de Redução Temporária.

A caracterização fidedigna da tarifa nominal vigente é necessária para o conhecimento do grau de proteção de uma economia, porém, ele é insuficiente. A proteção – ou o grau de incentivo à produção nacional – dada a um determinado produto ou setor deve considerar a proteção relativa aos demais. Um setor pode ter sua proteção “corroída” caso as tarifas incidentes sobre os insumos por ele utilizados sejam elevadas.

Esse fenômeno é captado pela estimativa dos níveis de proteção efetiva, que consideram as diferenças entre a proteção incidente sobre os bens finais e aquela incidente sobre os insumos, sendo essa última ponderada pelo peso dos insumos no valor do bem final. A estimativa da proteção efetiva permite identificar a estrutura relativa de incentivo entre os setores de uma economia.

Outra forma de caracterizar esse fenômeno é de proceder a uma caracterização das tarifas aplicadas segundo as etapas de transformação de uma cadeia produtiva. Com esse procedimento, busca-se verificar se há ou não um crescimento da proteção ao longo de cadeias e subcadeias produtivas, o que caracterizaria o fenômeno conhecido (e amplamente utilizado pelos países) de escalada tarifária.

A atual estrutura tarifária brasileira e os incentivos relativos dela decorrentes resultam de mudanças pontuais que foram sendo feitas ao longo das duas últimas décadas sobre a estrutura concebida na virada dos anos 1990, como dito anteriormente. A maioria delas foi tomada por razões macroeconômicas ou relativas a setores específicos. Tais mudanças estão na origem de algumas distorções da estrutura tarifária nominal que reduzem os incentivos à produção de determinados bens com maior grau de elaboração e que comprometem as respectivas competitividades.

A essas distorções da tarifa aduaneira, acrescentam-se alguns regimes de exceção que podem ainda ocasionar aumentos ou reduções significativas das tarifas aplicadas a produtos específicos, como é o caso dos ex-tarifários aplicados a bens de capital ou das medidas antidumping incidentes sobre as importações de diversos produtos (e que, a exemplo do que ocorre em todo mundo, nem sempre é utilizada como remédio para a concorrência desleal dos exportadores...).

O nível de proteção efetiva médio da economia tem se mantido estável ao longo dos últimos quinze anos. Porém, os setores têm situações bastante diversas no que diz respeito à escalada tarifária e o grau de proteção efetiva. Embora alguns setores de bens finais se beneficiem da escalada tarifária, esse fenômeno está longe de ser generalizado a todos os setores.

Em geral, as tarifas dos bens intermediários encontram-se em sua maioria relativamente próximos àquelas dos setores de bens finais que as utilizam. Uma proteção elevada para bens intermediários acaba por comprometer a competitividade de setores a jusante, sejam eles outros bens intermediários, sejam eles bens finais.

A estrutura setorial de proteção nominal brasileira acaba por produzir uma estrutura de incentivos, dada pela proteção tarifária, marcada, por um lado, pela elevada proteção à indústria automotiva e, por outro lado, um nível de proteção relativamente elevado a bens intermediários.

Esses últimos acabam por impactar o custo daqueles que os utilizam, sobretudo daqueles que são também insumos para um espectro variado de indústrias e que, por isso, não devem ter sua proteção aumentada com risco de corroer a competitividade de seus usuários. Uma revisão da tarifa nominal deveria considerar prioritariamente esse último ponto em virtude de seus efeitos multiplicadores sobre a indústria brasileira.

Esse próximo passo deveria, por um lado, incorporar medidas específicas aos setores escolhidos e, por outro, realizar uma comparação com a estrutura de proteção de outros países. Essa comparação complementar à presente análise que está centrada na estrutura de incentivos doméstica, *entre* setores da economia brasileira. Em termos de *nível* de tarifas e de proteção, é desejável que os níveis tarifários aplicados pelo Brasil sejam confrontados com aqueles de outros países, levando-se logicamente em conta as características dos países analisados e as margens de manobra existentes no âmbito dos compromissos comerciais multilaterais e regionais assumidos pelo Brasil.

**Introdução.** O sistema de proteção às importações de um país é um dos múltiplos mecanismos de incentivo à produção nacional. Ele permite um maior ou menor grau de concorrência no mercado doméstico, protegendo os produtores nacionais ou barateando os bens importados. O desenho de tal sistema deve, idealmente, obedecer a princípios que regem as políticas produtivas em geral, complementando as chamadas políticas industriais, tecnológicas e de exportações. Porém, dado que a proteção às importações pode auxiliar no alcance de outros objetivos de política econômica – como controle de preços ou equilíbrio na balança comercial –, muitas vezes os objetivos de incentivo à produção ficam em segundo plano.

No caso do Brasil, a atual *estrutura* da tarifa aduaneira permanece relativamente próxima àquela resultante da Reforma Tarifária de 1991. Tal reforma buscou “racionalizar” a estrutura tarifária, além de suprimir as barreiras não-tarifárias existentes e modificar (ou mesmo eliminar) regimes especiais de importações.<sup>1</sup> A redução generalizada das tarifas, levada a cabo por meio de uma redução gradual das alíquotas, levaria até 1994 a tarifa modal de 40% para 20%, dentro de um intervalo de 0 a 40%. Os produtos com maior conteúdo tecnológico (informática e química fina), com alto grau de encadeamento (setor automotivo) ou ainda com baixa competitividade frente aos países asiáticos (eletrônica de consumo), desfrutariam de tarifas mais elevadas – de 30 a 35%.<sup>2</sup> Algumas mudanças adicionais relativamente ao cronograma original foram introduzidas em virtude da negociação do Mercosul e também com o objetivo de apoiar o controle da inflação.<sup>3</sup>

Desde sua efetiva implementação em 1995, a tarifa aduaneira brasileira sofreu algumas (poucas) intervenções de caráter mais abrangente, mas inúmeras modificações pontuais. Aquelas de caráter mais abrangente e grande parte das alterações pontuais foram motivadas por questões de ordem macroeconômica. Dentre as pontuais, diversas delas foram adotadas por razões específicas a setores ou regiões. Esses foram os casos, por exemplo, do aumento linear de 3% implementado em 1997 face à crise financeira asiática e a deterioração das contas externas dos países do Mercosul e também do aumento, em 2012, do imposto de importação de uma lista de 100 produtos (notadamente insumos básicos

1 Para uma apresentação detalhada da reforma comercial, ver Kume, Piani e Souza (2003) ou Pereira (2006).

2 Apesar da forte queda do nível de proteção tarifária brasileira decorrente da Reforma de 1991, Pereira (2006) assinala que não houve uma alteração profunda na estrutura setorial da proteção relativamente aos anos 1980. Os produtos manufaturados que eram contemplados com os níveis mais elevados de proteção – como automóveis, têxteis e vestuário – continuaram a sê-lo, mesmo se, devido às tarifas elevadas, estes setores tenham sido também os responsáveis pelas maiores reduções tarifárias.

3 A implementação da TEC, que trazia em si uma redução de tarifas incidentes sobre as importações de alguns setores, foi adiantada para setembro de 1994 e as alíquotas de produtos com ‘peso significativo’ nos índices de preços foram reduzidas para 0% ou 2%.

como aço, resinas e fertilizantes). Tal aumento visava proteger os produtores domésticos da acirrada concorrência externa. Um ano depois, em 2013, o governo chegou a aventar a possibilidade de se reduzir o imposto de importação desses produtos para auxiliar no controle da inflação.

Essas alterações realizadas ao longo dos mais de 20 anos que se passaram depois da Reforma de 1991, embora não tenham alterado o perfil “geral” da tarifa aduaneira brasileira, distanciaram a estrutura atual daquela concebida na década de 1990. Essa distância é pouco perceptível em termos agregados; porém, afetou de forma significativa a proteção concedida a determinados setores ou cadeias, e isto sem que houvesse uma avaliação mais abrangente da tarifa aduaneira em seu conjunto.

Além dessas modificações na estrutura tarifária brasileira, a economia internacional passou por mudanças profundas nos últimos 20 anos que imprimem características novas no cenário internacional no qual competem os produtos brasileiros. As mudanças tecnológicas e econômicas que estão na origem da fragmentação do processo produtivo levaram a uma reorganização da produção, dos investimentos diretos e dos fluxos de comércio mundiais. A emergência das cadeias globais (e regionais) de valor tem imposto aos países novos desafios no que se refere à competitividade internacional de seus produtos. Tais mudanças se dão ainda num cenário de concorrência acirrada, no qual os produtos asiáticos são muito competitivos, por razões diversas que não cabem ser explicitadas aqui. A produção industrial brasileira tem, evidentemente, sido afetada pelas mudanças em curso e o desenho do sistema de incentivos à produção deve levar, logicamente, em consideração tais alterações.

Diante desse quadro, é desejável que se efetue uma reflexão acerca da adequação do sistema atual de incentivos à produção nacional representado pela estrutura de proteção tarifária. Ou seja, dadas as mudanças ocorridas na esfera da produção e da estrutura da proteção aduaneira brasileira desde a reforma de 1991, é, no mínimo, conveniente que se analise em que medida a configuração atual da estrutura de tarifas de importações se adequa à configuração atual da produção brasileira, de suas potencialidades e debilidades competitivas.

Tal reflexão requer uma avaliação da atual estrutura de proteção tarifária brasileira. Essa avaliação deve, por um lado, se apoiar na representação fidedigna da tarifa nominal brasileira. Como a tarifa *nominal* incidente sobre um produto importado atualmente resulta de uma superposição de exceções à tarifa inicialmente publicada, podendo ainda estar submetida à incidência de preferências comerciais, a caracterização da tarifa nominal que de fato é utilizada deve levar em consideração essas informações. Por outro lado, a informação detalhada sobre a tarifa nominal incidente sobre a importação dos produtos, ainda que considerando as exceções e preferências comerciais, é insuficiente para se compreender o sistema de incentivos à produção nacional e, sobretudo, as diferenças de proteção *relativa* entre os diversos setores. De fato, conforme afirmam Gree-

naway e Milner (2003), a estrutura tarifária de um país contém elementos de subsídios (ao proteger o produtor de um bem) e de impostos (ao encarecer os insumos).<sup>4</sup> A produção de um bem final pode, por exemplo, estar “desprotegida” caso incidam sobre os insumos relevantes para a sua produção tarifas mais elevadas do que aquelas incidentes sobre próprio bem final. Esse fenômeno é captado pela estimativa dos níveis de *proteção efetiva*, que consideram as diferenças entre a proteção incidente sobre os bens finais e aquela incidente sobre os insumos, sendo essa última ponderada pelo peso dos insumos no valor do bem final.

O conceito de proteção efetiva, proposto por Corden (1971), consiste em uma medida do grau de incentivo dado aos setores domésticos ao deduzir da tarifa aplicada às importações do bem final a tarifa paga aos insumos utilizados em sua fabricação. Dito de outra forma, deduz-se da proteção dada a um bem final (que pode ser considerada uma “vantagem” relativamente aos seus concorrentes importados) a proteção que é aplicada sobre os insumos importados (a proteção aos insumos consistem em um “custo” adicional para o produtor doméstico do bem final). Esse conceito de proteção efetiva voltou à cena por conta da desverticalização e fragmentação internacional do processo produtivo, em que insumos e serviços intermediários importados ganham importância no processo produtivo e o sistema de incentivos aos produtores nacionais depende ainda mais da proteção relativa dos bens e serviços.

Esse trabalho pretende, como detalhado a seguir, fornecer os instrumentos necessários para a análise da estrutura de tarifas de importações brasileiras, por meio da elaboração, em primeiro lugar, dos vetores de proteção nominal hoje vigente no Brasil e, em segundo lugar, do nível de proteção efetiva para a economia brasileira.

Como o cálculo da proteção efetiva utiliza os coeficientes técnicos fornecidos pela matriz de insumo produto, os resultados estão condicionados ao nível de agregação da mesma (55 setores, dos quais 37 industriais). A fim de complementar a informação fornecida pelo cálculo da proteção efetiva, as tarifas nominais são apresentadas não somente para os setores (seções) na nomenclatura comercial (NCM), mas também segundo os diversos níveis de transformação das principais cadeias produtivas brasileiras, conforme classificação elaborada para esse trabalho.

De fato, a análise da estrutura de proteção nominal segundo as classificações comerciais não revela todas as características do sistema de proteção e de incentivos de uma economia. Um dos fenômenos comumente observados nas estruturas tarifárias dos países é o conhecido como “escalada tarifária”, segundo o qual as tarifas nominais aumentam de acordo com o grau de beneficiamento e transformação dos produtos. Esse tipo

---

4 “The overall tariff structure has both a tax and a subsidy element; whereas tariff on final good operate as a subsidy, tariffs on import inputs operate as a tax” (Greenaway e Milner, 2003, p. 443).

de estrutura tarifária consiste em uma estratégia de política comercial que aumenta o rendimento dos setores com maior grau de beneficiamento e elaboração, relativamente àqueles que estão no início das cadeias produtivas. Sua utilização, tanto por países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, tem como objetivo estimular o fortalecimento dos setores que estão no final do processo produtivo, que tradicionalmente possuem (ou possuíam) maior valor agregado. Esse fenômeno é de tal importância que chegou a incluído nas negociações da Rodada Uruguaí e faz parte da pauta de negociações multilaterais em curso. Os países em desenvolvimento (PEDs), em especial, reclamam que a escalada tarifária nos países desenvolvidos consiste em uma barreira ao desenvolvimento de suas exportações industriais.

A estimativa do grau de “proteção efetiva” consiste em uma forma de se mensurar o grau de escalada tarifária, incorporando as informações de ordem técnica provenientes das matrizes de insumo-produto. Porém, como os graus de agregação dessas últimas são, em geral, muito elevados, a caracterização da estrutura de proteção nominal segundo as etapas de transformação das cadeias produtivas é uma forma de complementar a informação contida no cálculo da proteção efetiva.

O presente trabalho apresenta, então, as estatísticas de proteção nominal, incluindo as exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), de duas formas: a primeira é convencional, de forma agregada e segundo a nomenclatura comercial (NCM), e a segunda se apoia em uma classificação de cadeias e subcadeias produtivas. A classificação elaborada para o presente trabalho comporta oito cadeias, posteriormente desagregadas em 30 subcadeias. Para cada subcadeia, é apresentada a tarifa nominal média para as diferentes etapas de transformação dos produtos. Tal informação permite a comparação dos níveis de proteção concedidos ao longo do processo produtivo de cada subcadeia.

Após a seção II dedicada à proteção nominal, a seção III contém a metodologia de cálculo e os resultados da estimativa da proteção efetiva para a economia brasileira.

## II Proteção Nominal

A tarifa nominal aplicada pelo Brasil às suas importações resulta da aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e da incidência de diversas exceções e regimes especiais que isentam as importações das alíquotas da TEC por diferentes razões. Isto faz com que a tarifa aplicada se distancie da TEC, que rege o regime geral de importações brasileiro. Os regimes especiais se referem a isenções tarifárias para setores, condições ou locais específicos (tais como o Regime Automotivo, as isenções associadas às exportações no âmbito do regime de Drawback e as importações efetuadas por empresas instaladas na Zona Franca de Manaus). Ademais, pode haver outras isenções ou reduções dependendo da origem dos bens: se estes forem provenientes dos países com quem o Brasil

tem acordos preferenciais, as tarifas podem ser reduzidas conforme previsto nos acordos preferenciais. A descrição da TEC e das exceções a ela se encontra em anexo.

A seguir apresentam-se estatísticas sobre a Tarifa Externa Comum e as exceções a ela aplicadas, quais sejam: (i) a TEC, que corresponde à Tarifa da Nação Mais Favorecida aplicada pelo Brasil às importações dos países com quem não tem acordos comerciais; (ii) a Lista de exceções a Bens de Informática e Telecomunicações (chamada de “LEBIT”), (iii) a Lista Nacional de Exceções à TEC (conhecida como “LETEC”) e (iv) a lista de exceções devido aos compromissos firmados na OMC (aqui chamada de “OMC”).<sup>5</sup> Essas exceções são incorporadas no vetor de tarifa usado para as análises de proteção aqui intitulado de “TEC final”.

Além dessas, existem ainda os chamados ex-tarifários, que definem tarifas diferenciadas para produtos específicos do setor de bens de capital, definidos a um nível de desagregação maior do que o utilizado para as estatísticas de comércio exterior.<sup>6</sup> Outro tipo de medida incidente sobre as importações é o direito antidumping, que consiste em um direito adicional aplicada às importações provenientes de exportadores específicos, quando constatado o dumping. O direito antidumping, por sua incidência temporária e limitada (em termos de cobertura de produtos, firmas e países), não deve ser considerado em uma avaliação do nível de proteção da economia. Por essas razões, essas duas medidas não foram contempladas aqui. Elas podem, no entanto, ser muito importantes para análises específicas de determinados setores e viáveis de serem incorporadas dependendo do escopo do trabalho.

Algumas exceções da LETEC e da LEBIT são definidas em um nível de desagregação maior do que aquele conferido pela nomenclatura comercial (NCM) utilizado para as estatísticas de importações (oito dígitos).<sup>7</sup> Sendo assim, quando para um mesmo produto definido a oito dígitos existem duas ou mais alíquotas, não se tem como identificar qual delas é predominante em termos de comércio nem como ponderar as alíquotas pelas importações. No caso da LETEC e da LEBIT, foi adotado o seguinte procedimento: quando a exceção se referia à NCM (a oito dígitos), adotou-se a LETEC; quando a NCM tem exceções, adota-se a alíquota da TEC ou a exceção, dependendo de qual for predominante (o que é feito a partir da leitura das decisões da CAMEX).

Diante dessas dificuldades, apresentamos duas versões da LETEC – a primeira com a tarifa escolhida conforme explicado acima e a segunda, para efeitos comparativos,

---

5 Para maiores detalhes sobre essas exceções, ver Anexo com descrição detalhada.

6 Segunda MDIC, a lista mais recente (05/03/2015) conta com ex-tarifários que atingem 555 produtos (NCM a 8 dígitos).

7 Esse mesmo problema ocorre com os ex-tarifários, o que inviabiliza a inclusão no vetor de proteção nominal aqui estimado.

com a média simples das alíquotas para as NCM que apresentassem exceções em níveis mais desagregados.

As tabelas apresentadas na seção II.1 apresentarão estatísticas descritivas (média, moda, mediana, tarifa máxima e mínima, número de produtos) das diversas tarifas aplicadas, tanto para o conjunto de produtos<sup>8</sup> como para as 20 seções da Nomenclatura Comum do Mercosul. As tarifas apresentadas correspondem à TEC vigente em 22 de julho de 2014 e foram divulgadas no site da SECEX.

Essas estatísticas possibilitam, por um lado, uma primeira análise da estrutura tarifária brasileira (completada posteriormente com a análise das tarifas nominais por cadeias produtivas) e, por outro, evidenciam a relevância das diversas exceções e desvios que a tarifa brasileira têm hoje relativamente à TEC do Mercosul. De alguma forma, mostram como foram sendo feitos, desde 1995, os ajustes da tarifa de importação brasileira a diferentes situações e demandas.

São apresentadas também as estatísticas referentes às tarifas aplicadas para países selecionados com quem o Brasil tem acordos comerciais e cuja tarifa aplicada é inferior à aplicada “geral” devido às preferências concedidas. Neste relatório são apresentadas as estatísticas para as tarifas aplicadas sobre as importações provenientes do México, do Chile e da Colômbia. Estes países foram selecionados devido à importância destes parceiros<sup>9</sup> para o comércio exterior brasileiro. As preferências foram coletadas no site da ALADI e referem-se a 2014.

Na seção II.2, são apresentadas os níveis de proteção nominal segundo as cadeias e subcadeias produtivas. Essa análise é complementar à análise de proteção efetiva, uma vez que permite conhecer o nível de proteção nominal segundo as diversas etapas de elaboração de um produto.

## II.1 Análise das tarifas nominais

A Tabela 1 apresenta as principais estatísticas para a TEC oficial e para as exceções à tarifa. A primeira coluna apresenta a TEC negociada entre os quatro membros do Mercosul e compreende um universo de 10.031 produtos, sendo a maior tarifa aplicada igual a 35% e a menor, 0%. A tarifa média é 11,6%, sendo a tarifa modal (mais frequente) igual a 14%. No vetor intitulado LEBIT, estão os 84 produtos pertencentes

<sup>8</sup> A NCM de 2012 – a última versão disponível da nomenclatura comercial – conta com 10.032 produtos definidos a oito dígitos.

<sup>9</sup> Os parceiros do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) apresentam um peso superior aos parceiros selecionados no comércio brasileiro, entretanto, estes já são contemplados com as preferências do Mercosul.

atualmente à lista de exceções de bens de informática e telecomunicações, cuja média tarifária corresponde a 4,2%. Para esses produtos, normalmente há redução de tarifas (por isso, a tarifa modal destes produtos é 0%). A LETEC (lista nacional de exceções) compreende 101 produtos<sup>10</sup> e sua média é superior à TEC (12,7%), com as tarifas aplicadas variando entre 0% e 55%.

Apesar do acordo firmado entre os membros do Mercosul ter substituído as listas de tarifas nacionais, alguns produtos já haviam sido negociados anteriormente no âmbito da OMC e, por este motivo, não sofreram alterações após da implementação da TEC. Esses produtos constam da lista da OMC que é composta por 148 produtos, sendo a média tarifária de 21,9%. As alíquotas variam de 3% a 35%, sendo a última a tarifa mais aplicada.

Após incorporar todas as exceções à TEC, chega-se ao vetor TEC Final, que é a que mais se aproxima das tarifas realmente aplicadas pelo Brasil aos parceiros extra-Mercosul. A média apresentou uma ligeira elevação (11,7%). A tarifa máxima se elevou para 55% (devido à incidência sobre dois produtos alimentares), reflexo das tarifas contidas na LETEC, mas as demais estatísticas se mantiveram inalteradas.

Como explicado anteriormente, alguns produtos das listas LETEC, LEBIT e OMC apresentam exceções a um nível de desagregação maior do que aquele das estatísticas de comércio. A fim de testar a influência dessas exceções no nível de proteção da economia em seu conjunto, integrou-se a média simples das alíquotas para cada NCM a 8 dígitos. Estes são os vetores LEBIT exceções e LETEC exceções. Para o LEBIT, a alteração foi pouco expressiva: a média passou de 4,2% para 4,0% (coluna LEBIT exceções). No caso da LETEC, a alteração foi mais expressiva, tendo a média passado de 12,7% para 9,5% (coluna LETEC exceções). Além destes, ainda existem as reduções temporárias na TEC por razões de desabastecimento, que em julho de 2014 totalizam 24 produtos. Os produtos com reduções temporárias são apenas 24, porém, suas medidas são variantes e nem sempre concernem a aplicação de tarifas diferenciadas – diversos deles são afetados por cotas ou calendários de importações.

---

10 O produto 4802.57.91 (Para impressão de papel moeda) aparece na Lista de exceção Nacional oficial, totalizando 101 produtos, ao invés dos 100 previstos no acordo. Porém, a lista com TEC oficial não aponta este produto como pertencente à LETEC.

**Tabela 1 - Tarifa Externa Comum aplicada pelo Brasil e suas diversas exceções e perfurações (julho/2014, em %)**

	TEC	LEBIT	LETEC	OMC	TEC_Final	LEBIT com exceções	LETEC com exceções	Redução Temporária
<b>Média</b>	11,6	4,2	12,7	21,9	11,7	4,0	9,5	
<b>Moda</b>	14	0	0	35	14	0	0	
<b>Mediana</b>	12	0	8	25	12	0	2,2	
<b>Máximo</b>	35	25	55	35	55	20	55	
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Número de itens</b>	10.031	84	101	148	10.031	84	101	24

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SECEX.

A Tabela 2 apresenta a média simples para o vetor da TEC e suas diversas variações classificadas por seção. A seção que apresenta a TEC mais elevada é de produtos têxteis (25,6), seguido por calçados, chapéus e similares (25,4). Por outro lado, as menores tarifas são aplicadas ao setor de produtos químicos (2,4). A Lista Nacional de Exceções não apresentam alterações tarifárias para todos os setores. Os produtos têxteis, que registram a média mais elevada no vetor oficial da TEC, apresentam média tarifária 0 para os produtos contemplados pela LETEC. Por outro lado, produtos de pedras, cerâmicas e vidros e também de instrumentos de precisão apresentaram médias acima da apresentada do vetor da TEC e no vetor LETEC suas médias subiram para 35%. Já o vetor de exceções a bens de informática e telecomunicações apresentam alterações em apenas dois setores, sendo equipamentos de transporte (4,5%) e armas e munição (0%).

Já lista dos produtos negociados na OMC apresenta médias bem diferentes da apresentada na TEC. Os produtos de alimentos, bebida e fumo e de madeira, cortiça e cestaria apresentam tarifa média de 35%. Por outro lado, as menores tarifas dos produtos negociados na OMC são para produtos animais (0%) e artigos manufaturados diversos (1%).

O vetor TEC final, após incorporar as exceções, apresenta um perfil semelhante ao vetor da TEC oficial. As maiores tarifas são aplicadas aos têxteis (25,5%) e as menores aos produtos químicos (2,5%).

O vetor que calcula a média para as exceções presentes na LETEC apresenta poucas alterações significativas. Os produtos de pedras, cerâmicas e vidros e também de instrumentos de precisão apresentaram média de 22,5% e 22,4%, respectivamente, enquanto a média antes da inclusão das exceções era de 35%. Já a inclusão das exceções na lista do LEBIT não apresentou alterações significativas.

**Tabela 2 - Média simples da Tarifa Externa Comum aplicada pelo Brasil e suas diversas exceções e perfurações, por seção da NCM (julho/2014, em %)**

Seção	TEC	LETEC	LEBIT	OMC	TEC-FINAL	LETEC Exeções	LEBIT Exeções
<b>I Produtos animais</b>	9,3	2,0		0,0	9,2	2,0	
<b>II Produtos vegetais</b>	7,7	31,3		8,1	7,9	31,3	
<b>III Gorduras, óleos</b>	9,5	25,0			9,9	22,5	
<b>IV Alimentos, bebidas, fumo</b>	15,0	24,8		35,0	15,2	23,9	
<b>IX Produtos minerais</b>	8,3				8,3		
<b>V Produtos químicos</b>	2,4	20,0			2,5	20,0	
<b>VI Plásticos e borrachas</b>	6,8	4,8		7,1	6,8	2,5	
<b>VII Couros e peles; artigos de viagem</b>	11,3	15,3			11,3	10,4	
<b>VIII Madeira, cortiça e cestaria</b>	11,5			35,0	12,0		
<b>X produtos de papel e papelão</b>	11,2	12,0		20,4	11,8	12,0	
<b>XI Têxteis</b>	25,6	0,0		25,0	25,5	0,0	
<b>XII Calçados, chapéus e similares</b>	25,4				25,4		
<b>XIII Pedras, cerâmicas e vidros</b>	10,7	35,0			10,8	22,5	
<b>XIV Artigos de joalheria</b>	9,6	2,0			9,5	2,0	
<b>XIX Ligas de metal</b>	20,0				20,0		
<b>XV Maquinaria, eq. Elétricos</b>	11,9	25,0			11,9	25,0	
<b>XVI Equipamentos de transporte</b>	11,9	25,1	4,5	26,8	12,3	21,5	4,4
<b>XVII Instrumentos de precisão</b>	17,8	35,0		32,5	18,3	22,4	
<b>XVIII Armas e munições</b>	12,5	6,3	0,0	27,3	12,9	3,1	0,0
<b>XX Artigos manufaturados diversos</b>	18,6	19,0		1,0	18,3	7,7	
<b>Total</b>	<b>11,6</b>	<b>12,7</b>	<b>4,2</b>	<b>21,9</b>	<b>11,7</b>	<b>9,5</b>	<b>4,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SECEX.

A seguir (Tabela 3) são apresentadas as estatísticas referentes à TEC que incorpora as listas constantes da LETEC, LEBIT e OMC. Relativamente às estatísticas da TEC oficial, as variações não são muito significativas nesse nível de análise. A alteração mais significativa ocorreu com a tarifa máxima, tendo a maior tarifa aplicada passado de 35% para 55% (porém, concernem apenas dois produtos). Consideradas as exceções, os setores de produtos vegetais e alimentos, bebidas e fumo são os que aplicam as tarifas mais elevadas. O número de setores que aplicam tarifa máxima de 35 também aumentou de seis para 10. O setor de produtos minerais é aquele que aplica a menor tarifa máxima (14%). A tarifa mínima se alterou em apenas dois setores (alimentos, bebida e fumo e produtos têxteis), passando de 2% para 0%. O setor de instrumentos de precisão manteve-se como o setor com maior desvio padrão, e os setores de produtos químicos e plástico & borracha permanecem aqueles com maior coeficiente de dispersão.

A última coluna corresponde à tarifa ponderada pelas importações brasileiras de 2012 e apresentam algumas modificações relativamente à média simples. As maiores variações ocorrem para Material de Transporte e Couros e Peles, cujas tarifas ponderadas quase dobraram. No outro sentido, houve forte redução da tarifa ponderada, possivelmente por conta da composição das importações ou dos próprios efeitos redutores das tarifas,

em Produtos Minerais, Ligas de Metal e Instrumentos de Precisão. A tarifa média ponderada para a economia em seu conjunto foi menor do que a tarifa média não ponderada, ficando em 10,5%.

**Tabela 3 - Tarifa Externa Comum aplicada pelo Brasil, incluídas as exceções e perfurações, por seção da NCM (julho/2014, em %)**

Seção	Média simples	Máxima	Mínimo	No. Produtos	Desvio Padrão	Desvio/Média	Média ponderada <sup>1</sup>
<b>I</b> Produtos animais	9,2	28	0	481	4,56	0,50	12,8
<b>II</b> Produtos vegetais	7,9	55	0	401	4,93	0,62	7,4
<b>III</b> Gorduras, óleos	9,9	30	4	74	3,18	0,32	10,7
<b>IV</b> Alimentos, bebidas, fumo	15,2	55	0	298	5,39	0,35	14,5
<b>IX</b> Produtos minerais	8,3	14	2	130	3,76	0,45	0,1
<b>V</b> Produtos químicos	2,5	20	0	206	2,23	0,91	4,9
<b>VI</b> Plásticos e borrachas	6,8	20	0	2.961	5,52	0,82	13,0
<b>VII</b> Couros e peles; artigos viagem	11,3	35	0	425	6,12	0,54	26,3
<b>VIII</b> Madeira, cortiça e cestaria	12,0	35	2	113	7,36	0,61	9,3
<b>X</b> produtos de papel e papelão	11,8	35	0	221	6,81	0,58	9,8
<b>XI</b> Têxteis	25,5	35	0	1.015	8,72	0,34	26,9
<b>XII</b> Calçados, chapéus e similares	25,4	35	16	70	8,19	0,32	29,4
<b>XIII</b> Pedras, cerâmicas e vidros	10,8	35	0	216	4,84	0,45	11,4
<b>XIV</b> Artigos de joalheria	9,5	18	0	64	6,30	0,66	5,6
<b>XIX</b> Ligas de metal	20,0	20	20	18	0,00	0,00	12,1
<b>XV</b> Maquinaria, eq. Elétricos	11,9	25	0	739	5,06	0,43	11,8
<b>XVI</b> Equipamentos de transporte	12,3	35	0	1.765	7,09	0,58	24,1
<b>XVII</b> Instrumentos de precisão	18,3	35	0	215	11,76	0,64	13,2
<b>XVIII</b> Armas e munições	12,9	35	0	451	8,17	0,63	20,0
<b>XX</b> Artigos manufaturados diversos	18,3	35	0	168	6,81	0,37	20,6
<b>Total</b>	<b>11,7</b>	<b>55</b>	<b>0</b>	<b>10.031</b>	<b>8,64</b>	<b>0,74</b>	<b>10,5</b>

Nota: <sup>1</sup>Ponderada pelas importações brasileiras de 2012. Fonte: SECEX. Elaboração Própria.

A mudança dos níveis tarifários relativamente à TEC oficial é bem mais significativa quando se consideram as preferências comerciais, como ver-se-á nas tabelas a seguir. Serão apresentadas as estatísticas referentes às tarifas aplicadas aos principais parceiros com os quais o Brasil possui acordos preferenciais de comércio –México, Chile e Colômbia. Estes países foram selecionados devido a sua importância no comércio exterior brasileiro.

Após a incorporação das preferências concedidas ao México ao vetor da TEC, foi construído um vetor com as tarifas finais impostas aos produtos provenientes do México. As tarifas impostas ao México são sistematicamente inferiores à TEC em todos os setores. Os setores que apresentam maior tarifa média são os de calçados, chapéus e similares (22,5%) e de têxteis (22,4%), enquanto a menor tarifa é aplicada pelo setor de químicos (1,6%). A tarifa máxima aplicada é de 35%, aplicada por cinco setores, e a

tarifa mínima é de 0%, aplicada por 16 setores. O maior desvio padrão ainda é do setor de instrumentos de precisão (13,55), assim como o coeficiente de variação (1,05).

**Tabela 4 - Tarifas aplicadas pelo Brasil sobre as importações provenientes do México, por seção da NCM (julho-2014, em %)**

Seção	Média simples	Máxima	Mínimo	No. Produtos	Desvio Padrão	Desvio/Média
<b>I</b> Produtos animais	7,8	28,0	0,0	481	4,24	0,54
<b>II</b> Produtos vegetais	5,9	14,0	0,0	401	3,60	0,61
<b>III</b> Gorduras, óleos	8,5	12,0	3,2	74	2,00	0,24
<b>IV</b> Alimentos, bebidas, fumo	11,0	28,0	0,0	298	5,03	0,46
<b>IX</b> Produtos minerais	6,3	14,0	0,0	130	3,07	0,49
<b>V</b> Produtos químicos	1,6	6,0	0,0	206	1,53	0,97
<b>VI</b> Plásticos e borrachas	4,7	14,4	0,0	2.961	4,41	0,93
<b>VII</b> Couros e peles; artigos de viagem	8,0	16,0	0,0	425	4,87	0,61
<b>VIII</b> Madeira, cortiça e cestaria	10,2	35,0	1,4	113	6,25	0,61
<b>X</b> produtos de papel e papelão	8,9	14,0	0,0	221	4,25	0,48
<b>XI</b> Têxteis	22,4	35,0	0,0	1.015	9,69	0,43
<b>XII</b> Calçados, chapéus e similares	22,5	35,0	12,8	70	8,84	0,39
<b>XIII</b> Pedras, cerâmicas e vidros	7,4	20,0	0,0	216	4,62	0,62
<b>XIV</b> Artigos de joalheria	7,1	18,0	0,0	64	5,25	0,74
<b>XIX</b> Ligas de metal	19,2	20,0	14,4	18	1,97	0,10
<b>XV</b> Maquinaria, eq. Elétricos	9,0	18,0	0,0	739	4,48	0,50
<b>XVI</b> Equipamentos de transporte	6,7	20,0	0,0	1.765	6,33	0,94
<b>XVII</b> Instrumentos de precisão	13,0	35,0	0,0	215	13,55	1,05
<b>XVIII</b> Armas e munições	8,1	16,0	0,0	451	6,15	0,76
<b>XX</b> Artigos manufaturados diversos	14,2	35,0	0,0	168	6,20	0,44
<b>TOTAL</b>	8,6	35,0	0,0	10.031	7,99	0,93

Nota: inclui as reduções preferenciais do acordo da ALADI. Fonte: SECEX e ALADI. Elaboração própria.

As tarifas aplicadas ao Chile são sistematicamente inferiores, sendo, em média, próximas a 0%. O setor que apresenta maior tarifa é, novamente, o de alimentos, bebidas e fumo: a tarifa média do setor é de 0,5% e a tarifa máxima é 20%. Este setor também é o que apresenta o maior desvio padrão (2,82). Já o setor com maior coeficiente de dispersão é o de plástico e borracha (27,79). A tarifa mínima é de 0% para todos os setores.

**Tabela 5 - Tarifas aplicadas pelo Brasil sobre as importações provenientes do Chile, por seção da NCM (julho-2014, em %)**

Seção	Média simples	Máxima	Mínimo	No. Produtos	Desvio Padrão	Desvio/Média
<b>I</b> Produtos animais	0,0	0,0	0,0	481	0,00	
<b>II</b> Produtos vegetais	0,0	5,8	0,0	401	0,44	10,19
<b>III</b> Gorduras, óleos	0,0	0,0	0,0	74	0,00	
<b>IV</b> Alimentos, bebidas, fumo	0,5	20,0	0,0	298	2,82	5,37
<b>IX</b> Produtos minerais	0,0	0,0	0,0	130	0,00	
<b>V</b> Produtos químicos	0,0	0,0	0,0	206	0,00	
<b>VI</b> Plásticos e borrachas	0,0	14,0	0,0	2961	0,41	27,79
<b>VII</b> Couros e peles; artigos de viagem	0,1	18,0	0,0	425	1,23	14,56
<b>VIII</b> Madeira, cortiça e cestaria	0,0	0,0	0,0	113	0,00	
<b>X</b> produtos de papel e papelão	0,0	0,0	0,0	221	0,00	
<b>XI</b> Têxteis	0,1	18,0	0,0	1015	0,98	18,38
<b>XII</b> Calçados, chapéus e similares	0,0	0,0	0,0	70	0,00	
<b>XIII</b> Pedras, cerâmicas e vidros	0,0	0,0	0,0	216	0,00	
<b>XIV</b> Artigos de joalheria	0,0	0,0	0,0	64	0,00	
<b>XIX</b> Ligas de metal	0,0	0,0	0,0	18	0,00	
<b>XV</b> Maquinaria, eq. Elétricos	0,0	0,0	0,0	739	0,00	
<b>XVI</b> Equipamentos de transporte	0,1	13,0	0,0	1765	1,03	9,04
<b>XVII</b> Instrumentos de precisão	0,1	13,0	0,0	215	0,88	14,66
<b>XVIII</b> Armas e munições	0,0	10,1	0,0	451	0,47	21,24
<b>XX</b> Artigos manufaturados diversos	0,0	0,0	0,0	168	0,00	
<b>Total</b>	0,1	20,00	0,00	10.031	0,82	15,50

Nota: inclui as reduções preferenciais do acordo da ALADI. Fonte: SECEX e ALADI. Elaboração própria.

As tarifas aplicadas aos produtos provenientes da Colômbia também são relativamente baixas, sendo a tarifa média de 1,4%. O setor com maior tarifa média é o de têxteis (10,3%) e também o que apresenta maior tarifa aplicada (tarifa máxima de 25,2%) e o maior desvio padrão (8,5). As tarifas mínimas são iguais a zero em todos os setores. Os setores com maiores coeficientes de variação são de armas e munição (21,24) e de plásticos e borracha (19,14).

**Tabela 6 - Tarifas aplicadas pelo Brasil sobre as importações provenientes da Colômbia, por seção da NCM (julho-2014, em %)**

Seção	Média simples	Máxima	Mínimo	No. Produtos	Desvio Padrão	Desvio/Média
<b>I Produtos animais</b>	0,2	7,3	0,0	481	1,00	5,00
<b>II Produtos vegetais</b>	0,4	10,0	0,0	401	1,56	4,45
<b>III Gorduras, óleos</b>	0,0	0,0	0,0	74	0,00	
<b>IV Alimentos, bebidas, fumo</b>	1,7	20,0	0,0	298	4,56	2,61
<b>IX Produtos minerais</b>	0,0	0,0	0,0	130	0,00	
<b>V Produtos químicos</b>	0,0	0,0	0,0	206	0,00	
<b>VI Plásticos e borrachas</b>	0,0	14,0	0,0	2961	0,46	19,14
<b>VII Couros e peles; artigos de viagem</b>	0,4	18,0	0,0	425	2,05	5,21
<b>VIII Madeira, cortiça e cestaria</b>	0,0	0,0	0,0	113	0,00	
<b>X produtos de papel e papelão</b>	0,0	0,0	0,0	221	0,00	
<b>XI Têxteis</b>	10,3	25,2	0,0	1015	8,59	0,83
<b>XII Calçados, chapéus e similares</b>	0,0	0,0	0,0	70	0,00	
<b>XIII Pedras, cerâmicas e vidros</b>	0,1	6,3	0,0	216	0,89	6,09
<b>XIV Artigos de joalheria</b>	0,0	0,0	0,0	64	0,00	
<b>XIX Ligas de metal</b>	0,0	0,0	0,0	18	0,00	
<b>XV Maquinaria, eq. Elétricos</b>	1,1	7,2	0,0	739	2,15	1,94
<b>XVI Equipamentos de transporte</b>	0,2	18,0	0,0	1765	1,42	6,89
<b>XVII Instrumentos de precisão</b>	4,9	15,8	0,0	215	6,59	1,35
<b>XVIII Armas e munições</b>	0,0	10,1	0,0	451	0,47	21,24
<b>XX Artigos manufaturados diversos</b>	0,0	5,4	0,0	168	0,41	12,96
<b>Total</b>	1,4	25,20	0,00	10.031	4,44	3,24

Nota: inclui as reduções preferenciais do acordo da ALADI. Fonte: SECEX e ALADI. Elaboração própria.

## II.2 A proteção nominal segundo as cadeias produtivas

Para avaliação do fenômeno da “escalada tarifária”, foi elaborada uma classificação de setores e produtos segundo cadeias produtivas. A classificação comporta oito cadeias, posteriormente desagregadas em 30 subcadeias. No interior de cada subcadeia, identificaram-se os produtos segundo a etapa de transformação ao qual eles pertenciam e calculou-se a tarifa nominal média (sem ponderação, denominada “MS” nas tabelas) e a modal segundo as diversas etapas.<sup>11</sup> O universo de produtos e setores coberto por essa classificação não é exaustivo; porém, cobre a maioria dos setores produtivos relevantes para a indústria brasileira.

Pelos dados apresentados a seguir, pode-se verificar que o fenômeno da escalada tarifária não ocorre em todas as cadeias produtivas e que, em algumas delas, ainda que o escalonamento tarifário seja observado, as variações entre as tarifas para as diferentes

<sup>11</sup> As tarifas médias ponderadas pelas importações brasileiras dos anos de 2012, 2013 e 2014 para todas as subcadeias encontram-se em anexo.

etapas do processo produtivo não é muito significativa. Ainda assim, para a maioria dos setores, as últimas etapas são aquelas que apresentam maiores tarifas.

As cadeias foram elaboradas a partir de diversos estudos<sup>12</sup> e sua composição encontra-se no Anexo II. A definição das cadeias é muito relevante para a comparação das tarifas médias aplicadas aos produtos por grau de transformação e para a identificação da escalada tarifária.

No caso da cadeia agroalimentar brasileira, em quase todas as subcadeias se observa um crescimento da tarifa nominal (média simples e moda) de acordo com o aumento do grau de transformação. Esse fenômeno é muito comum na área alimentar e agrícola, sendo uma das reclamações constantes dos PEDs na OMC.

No caso brasileiro, apenas duas subcadeias claramente não apresentam tarifas mais elevadas nos produtos de maior grau de elaboração: cervejas & outros licores e carnes, que são subcadeias para os quais o Brasil é muito competitivo. Outras duas cadeias não apresentam tendência de crescimento, porém, com pequenas variações de tarifas – alimentos concentrados e oleaginosas. Outras delas se destacam pela forte escalada tarifária: são elas açúcar, laticínios, moagem e café.

Como veremos adiante, esse perfil de proteção na cadeia agroalimentar onde a escalada tarifária está presente em quase todas as subcadeias é compatível com os níveis de proteção efetiva dos setores agricultura, silvicultura e exploração florestal (baixo) e de alimentos e bebidas (elevado).

---

12 Além dos estudos preparados pelo Grupo de Indústria e Competitividade (GIC) como parte do Boletim de Indústria e Comércio (APEX/UFRI), foram usados DNP (2014) e Prochnik, Dantas e Kertsnetzky (2002).

**Tabela 7 – Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia Agroalimentar, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Agroalimentar</b>	<b>10,9</b>	
<b>Açúcar e confeitaria</b>	<b>15,5</b>	<b>16,0</b>
Primeira transformação	10,3	10,0
Segunda transformação	10,7	12,0
Terceira transformação	17,2	16,0
<b>Alimentos concentrados</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>
Insumos básicos	6,7	6,0
Primeira transformação	6,0	6,0
Segunda transformação	6,9	8,0
<b>Café e Chá</b>	<b>11,3</b>	<b>10,0</b>
Insumos básicos	5,0	N/D
Primeira transformação	10,0	10,0
Segunda transformação	10,0	10,0
Terceira transformação	15,7	16,0
<b>Carne</b>	<b>8,1</b>	<b>10,0</b>
Insumos básicos	1,6	0,0
Primeira transformação	10,0	10,0
Segunda transformação	9,0	10,0
<b>Cerveja e licores</b>	<b>14,1</b>	<b>20,0</b>
Insumos primários	7,3	8,0
Primeira transformação	11,2	9,0
Segunda transformação	20,0	20,0
Terceira transformação	6,0	6,0
Quarta transformação	20,8	20,0
<b>Conservas Horti-Fruti</b>	<b>11,5</b>	<b>10,0</b>
Insumos básicos	10,2	10,0
Primeira transformação	10,0	10,0
Segunda transformação	13,6	14,0
<b>Laticínios</b>	<b>18,9</b>	<b>16,0</b>
Insumo básico	12,0	12,0
Primeira transformação	17,5	16,0
Segunda transformação	21,7	28,0
<b>Moagem</b>	<b>10,1</b>	<b>10,0</b>
Primeira transformação	5,2	0,0
Segunda transformação	10,3	10,0
Terceira transformação	15,3	16,0
<b>Oleaginosas</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>
Primeira transformação	8,6	10,0
Segunda transformação	9,0	N/D
Terceira transformação	10,5	10,0
Quarta transformação	10,9	10,0
Quinta transformação	10,7	10,0
<b>Pesca e Conservas</b>	<b>10,2</b>	<b>10,0</b>
Insumos básicos	9,9	10,0
Primeira transformação	9,8	10,0
Segunda transformação	10,8	N/D
<b>Tabaco</b>	<b>15,7</b>	<b>14,0</b>
Primeira transformação	13,2	14,0
Segunda transformação	14,0	14,0
Terceira transformação	18,3	20,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Dos minerais não-ferrosos, a subcadeia de cimento claramente não apresenta escalada tarifária. Adiante ver-se-á que o nível de proteção efetiva figura entre os mais baixos da economia. Porém, esse setor apresenta baixo volume de comércio devido às suas características. No caso da subcadeia de cerâmica, a escalada tarifária é bastante acentuada: há um forte crescimento das tarifas médias à medida de que se aumenta o grau de transformação dos produtos e, em termos de moda, a tarifa mais frequente da última etapa é bem superior à das primeiras etapas. No caso do setor de vidros, a tarifa média aplicada aos produtos da segunda etapa de transformação é inferior àquela da terceira etapa, porém, ambas superiores à média da primeira transformação. Ou seja, nesse caso, não há forte escalada tarifária. Essas duas subcadeias encontram-se reunidas no mesmo setor da matriz de insumo produto – outros produtos de minerais não-metálicos – e apresentam um nível de proteção efetiva próximo da média da economia.

**Tabela 8 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia de Minerais não-ferrosos, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Minerais não-ferrosos</b>	<b>10,6</b>	<b>10,0</b>
<b>Cerâmica</b>	<b>9,6</b>	<b>4,0</b>
Primeira transformação	4,0	4,0
Segunda transformação	5,3	4,0
Terceira transformação	14,8	12,0
<b>Cimento</b>	<b>8,5</b>	<b>14,0</b>
Insumos básicos	4,0	4,0
Primeira transformação	10,8	14,0
Segunda transformação	4,0	4,0
Terceira transformação	10,0	14,0
<b>Vidro</b>	<b>12,4</b>	<b>10,0</b>
Primeira transformação	7,5	10,0
Segunda transformação	13,5	10,0
Terceira transformação	12,5	12,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Na subcadeia de madeira e móveis, o aumento das tarifas – tanto média quanto modal - de acordo com o grau de transformação ocorre de forma bastante marcada. No caso de celulose, papel e edição, a escalada tarifária não é tão evidente. Embora para as tarifas modais, ela se manifeste, esse não é o caso para as tarifas médias. De fato, na terceira etapa de transformação figuram livros e jornais cujas importações estão isentas de impostos, reduzindo assim a média tarifária dessa etapa. Ao mesmo tempo, dentre os produtos de “segunda transformação” figuram alguns tipos de papéis que contam com a tarifa aduaneira máxima de 35%.

**Tabela 9 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia de Madeira, Celulose e Papel, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Madeira e celulose</b>	<b>10,4</b>	<b>12,0</b>
<b>Celulose, papel e edição</b>	<b>11,2</b>	<b>12,0</b>
Primeira transformação	4,4	4,0
Segunda transformação	12,5	12,0
Terceira transformação	10,2	16,0
<b>Madeira e Móveis</b>	<b>9,2</b>	<b>10,0</b>
Insumos básicos	2,0	2,0
Primeira transformação	5,5	6,0
Segunda transformação	9,6	10,0
Terceira transformação	13,3	14,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Nas diversas subcadeias de produtos químicos, o advento da escalada tarifária não é muito marcada em nenhum dos casos, o que é compatível com os níveis relativamente baixos de proteção efetiva. Mesmo no caso dos Plásticos, em que se observa um crescimento da tarifa média e da modal, a diferença entre as duas últimas etapas é pequena. De fato, a tarifa incidente sobre os bens intermediários e monômeros é em média de 10% e a modal é de 14%. No caso da Agroquímica, os insumos de outras indústrias têm tarifa média baixa, porém a modal é um pouco superior à da segunda transformação. Ademais, as tarifas incidentes sobre os produtos finais diferem entre eles: enquanto adubos e fertilizantes têm tarifas relativamente baixas, os produtos do tipo de pesticidas, inseticidas e fungicidas têm tarifas mais elevadas (a alíquota de 14% é a mais frequente). Para tintas, existe um crescimento das tarifas médias de uma etapa para outra, porém, a tarifa modal é exatamente a mesma nas duas etapas de transformação.

No caso da subcadeia da borracha, a escalada tarifária não é observada em toda a cadeia devido basicamente às tarifas de insumos provenientes de outras indústrias (aditivos e polímeros), cuja tarifa média simples é de 8,9% e modal de 14%. Dentre esses insumos, há uma grande diferença entre as tarifas aplicadas aos diversos produtos petrolíferos, que têm tarifas nulas, e as tarifas aplicadas sobre os aditivos provenientes das indústrias química e petroquímica, que têm alíquotas de 14% e até 20%. Nas etapas seguintes, a lógica é de escalonamento tarifário. Porém, vale a pena chamar a atenção para o fato de que a proteção incidente sobre as borrachas naturais e outros insumos “naturais” (carvão, sob diversas formas) é inferior à proteção aplicada às borrachas sintéticas. As borrachas vulcanizadas e suas obras, em geral, são mais protegidas e as tarifas tornam-se ainda mais elevadas na quarta etapa de transformação, quando aparecem os produtos manufaturados a partir da borracha (como, por exemplo, pneus, tecidos e fios & cordas).

**Tabela 10 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia Química, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Química</b>	<b>10,6</b>	<b>14,0</b>
<b>Agroquímica</b>	<b>8,5</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras indústrias	3,5	4,0
Primeira transformação	6,8	2,0
Segunda transformação	10,7	14,0
<b>Borracha</b>	<b>12,0</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras indústrias	8,9	14,0
Primeira transformação	3,5	2,0
Segunda transformação	6,4	2,0
Terceira transformação	12,3	14,0
Quarta transformação	14,5	16,0
<b>Plásticos</b>	<b>10,4</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras indústrias	6,2	2,0
Intermediários e monômeros	10,0	14,0
Transformados	12,8	16,0
<b>Tintas</b>	<b>11,1</b>	<b>14,0</b>
Primeira transformação	10,7	14,0
Segunda transformação	13,3	14,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Nas subcadeias de farmácia, há dois perfis diferentes. Em cosméticos, os insumos de outras indústrias têm uma média (e também moda) tarifária de 10%. Na primeira etapa de transformação, os diversos ácidos (que formam a maior parte dos produtos nessa etapa da transformação) têm tarifas relativamente baixas (apenas um dos produtos apresenta tarifa superior a 8%). Na etapa seguinte, a tarifa média aumenta para 16,3%, refletindo a aplicação de uma alíquota de 18% na maior parte dos produtos. O nível de proteção efetiva para Perfumaria, higiene e limpeza é relativamente elevado, superior à média da economia. No caso dos medicamentos, as tarifas médias são relativamente baixas e apresentam escalonamento tarifário – ainda que a diferença entre a tarifa média para insumos e aquela para produtos da primeira transformação seja bastante reduzida. Se forem analisadas as tarifas modais, a diferença entre a primeira e a última etapa é bem acentuada (2% e 14%). Porém, as tarifas incidentes sobre os insumos provenientes de outras indústrias apresentam grande variação, podendo superar a média de 5,5% em um número significativo dos produtos aí classificados (1/3 dos produtos classificados como “insumos de outras indústrias”). No caso dos produtos com maior grau de elaboração, a variação também é significativa; porém, a média é mais elevada e a alíquota de 14% é a mais frequente. Vale dizer que o nível de proteção efetiva de Produtos farmacêuticos é bem baixo, inferior a 10%.

**Tabela 11 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia de Fármacos, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Farmácia</b>	<b>6,3</b>	<b>2,0</b>
<b>Cosméticos</b>	<b>11,9</b>	<b>18,0</b>
Insumos de outras indústrias	10,2	10,0
Primeira transformação	6,6	2,0
Segunda transformação	16,3	18,0
<b>Medicamentos</b>	<b>6,0</b>	<b>2,0</b>
Insumos de outras indústrias	5,5	2,0
Primeira transformação	7,3	14,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

No caso da subcadeia de couro, calçados e têxteis, embora não se observe claramente uma escalada tarifária, é patente a maior proteção aos produtos acabados, que, muitos deles, são protegidos pela alíquota máxima de 35%. Como consequência o nível de proteção efetiva é significativo, superando a média da economia. No caso da subcadeia de têxtil e confecção, a escalada, no entanto, é consistente: a tarifa média cresce com o grau de transformação dos produtos enquanto a modal cresce a partir da primeira transformação. Para os insumos, que são basicamente fibras, há uma variabilidade significativa das alíquotas entre as fibras e materiais naturais, cujas tarifas são baixas, e as fibras sintéticas cujas tarifas são mais elevadas.

**Tabela 12 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia Têxtil, Confecção, Couro e Calçados, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Têxtil</b>	<b>24,1</b>	<b>26,0</b>
<b>Couro e calçado</b>	<b>17,0</b>	<b>10,0</b>
Primeira transformação	9,5	10,0
Segunda transformação	11,7	10,0
Terceira transformação	9,1	10,0
Quarta transformação	27,0	35,0
<b>Têxtil e confecção</b>	<b>25,8</b>	<b>26,0</b>
Insumos	11,2	16,0
Primeira transformação	9,3	8,0
Segunda transformação	16,4	18,0
Terceira transformação	25,6	26,0
Quarta transformação	31,8	35,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

No caso da cadeia eletroeletrônica, cujas subcadeias são bastante diferentes umas das outras, a escalada tarifária é evidente na subcadeia de eletrodomésticos, um pouco menos pronunciada em máquinas e equipamentos elétricos e, enfim, não se observa em eletrônicos e telecomunicações.

No caso da subcadeia de eletrodomésticos, as tarifas dos insumos são relativamente elevadas (média de 12,3% dos insumos, sendo a alíquota de 12% a mais frequente). Figuram entre os insumos com alíquota de 12% os produtos siderúrgicos, motores e compressores. As tarifas incidentes sobre os produtos finais são, em sua maioria, de 20%. Por consequência, esse setor figura entre um daqueles com maior nível de proteção efetiva.

No caso da subcadeia de máquinas e equipamentos elétricos, a escalada tarifária é observada até a segunda etapa de transformação. No caso dos produtos finais, a tarifa média (14,2%) é um pouco inferior à aplicada aos produtos da segunda etapa de transformação (14,7%). De fato, na segunda etapa, não apenas a média é superior, como também a alíquota mais frequente (moda) é de 18%, que supera a de 14% observada na última etapa de transformação. Esse setor apresenta proteção efetiva próxima à média da economia.

Por fim, a subcadeia de produtos eletrônicos e de telecomunicações utiliza insumos com tarifas muito diversas, que podem variar de 0% a 35%. Isso faz com que a tarifa média dos insumos seja elevada e supere aquela dos produtos das etapas seguintes de transformação (a tarifa modal também é elevada e superior às demais etapas). Pelas próprias características e diversidade da subcadeia, é possível que a escalada tarifária ocorra em alguns segmentos ou grupos de produtos, mas não se pode observar tal fenômeno nesse nível de agregação. O nível de proteção efetiva é relativamente elevado, ficando acima da média da economia.

**Tabela 13 – Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia Eletroeletrônica, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Eletroeletrônico</b>	<b>12,2</b>	<b>14,0</b>
<b>Eletrodomésticos</b>	<b>13,4</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras indústrias	12,3	12,0
Produtos finais	18,1	20,0
<b>Eletrônicos e Telecom</b>	<b>9,7</b>	<b>0,0</b>
Insumos	11,3	16,0
Primeira transformação	6,7	12,0
Segunda transformação	9,4	0,0
<b>Máquinas e Eq. Elétrico</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras indústrias	8,4	4,0
Primeira transformação	12,7	14,0
Segunda transformação	14,7	18,0
Terceira transformação	14,2	14,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

Na cadeia metalomecânica, o escalonamento tarifário é bem marcado em duas das três subcadeias. Na cadeia de veículos automotores, a tarifa média e a modal da última etapa de transformação correspondem ao dobro daquelas observadas nas primeiras etapas. Isso se deve à alíquota de 35% aplicada a automóveis e ônibus, combinada com a alíquota de 20% para motocicletas. Nas etapas anteriores, a proteção é também elevada e próxima tanto em termos de média quanto em termos de moda (alíquota mais frequente, 18%). Conforme mostrado adiante, os dois setores com maiores níveis de proteção efetiva são Automóveis e Caminhões & ônibus.

Na subcadeia siderúrgica, ocorre um aumento gradual das tarifas de acordo com o grau de transformação. As tarifas impostas sobre a matéria-prima (minério de ferro e resíduos) são 0% ou 2%. Na segunda fase de transformação, a tarifa é um pouco superior; porém, a maior parte das alíquotas é de até 8%. Na terceira fase, alíquotas de 12% predominam. Em seguida, na quarta etapa de transformação, grande parte dos produtos laminados, dos produtos longos e dos fios laminados é protegida por alíquotas de 12% e 14%, puxando a tarifa média para 12,3%. A etapa seguinte, que concerne os produtos laminados a frio e os aços revestidos, tem uma tarifa média um pouco inferior, devido às alíquotas levemente inferiores (12%). Por fim, as alíquotas incidentes sobre as importações de tubos, produtos da última etapa de transformação, são de 14% e 16% majoritariamente, fazendo com que a tarifa média dessa etapa seja mais elevada do que a das etapas anteriores. A proteção efetiva da fabricação de aço e derivados é inferior à média da economia, porém, a de Produtos de metal, que inclui produtos aqui listados, equivale à média.

No caso da subcadeia metalomecânica, a diferença das tarifas aplicadas para os produtos de cada etapa de produção não é muito grande. As alíquotas de 12% e 14% são as mais frequentes em todas as etapas e, logo, não se observa o fenômeno da escalada tarifária. A proteção efetiva do setor equivalente na matriz de insumo produto – Máquinas e equipamentos – é relativamente baixa (assim como grande parte dos setores de bens de capital).

**Tabela 14 - Tarifa média simples (MS) e modal (Moda) para a Cadeia Metalomecânica, por etapa de transformação (2014, em %)**

	<b>Média Simples</b>	<b>Modal</b>
<b>Metalomecânica</b>	<b>12,7</b>	<b>14,0</b>
<b>Automotores</b>	<b>18,6</b>	<b>18,0</b>
Primeira transformação	14,3	18,0
Segunda transformação	14,9	18,0
Terceira transformação	31,1	35,0
<b>Metalomecânica</b>	<b>11,4</b>	<b>14,0</b>
Insumos	10,9	12,0
Primeira transformação	12,6	14,0
Segunda transformação	11,1	14,0
<b>Siderurgia e Metalurgia</b>	<b>11,7</b>	<b>12,0</b>
Primeira transformação	1,0	2,0
Segunda transformação	6,9	8,0
Terceira transformação	9,0	12,0
Quarta transformação	12,3	12,0
Quinta transformação	11,0	12,0
Sexta transformação	14,2	16,0

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

### III A proteção efetiva

A estimativa da proteção efetiva pretende mostrar os diferentes graus de incentivo à produção nacional se dá em função dos diferentes níveis tarifários aplicados aos produtos que participam em diferentes etapas do processo produtivo dos bens. O grau de proteção – ou a tarifa efetiva – observado para um determinado setor resulta de cálculo em que se deduz a tarifa incidente sobre os insumos, ponderada pela importância de tais insumos na fabricação do bem final, da tarifa aplicada a esse mesmo bem final. Ou seja, compara-se a proteção dada ao bem que se está produzindo com os custos arcados com a proteção aos insumos.

A metodologia para tal cálculo, assim como os dados usados na estimação da proteção efetiva recente para a economia brasileira, é apresentada a seguir. Na seção seguinte, são analisados os resultados, tanto em termos de evolução, comparando com resultados obtidos em trabalhos anteriores, quanto em termos de diferenças setoriais.

### III.1 Metodologia e descrição dos dados

Segundo Corden (1971), a proteção efetiva de uma atividade corresponde à diferença entre o valor adicionado observado e o valor adicionado que prevaleceria na ausência de tarifas incidentes tanto sobre a própria atividade quanto sobre os insumos por ela utilizados.

Considerando  $g_j$  a proteção efetiva da atividade  $j$ , ela pode ser escrita da seguinte forma:

$$g_j = \frac{VAD_j - VAL_j}{VAL_j} \quad (1)$$

Na equação (1),  $VAD_j$  corresponde ao valor adicionado doméstico observado e  $VAL_j$  corresponde ao valor adicionado obtido hipoteticamente em situação de livre comércio – ou seja, na ausência de tarifas de importação (Kume, 2004).

Dado que o valor adicionado doméstico difere daquele em livre comércio devido às tarifas incidentes sobre o valor do bem final e dos insumos importados, a fórmula de cálculo da proteção efetiva pode ser reescrita por unidade de produto da seguinte forma<sup>13</sup>:

$$g_j = \frac{T_j - \sum_i a_{ij} T_i}{1 - \sum_i a_{ij}} \quad (2)$$

Na equação (2),  $T_j$  e  $T_i$  correspondem aos vetores de tarifas nominais incidentes sobre produto “j” e sobre insumos “i”, respectivamente sendo  $T_j = T_i^?$ . O coeficiente  $a_{ij}$  refere-se ao valor do insumo “i”, medido a preços domésticos, necessário para produzir uma unidade monetária de produto “j”, também mensurado a preços domésticos.

<sup>13</sup> Uma derivação simples da fórmula de cálculo se encontra em Greenaway e Milner (2003), p. 442.

O coeficiente  $a_{ij}$  se calcula da seguinte forma:

$$a_{ij} = a_{ij}^d + m_{ij}^d \quad (3)$$

Em (3),  $a_{ij}^d$  corresponde ao coeficiente técnico do insumo  $i$  adquirido no mercado interno para a produção do produto  $j$ , medido a preços domésticos (matriz  $B^{14}$  da MIP) de 50 atividades por 50 atividades; e  $m_{ij}^d$  é o coeficiente técnico do insumo importado 'i' adquirido pela atividade 'j', medido a preços domésticos.

O coeficiente  $m_{ij}^d$  se obtém multiplicando a matriz  $B_m$  da MIP<sup>15</sup> do IBGE, que mostra a participação dos consumos intermediários importados sobre o valor da produção (matriz de 110 produtos por 50 atividades), pela matriz  $D$  (50 atividades por 110 produtos)<sup>16</sup>, que revela a distribuição setorial do produto sob a hipótese de quota de mercado constante. O resultado é uma matriz de 50x50 compatível para a soma com a matriz  $a_{ij}^d$ .

Os coeficientes técnicos estão medidos corrigidos para preços internacionais, visto que no caso dos  $m_{ij}^d$  as importações de bens e serviços são computadas como CIF (livres de tarifas) e, no caso dos  $a_{ij}^d$ , eles já desconsideram o imposto de importação visto que são calculados a preços básicos (líquidos de impostos). Ou seja, os coeficientes técnicos usados correspondem àqueles hipoteticamente mensurados a preços de livre comércio (para os quais são descontados os efeitos das tarifas nos preços dos bens finais e dos insumos).

Os resultados obtidos a partir dos cálculos de proteção efetiva são comumente utilizados para guiar decisões de política comercial. Diferentemente da tarifa nominal, a informação contida no cálculo da tarifa efetiva tem um caráter mais informativo das diferenças intersetoriais em termos de incentivo e desincentivo à produção nacional dada pela estrutura tarifária nominal e pela composição técnica da produção. Ou seja, ela não fornece uma informação precisa em termos de diferenças de preços, como a tarifa nominal, os resultados referentes à proteção efetiva devendo ser analisados de forma relativa entre os setores, entre países ou pontos no tempo. Seus valores podem ser positivos ou negativos. A política de importações pode se mostrar, por exemplo, *desprotetora* – ou seja, com incentivos negativos para a produção nacional – caso o produtor de determinados bens finais tenha uma proteção nominal inferior à proteção dada aos bens que são utilizados como insumos (dependendo do peso destes no valor agregado do bem final).

14 Tabela B: Matriz dos coeficientes técnicos dos insumos nacionais. Tabela 5 da MIP/IBGE.

15 Matriz  $B_m$ : Matriz dos coeficientes técnicos dos insumos importados. Tabela 6 da MIP/IBGE.

16 Tabela D - Matriz de participação setorial na produção dos produtos nacionais - *Market Share*.

No presente cálculo para o Brasil, os dados correspondem às tarifas nominais fornecidas pela SECEX (e tratadas conforme exposto no Anexo I) e às matrizes de insumo produto. As matrizes de insumo produto são normalmente fornecidas pelo IBGE. Elas são estimadas a partir das tabelas de recursos e usos providas igualmente por esse Instituto quando da divulgação das Contas Nacionais. A última Matriz de Insumo Produto (MIP) fornecida pelo IBGE data de 2005. Por isso, utilizamos a versão disponível mais recente da MIP brasileira, que consiste em uma versão estimada por Martinez (2014) para o ano de 2008, a partir das tabelas de recursos e usos do IBGE para tal ano.

### III.2 Proteção efetiva no Brasil – evolução e diferenças setoriais

O nível médio da proteção efetiva para a economia brasileira tem se mantido estável nos últimos 15 anos, em torno de 25%, conforme Gráfico 1<sup>17</sup>. De fato, a evolução dos níveis de proteção efetiva reflete em grande parte a trajetória da proteção nominal. Após a Reforma Tarifária de 1991, a redução da tarifa efetiva foi significativa, tendo passado de 45% em 1990 para 23% em 1995.<sup>18</sup> A partir de então, a proteção efetiva cresceu um pouco até 2000, o que corresponde em parte ao aumento linear de 3% da TEC implementado em 1997 diante da crise financeira e retirado totalmente apenas em 2004.

Em 2000, o valor estimado médio da proteção foi de 27,5%. Vale dizer que esse valor não deduz os efeitos resultantes da incidência dos impostos indiretos, incidentes em cascata (PIS/PASEP/CONFINS) somente sobre os produtos nacionais. Como esses tributos eram incluídos na base de cálculo do Imposto de Importação e outros, sua não incidência sobre os produtos importados acabou por produzir um efeito “desprotetor” relevante. Estimativas mostram que o valor da proteção efetiva média descontando-se o efeito dos impostos era de 15,8% em 2000 (Castilho, 2009). A extensão da incidência desses impostos aos produtos importados, implementada em 2003 e 2004, fizeram com que essa distorção fosse, em grande parte, corrigida.

Nos anos que se seguem, observa-se uma estabilidade da tarifa efetiva média, cujos valores foram de 25,8% em 2005, 25,6% em 2008 e com um pequeno aumento para 26,3% em 2014.

Vale dizer que as variações da proteção efetiva refletem as mudanças na tarifa nominal, mas também na estrutura técnica da economia. Mudanças na estrutura técnica, no entanto, são mudanças de médio ou longo prazo. Por isso e pela estabilidade observada

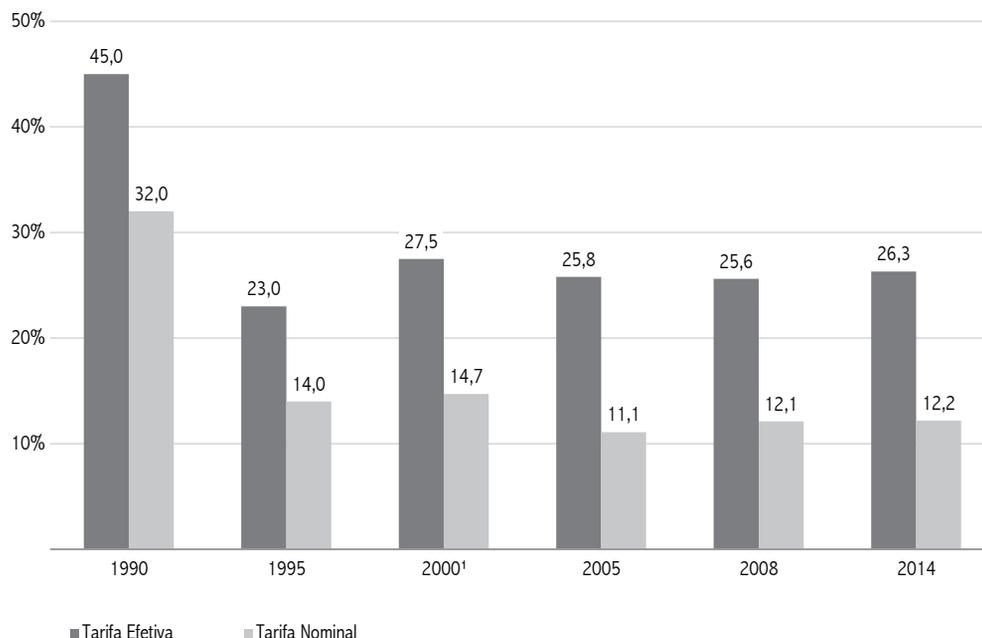
---

17 As estimativas para o nível de proteção efetiva encontram-se em Kume, Piani e Miranda (2008) para o período 1990-1999 e em Castilho e outros (2009) para 2000 e 2005.

18 Segundo as estimativas de Kume, Piani e Miranda (2008), o menor nível de proteção efetiva foi alcançado em 1994, quando atingiu 14%. Porém, devido ao aumento da proteção que seguiu ao aumento do déficit comercial em 1994, a tarifa efetiva aumentou para 23%.

na proteção nominal desde 2005, vê-se que os níveis de proteção efetiva são muito próximos. No caso de 2014, foram utilizadas as matrizes referentes a 2008, o que significa que as variações na proteção efetiva resultaram apenas da variação da tarifa nominal entre 2008 e 2014.

**Gráfico 1 - Evolução da proteção efetiva no Brasil, 2000-2014 (em %)**



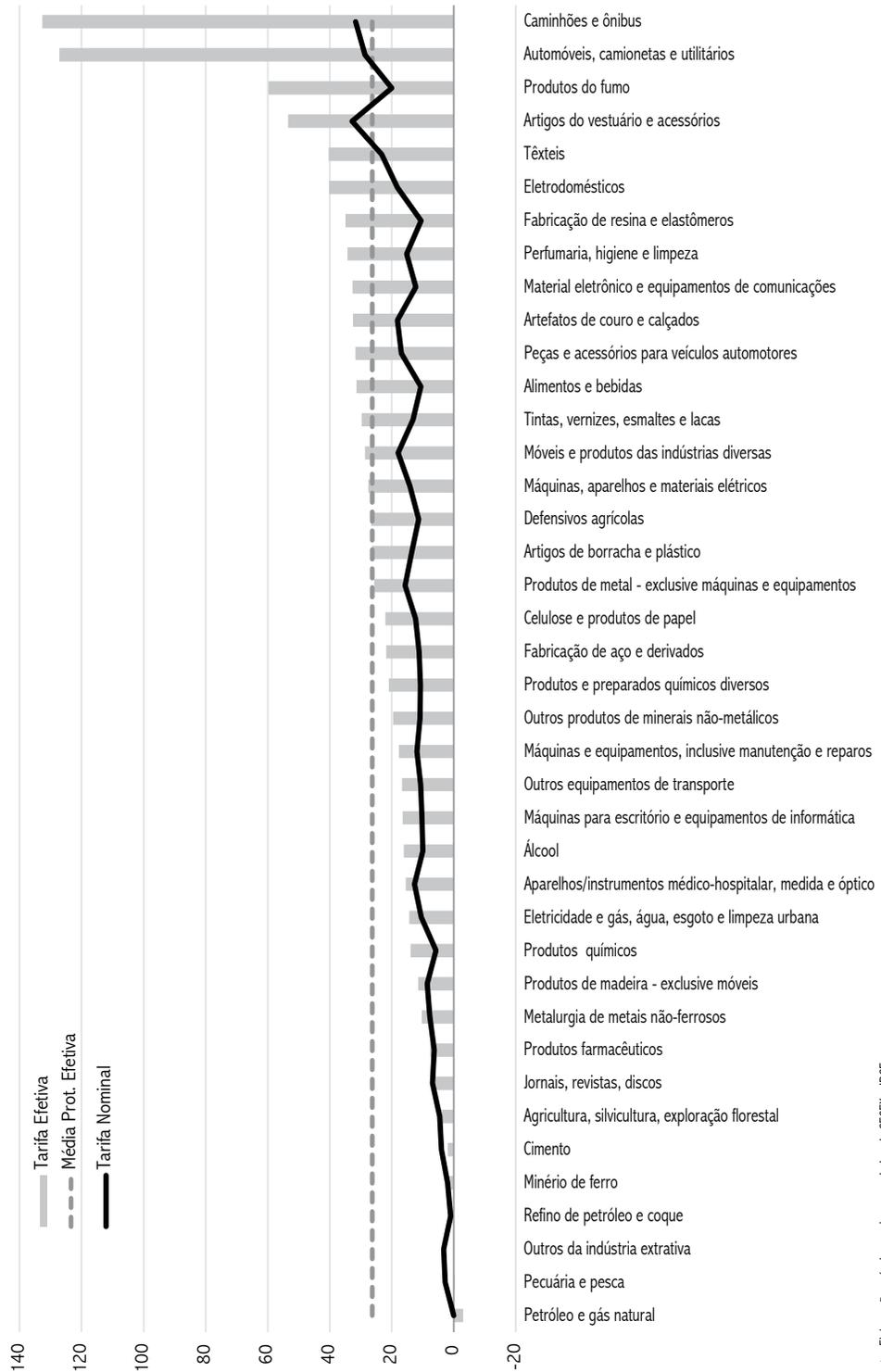
Nota: <sup>1</sup> Proteção efetiva incluindo impostos indiretos (ver Texto).

Fontes: 1990 e 1995 = Kume, Piani e Souza (2003); 2000 e 2005: Castilho e outros (2011). 2008 e 2014: elaboração própria.

O gráfico a seguir apresenta as tarifas efetivas por setor e evidenciam uma forte variação entre os níveis, que vão de -3,1 a 132,7. Três setores possuem tarifas negativas, porém, próximas de zero: petróleo e gás, pecuária e pesca e outros produtos da indústria extrativa. Desses, apenas petróleo e gás apresenta um valor mais distante de zero (-3,1), mas que aumentou desde 2000 (quando a tarifa efetiva era de -4,9). Essa evolução se dá por conta da proteção e do uso de insumos importados, visto que a tarifa nominal desse setor permaneceu zero desde 2000.

Outros quatro setores apresentam tarifas efetivas positivas, porém, baixas (inferiores a 5). São setores de origem mineral - Refino de petróleo, minério de ferro e cimento – ou vegetal – agricultura, silvicultura e exploração florestal. A baixa proteção efetiva a esses setores se explica pela baixa proteção nominal dada aos produtos finais.

**Gráfico2 - Tarifa efetiva e nominal brasileira por setores, 2014 (em %)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados de SECEX e IBGE.

Os produtos para os quais a proteção efetiva é mais baixa são aqueles com menor grau de transformação – como já tinha se visto nas tarifas nominais segundo as cadeias produtivas – e para os quais o país possui vantagens comparativas. Dentre os sete setores mencionados até aqui, além de um não-comercializável, três deles figuram entre os maiores exportadores do país.

No outro extremo, encontram-se dois setores com as tarifas efetivas mais elevadas, que atingem níveis bem superiores aos demais setores da indústria. São eles: Automóveis e Caminhões. Como visto na seção anterior e como observado pela tabela adiante, as proteções nominais a esses produtos são bastante elevadas e superam significativamente aquelas aplicadas a seus insumos.

Produtos do fumo aparecem logo em seguida. A elevada proteção efetiva a esse bem decorre da elevada proteção nominal imposta à importação desses bens por razões de saúde pública e de arrecadação tributária.

A tabela a seguir contém as informações referentes à proteção efetiva e nominal para quatro anos – 2000, 2005, 2008 e 2014. Os resultados são apresentados e analisados por complexos ou grupos de setores e, quando possível, estabelecendo uma relação com a análise por cadeias produtivas efetuada na seção anterior.

O setor de automóveis, camionetas e utilitários, assim como o de caminhões e ônibus são aqueles que desfrutam dos níveis de proteção mais elevados: a proteção efetiva para o primeiro setor é estimada em 127,2% e para o segundo, 132,7%. Isto reflete em grande parte o fenômeno de escala tarifária neste setor (não somente em relação a autopeças, mas outros insumos utilizados indiretamente na produção, conforme visto anteriormente). A proteção efetiva para o setor de autopeças é de 31,7%. O setor produtor de outros equipamentos de transporte desfruta de uma proteção bem inferior, de 16,7%. Os setores de automóveis e caminhões se destacam por ter tido um forte crescimento da proteção efetiva entre 2000 e 2005. Após 2005, há uma queda do nível de proteção efetiva para automóveis, sem, no entanto, reverter sua colocação como um dos setores mais protegidos da economia.

O complexo têxtil, que desfruta de uma proteção nominal elevada, também desfruta de uma proteção efetiva acima da média para todos os setores do complexo. Além de taxas elevadas, o escalonamento tarifário é evidente, visto que a proteção aos artigos de vestuário (53,4%) é bem superior à de produtos têxteis (40,3%). Ademais, essa diferença se ampliou desde 2005. A proteção efetiva ao setor de artefatos de couro e calçados (32,5%), embora inferior aos demais, reflete a maior proteção nominal dada aos produtos finais, como visto anteriormente.

Dentre os setores de agropecuária, pesca e alimentos, o fenômeno de escalada tarifária é bem marcado. O nível de proteção efetiva para agricultura, silvicultura e exploração

florestal bem como para pecuária e pesca é próximo de zero. Já para alimentos e bebidas, a tarifa efetiva estimada é de 31,4%. Como visto anteriormente, ao se analisar as subcadeias isoladamente, percebe-se a maior proteção para os bens da indústria alimentar relativamente a seus insumos.

Os dois outros setores que participam desse grupo – Álcool e Fumo – têm comportamentos bem diferentes, provavelmente devido às tarifas nominais elevadas e ao reduzido peso de insumos importados em sua produção. No caso do Álcool, a proteção efetiva é de 16,1%. Esse nível denota uma redução forte relativamente a 2008 e resulta do corte pela metade da tarifa nominal que passou para 10%. Vale assinalar a forte flutuação das tarifas nominais e efetivas desse setor ao longo do período aqui coberto, em função das mudanças de estratégia para abastecimento do mercado interno de álcool combustível (etanol).

Dentre os setores produtores de máquinas, equipamentos, bens eletroeletrônicos e de telecomunicações, além de eletrodomésticos, este último se destaca pela tarifa efetiva mais elevada (40,2%). Tal proteção, que figura desde 2000 entre as mais elevadas, reflete o fenômeno da escalada tarifária evidenciado anteriormente para essa subcadeia e a elevada proteção nominal concedida a este setor. Dos demais, dois outros setores possuem proteção efetiva elevada. A tarifa efetiva referente aos produtos de Material eletrônico e equipamentos de comunicações é de 32,7% e, ao contrário dos demais setores, teve seu nível de proteção aumentado relativamente aos anos anteriores. A proteção incidente sobre Máquinas, aparelhos e materiais elétricos também é relativamente elevada (27,5%), superando em 10 pontos percentuais a proteção encontrada para Máquinas e equipamentos, Máquinas para escritório e equipamentos de informática e Instrumentos médico-hospitalares, medida e óptico. Vale ressaltar que todos os setores de bens de capital e de eletrodomésticos tiveram seus níveis de proteção reduzidos relativamente ao nível de 2000, em magnitudes significativas. Além de prováveis mudanças técnicas na produção desses bens, todos eles tiveram reduções em suas tarifas nominais, tendo as reduções sidomaiores para os setores com proteção efetiva mais baixa.

O nível de proteção efetiva difere bastante entre os setores que compõe o complexo químico, variando de 7,7% (produtos farmacêuticos) a 34,9% (Fabricação de resina e elastômeros). Os níveis de proteção dos produtos farmacêuticos são baixos tanto em termos nominais como efetivos, embora com uma leve tendência de aumento. No outro extremo, tem-se Fabricação de resina e elastômeros e Perfumaria, higiene e limpeza, cuja proteção efetiva não somente é alta como também cresceu desde 2005 e isso, apesar da redução da proteção nominal. Os setores de Tintas, vernizes e esmaltes, de Defensivos agrícolas e Produtos de borracha e plásticos apresentam tarifas efetivas intermediárias, entre 26,4% e 29,7%.

Tabela 15 - Tarifa efetiva e nominal brasileira por setores, 2000-2014 (em %)

	Proteção Efetiva				Tarifa Nominal Média			
	2000	2005	2008	2014	2000	2005	2008	2014
<b>Agricultura, silvicultura, exploração florestal</b>	1,7	1,5	2,4	<b>3,9</b>	3,4	2,8	3,5	<b>4,5</b>
<b>Pecuária e pesca</b>	0,1	2,3	1,8	<b>-0,3</b>	3,1	4,0	3,8	<b>2,7</b>
<b>Álcool</b>	51,7	-4,6	39,3	<b>16,1</b>	23,0	0,0	20,0	<b>10,0</b>
<b>Alimentos e bebidas</b>	38,4	29,8	30,9	<b>31,4</b>	13,1	10,7	10,5	<b>10,6</b>
<b>Produtos do fumo</b>	53,2	51,0	44,1	<b>59,7</b>	23,0	15,3	15,3	<b>20,0</b>
<b>Petróleo e gás natural</b>	-4,9	-3,6	-3,1	<b>-3,1</b>	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
<b>Refino de petróleo e coque</b>	-6,0	2,0	-8,2	<b>1,6</b>	1,0	0,8	0,6	<b>1,0</b>
<b>Minério de ferro</b>	6,7	1,4	1,6	<b>1,6</b>	5,0	2,0	2,0	<b>2,0</b>
<b>Outros da indústria extrativa</b>	5,1	1,8	0,0	<b>-0,1</b>	6,0	3,7	3,3	<b>3,3</b>
<b>Cimento</b>	10,0	4,5	2,2	<b>1,9</b>	7,0	4,0	4,0	<b>4,0</b>
<b>Outros produtos de minerais não-metálicos</b>	27,1	20,2	18,6	<b>19,6</b>	14,0	10,6	10,5	<b>10,9</b>
<b>Fabricação de aço e derivados</b>	28,3	23,7	22,1	<b>21,8</b>	14,4	11,2	11,3	<b>11,2</b>
<b>Metalurgia de metais não-ferrosos</b>	18,3	12,0	10,5	<b>10,3</b>	11,3	7,8	7,8	<b>7,7</b>
<b>Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos</b>	31,5	25,2	25,7	<b>25,6</b>	19,3	15,9	15,7	<b>15,7</b>
<b>Têxteis</b>	31,3	27,6	39,1	<b>40,3</b>	19,2	16,3	22,5	<b>23,2</b>
<b>Artigos do vestuário e acessórios</b>	31,0	29,8	54,2	<b>53,4</b>	22,4	19,6	32,9	<b>32,8</b>
<b>Artefatos de couro e calçados</b>	33,0	23,9	31,8	<b>32,5</b>	18,1	14,2	17,8	<b>18,1</b>
<b>Produtos de madeira - exclusive móveis</b>	14,9	12,0	11,8	<b>11,5</b>	11,0	8,1	8,6	<b>8,5</b>
<b>Celulose e produtos de papel</b>	22,7	23,1	21,1	<b>22,0</b>	14,6	12,0	11,8	<b>12,3</b>
<b>Jornais, revistas, discos</b>	17,1	13,4	7,1	<b>6,9</b>	12,6	10,1	6,9	<b>6,9</b>
<b>Produtos químicos</b>	25,2	14,1	14,7	<b>13,9</b>	9,4	5,6	5,8	<b>5,7</b>
<b>Fabricação de resina e elastômeros</b>	37,3	27,4	34,1	<b>34,9</b>	13,9	10,5	10,4	<b>10,5</b>
<b>Produtos farmacêuticos</b>	12,9	4,3	7,6	<b>7,7</b>	9,6	4,3	6,3	<b>6,3</b>
<b>Defensivos agrícolas</b>	30,3	22,5	20,0	<b>26,7</b>	13,3	9,9	10,5	<b>11,3</b>
<b>Perfumaria, higiene e limpeza</b>	29,4	32,0	33,4	<b>34,3</b>	17,7	15,0	15,2	<b>15,2</b>
<b>Tintas, vernizes, esmaltes e lacas</b>	38,0	31,5	28,8	<b>29,7</b>	16,3	13,3	13,0	<b>13,1</b>
<b>Produtos e preparados químicos diversos</b>	23,9	19,3	20,8	<b>20,9</b>	13,2	10,0	10,7	<b>10,7</b>
<b>Artigos de borracha e plástico</b>	34,1	27,3	26,2	<b>26,4</b>	17,0	13,6	13,5	<b>13,6</b>
<b>Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos</b>	33,9	18,6	18,1	<b>17,7</b>	20,0	12,1	12,0	<b>11,8</b>
<b>Eletrodomésticos</b>	48,9	45,3	40,6	<b>40,2</b>	21,9	18,2	18,3	<b>18,2</b>
<b>Máquinas para escritório e equipamentos de informática</b>	38,0	17,2	16,3	<b>16,4</b>	20,6	9,8	9,5	<b>10,3</b>
<b>Máquinas, aparelhos e materiais elétricos</b>	38,2	25,9	27,1	<b>27,5</b>	19,0	14,4	13,9	<b>14,1</b>
<b>Material eletrônico e equipamentos de comunicações</b>	48,2	22,8	25,2	<b>32,7</b>	19,9	10,4	10,6	<b>12,2</b>
<b>Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico</b>	24,8	15,6	15,1	<b>15,5</b>	19,2	12,2	12,4	<b>12,6</b>
<b>Automóveis, camionetas e utilitários</b>	58,6	180,0	127,4	<b>127,2</b>	21,2	28,6	28,6	<b>28,6</b>
<b>Caminhões e ônibus</b>	43,9	128,3	127,6	<b>132,7</b>	20,6	30,7	30,7	<b>31,7</b>
<b>Peças e acessórios para veículos automotores</b>	35,1	33,4	31,6	<b>31,7</b>	19,8	17,1	16,8	<b>16,9</b>
<b>Outros equipamentos de transporte</b>	28,3	15,3	15,5	<b>16,7</b>	17,6	10,4	10,2	<b>10,7</b>
<b>Móveis e produtos das indústrias diversas</b>	32,2	27,5	27,3	<b>28,6</b>	20,7	17,3	17,3	<b>18,0</b>
<b>Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana</b>		n.d.	14,4	<b>14,3</b>	n.d.	n.d.	10,5	<b>10,5</b>
<b>Média simples</b>	<b>27,5</b>	<b>25,8</b>	<b>25,6</b>	<b>26,3</b>	<b>14,7</b>	<b>11,1</b>	<b>12,1</b>	<b>12,2</b>
<b>Mediana</b>	15,9	22,5	21,0	<b>21,3</b>	16,3	10,6	10,6	<b>11,0</b>
<b>Máximo</b>	58,6	180,0	127,6	<b>132,7</b>	23,0	30,7	32,9	<b>32,8</b>
<b>Mínimo</b>	-6,0	-4,6	-8,2	<b>-3,1</b>	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
<b>Desvio Padrão</b>	29,9	33,3	27,5	<b>28,1</b>	6,5	6,8	7,5	<b>7,6</b>

Fonte: IBGE/SECEX. Elaboração própria.

Para os produtos de origem mineral, as tarifas efetivas da indústria extrativa (minério de ferro e outros setores da indústria extrativa) e cimento são muito baixos, conforme comentado acima. Os setores que correspondem a etapas mais avançadas do trabalho com minério de ferro – ferro, aço e derivados e produtos de metal – apresentam tarifas mais elevadas (21,8% e 25,6%). Esses valores da proteção efetiva estão de acordo com a caracterização da escala tarifária observada para a subcadeia siderurgia na seção anterior. Para minerais não-metálicos, a proteção tem um nível intermediário (19,6%), o que provavelmente reflete os diferentes perfis tarifários (tarifa nominal) observados para as subcadeias do vidro e da cerâmica. O setor de metalurgia de não-ferrosos é aquele com menor nível de proteção (10,3%).

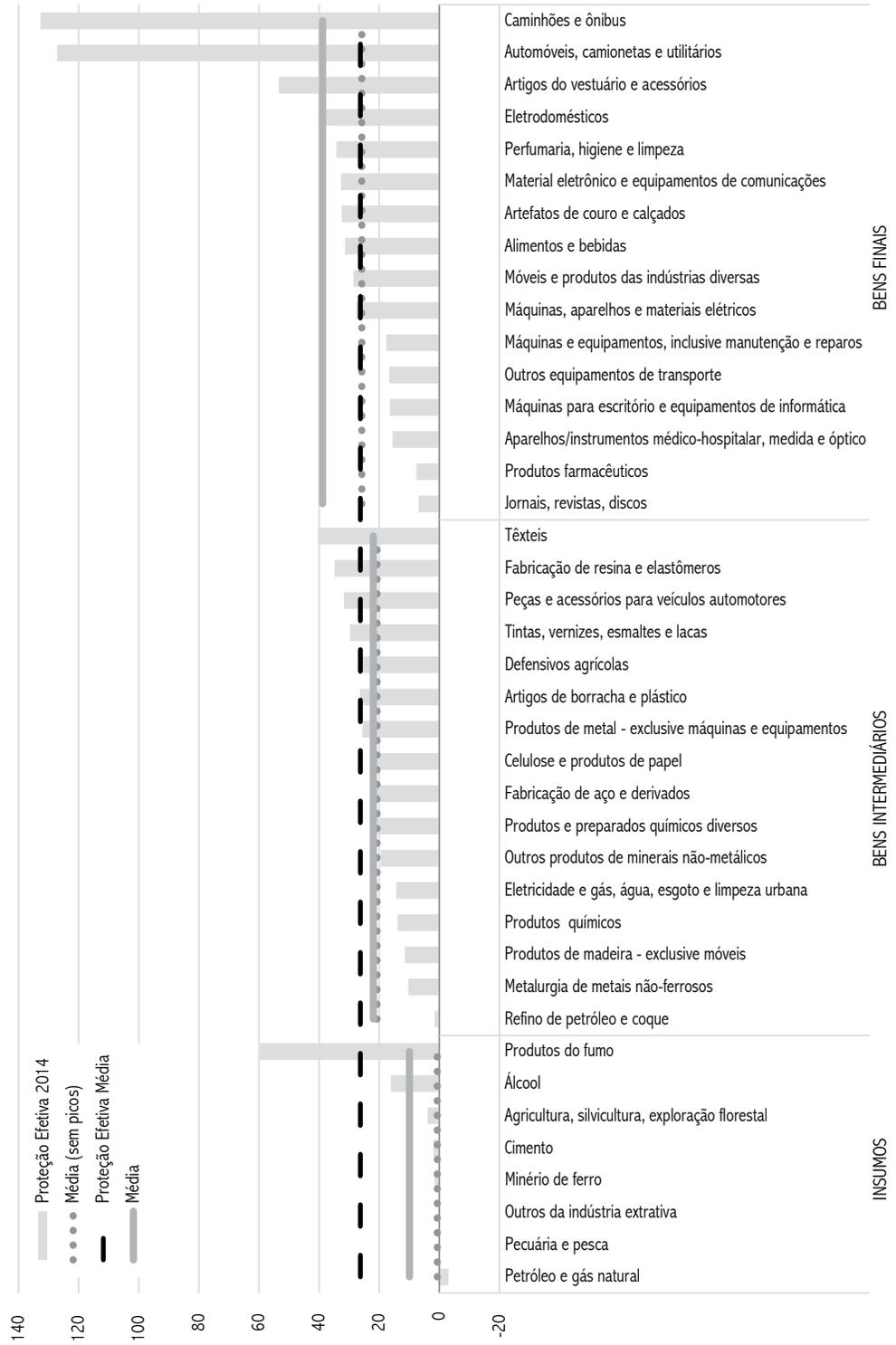
O Gráfico 3, adiante, reproduz a Tarifa efetiva por setores ordenando-os, porém, segundo sua utilização: Insumos, Bens Intermediários e Bens Finais. Em geral, percebe-se que os insumos apresentam tarifas menores e bens intermediários se deparam com alíquotas efetivas intermediárias. Para os bens de uso final (consumo ou capital), as alíquotas podem apresentar variação significativa e não se pode identificar um padrão claro. Mais do que isso, pode-se notar a presença de alguns picos tarifários que fogem completamente do padrão das tarifas dos demais setores.

A influência desses picos tarifários fica evidente na comparação das duas médias calculadas para cada uma das três categorias de uso: a linha verde corresponde à média simples para todos os setores daquela categoria e a linha verde consiste na média retirando-se os picos tarifários de cada uma das categorias: álcool e fumo, Têxteis, Automóveis e Caminhões & ônibus.

Ao fazer essa correção, há uma diminuição significativa para o grupo de setores de bens finais, um pouco menos para os insumos e se mantém praticamente estável para bens intermediários. Sob essa perspectiva, a diferença entre bens intermediários e bens finais é diminuta, reduzindo os estímulos à produção de bens finais de consumo e capital.

De fato, a proteção efetiva incidente sobre os setores de bens finais de capital e outros meios de transporte é bem inferior à média da economia. Por outro lado, diversos bens intermediários do complexo químico, notadamente resinas e elastômeros, desfrutam de níveis elevados de proteção efetiva. Porém, como esses produtos são insumos para outras indústrias, esse elevado nível de proteção acaba por impactar negativamente nos setores usuários desse bem. No caso dos têxteis, embora sua proteção seja elevada, o setor que o consome desfruta de um nível de proteção ainda mais elevado.

**Gráfico 3 - Tarifa efetiva brasileira por setores classificados segundo sua utilização (Insumos, Bens Intermediários e Bens Finais), 2014 (em %)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados de SECEX e IBGE.

## IV Conclusões

A tarifa aduaneira e os demais instrumentos de proteção às importações de um país figuram entre os múltiplos mecanismos de incentivo à produção nacional e como tal, devem estar articulados com os demais instrumentos de incentivo e regulação da produção. No Brasil, a atual estrutura tarifária decorre daquela implementada pela Reforma Tarifária de 1991 e pela negociação da TEC no Mercosul. As mudanças que ocorreram ao longo dos quase 20 anos subsequentes foram tomadas por motivações macroeconômicas ou para atender a questões específicas a setores ou regiões, sem uma avaliação mais abrangente da tarifa aduaneira em seu conjunto. Essas alterações, embora não tenham alterado o perfil “geral” da tarifa aduaneira brasileira e sejam pouco perceptíveis em termos agregados, afetaram de forma significativa a proteção concedida a determinados setores ou cadeias.

Uma caracterização detalhada da estrutura tarifária brasileira atual deve contribuir para o conhecimento dos sistemas de incentivos setoriais hoje concedidos por esse instrumento.

Em primeiro lugar, a tarifa aduaneira efetivamente incidente sobre as importações no Brasil hoje decorrem da aplicação da TEC modificada pelas múltiplas exceções a ela. A tarifa aplicada sobre as importações pode ainda sofrer alterações (neste caso, reduções) em função de sua origem caso vigorem as preferências comerciais previstas nos acordos comerciais que o Brasil tem com os países da América do Sul, México e Cuba no âmbito da ALADI. Outros acordos comerciais são pouco relevantes para o Brasil.

A tarifa média brasileira (não ponderada) em 2014 era de 11,7%, se considerarmos as alterações introduzidas pela maior parte das exceções. Trata-se de 10.031 produtos (linhas tarifárias) e, por isso, embora a consideração das diversas exceções não altere significativamente a média para o conjunto de bens, elas podem ser importantes para setores específicos. A tarifa máxima é de 55%, porém, essas alíquotas concernem apenas dois produtos e foram introduzidos em uma das modificações recentes da TEC. Em seguida, figuram as alíquotas de 35%, essas, sim, representativas, pois afetam cerca de 500 produtos de diversos setores, predominantemente vestuário e veículos automotivos. A tarifa modal é de 14% e a mediana, de 12%. Poucos produtos alimentares têm suas importações controladas por quotas de importação no âmbito do programa de Redução Temporária.

Dos acordos preferenciais para os quais o Brasil concede reduções tarifárias, além dos parceiros do Mercosul são México, Chile e Colômbia os mais relevantes. As reduções tarifárias no âmbito da ALADI diferem para cada par de países e as concessões são diferenciadas segundo o nível de desenvolvimento dos países. Por consequência, a estrutura setorial das concessões é bastante diferente para esses três países e as médias também são díspares: para o México, a média simples é de 8,6%, enquanto para Chile e Colômbia são muito mais baixas, de respectivamente 0,1% e 1,4%. O perfil

setorial das tarifas é bastante diferente. No caso da Colômbia, apenas Têxteis tem tarifa média significativamente diferente de zero (10,1%). Já para o México, a proteção é relativamente elevada e próxima a tarifa não preferencial para diversos bens manufaturados, como produtos alimentares, madeiras e cortiças, têxteis, calçados, ligas de metal e instrumentos de precisão. Para material de transporte, a tarifa média é de 6,7%, o que corresponde à metade daquela aplicada aos parceiros não preferenciais.

A caracterização fidedigna da tarifa nominal vigente é necessária para o conhecimento do grau de proteção de uma economia, porém, ele é insuficiente. A proteção – ou o grau de incentivo à produção nacional – dada a um determinado produto ou setor deve considerar a proteção relativa aos demais. Um setor pode ter sua proteção “corroída” caso as tarifas incidentes sobre os insumos por ele utilizados sejam elevadas. Esse fenômeno é captado pela estimativa dos níveis de proteção efetiva, que consideram as diferenças entre a proteção incidente sobre os bens finais e aquela incidente sobre os insumos, sendo essa última ponderada pelo peso dos insumos no valor do bem final. A estimativa da proteção efetiva permite identificar a estrutura relativa de incentivo entre os setores de uma economia.

Outra forma de caracterizar esse fenômeno é de proceder a uma caracterização das tarifas aplicadas segundo as etapas de transformação de uma cadeia produtiva. Com esse procedimento, busca-se verificar se há ou não um crescimento da proteção ao longo de cadeias e subcadeias produtivas, o que caracterizaria o fenômeno conhecido (e amplamente utilizado pelos países) de escalada tarifária. A caracterização das tarifas nominais dessa forma é menos exata do que o cálculo da proteção efetiva no que se refere à mensuração do grau de incentivo entre os setores, porém é menos dependente dos dados sobre a estrutura técnica (provenientes das matrizes de insumo-produto) que normalmente limitam o grau de desagregação dos cálculos. Para isso, elaborou-se aqui uma classificação com 30 subcadeias produtivas, pertencentes às seguintes grandes cadeias: agroalimentar; minerais não-ferrosos; madeira e celulose; têxtil, vestuário e calçados; química; farmácia; metalomecânica e eletroeletrônica.

Quando se comparam os diferentes níveis de proteção efetiva entre os setores, percebe-se que existem alguns setores com valores extremos – proteção em torno de zero ou muito – e uma grande parte deles com níveis de proteção próximos, com valores em torno da média da economia. Dentre esses setores estão tanto bens intermediários quanto finais, e em muitos deles não se verifica o fenômeno da escalada tarifária nas alíquotas nominais.

Dentre os setores com menor proteção, figuram bens com baixo grau de transformação, oriundos de extração mineral, vegetal, da agricultura e da pesca, e para os quais o país possui vantagens comparativas. Aqui estão os setores de insumos, que, à exceção do álcool e do fumo, possuem níveis de proteção efetiva em torno de zero.

No outro extremo, encontram-se os setores com níveis elevados de proteção efetiva. Dois setores se destacam: Automóveis e Caminhões & ônibus, cujos níveis de proteção destoam dos demais setores e refletem, de um lado, a estrutura de proteção nominal (elevada e com forte diferencial entre insumos e bens finais) e, de outro, o peso do setor automotivo no tecido industrial brasileiro. Artigos de vestuário e Têxteis também apresentam níveis elevados de proteção efetiva, bem acima da média da economia, resultantes de elevados níveis de proteção nominal, sobretudo nas etapas finais, que visam proteger essas indústrias da forte concorrência asiática.

Retirados esses dois grupos, resta a maioria dos setores que produzem insumos para a economia e um conjunto de setores que produzem bens finais de consumo e de capital.

Dentre os insumos, os produtos dos setores de minerais não-metálicos, que incluem Cimento, cerâmica e vidro, apresentam um nível de proteção efetiva abaixo ou próximo da média da economia, ainda que guardem algumas diferenças entre eles quanto à escalada tarifária nominal.

Já nas diversas subcadeias de produtos químicos, o advento da escalada tarifária não é muito marcado em nenhum dos casos e há certa dispersão dos níveis de tarifa efetiva, que vão desde 13,9% para produtos químicos até 34,9% para resinas e elastômeros. Mesmo no caso dos Plásticos, em que se observa um crescimento da tarifa média e da tarifa modal, a diferença entre as duas últimas etapas é pequena. De fato, a tarifa incidente sobre os bens intermediários e monômeros é, em média, de 10% e a modal é de 14%. No caso da Agroquímica, os insumos de outras indústrias têm tarifa média baixa, porém a modal é um pouco superior à da segunda transformação. Para Tintas, existe um crescimento das tarifas médias de uma etapa para outra, porém, a tarifa modal é exatamente a mesma nas duas etapas de transformação. No caso da subcadeia da Borracha, a escalada tarifária não é observada em toda a cadeia devido basicamente às tarifas de insumos provenientes de outras indústrias (aditivos e polímeros), cuja tarifa média simples é de 8,9% e a modal, 14%. Nas etapas seguintes, a lógica é de escalonamento tarifário.

Nas subcadeias de farmácia, há dois perfis diferentes. O nível de proteção efetiva para Perfumaria, higiene e limpeza é relativamente elevado, superior à média da economia. No caso dos medicamentos, as tarifas médias são relativamente baixas e, apesar de apresentar escalonamento tarifário, o nível de proteção efetiva de Produtos farmacêuticos é bem baixo, inferior à 10%.

Na subcadeia de madeira e móveis, o aumento das tarifas – tanto média quanto modal – de acordo com o grau de transformação ocorre de forma bastante marcada. A proteção efetiva dos bens finais (móveis) está próxima da média da economia, porém, sua comparabilidade é limitada devido às diferenças nas definições dos setores. Os produtos intermediários de madeira, no entanto, apresentam tarifa efetiva bem baixas, de 11,5%. No caso de celulose, papel e edição, a escalada tarifária não se manifesta de forma con-

tundente. De fato, existem, por um lado, papéis que contam com a tarifa aduaneira máxima de 35% e, por outro, livros e jornais cujas importações estão isentas de impostos. A proteção efetiva dos setores de Celulose e papel (22%) e de Jornais e revistas (7,1%) refletem tais características.

Na subcadeia siderurgia e metalurgia, ocorre um aumento gradual das tarifas de acordo com o grau de transformação. As tarifas impostas sobre a matéria-prima (minério de ferro e resíduos) são bem baixas (0% ou 2%) e aquelas incidentes sobre as etapas seguintes vão crescendo progressivamente, podendo chegar a 14% e 16% no caso das alíquotas incidentes sobre as importações de tubos, produtos da última etapa de transformação. A proteção efetiva da fabricação de aço e derivados é inferior à média da economia, porém, a de Produtos de metal, que inclui produtos aqui listados, equivale à média.

No caso dos setores de bens finais, os setores produtores dos diversos tipos de bens de capital em geral apresentam níveis de proteção efetiva que vão de baixo a médio. Aparelhos e instrumentos médico-hospitalares, de medida e precisão assim como Máquinas para escritório e informática e Máquinas e equipamentos têm níveis de proteção efetiva inferiores a 18%. Máquinas e aparelhos elétricos apresentam proteção efetiva similar à média da economia e apenas Material eletrônico e de comunicações supera. Esses últimos se deparam com alíquotas tarifárias com grandes variações para todas as etapas de transformação (de 0% a 35%) e não se percebe, para o conjunto de produtos elencados, o fenômeno da escalada tarifária. No caso da subcadeia de máquinas e equipamentos elétricos, a escalada tarifária é observada até a segunda etapa de transformação, sendo a tarifa média (14,2%) incidente sobre os produtos finais um pouco inferior à aplicada aos produtos da segunda etapa de transformação (14,7%). No caso da subcadeia metalomecânica, a diferença das tarifas aplicadas para os produtos de cada etapa de produção não é significativa, sendo as alíquotas de 12% e 14% as mais frequentes em todas as etapas.

A proteção do setor produtor de Eletrodomésticos é relativamente elevada (40,2%). Ela reflete a escalada tarifária nominal do setor, que estimula a produção dos produtos finais da cadeia.

Por fim, Alimentos e bebidas desfrutam de um nível de proteção efetiva superior à média da economia, refletindo a estrutura tarifária nominal observada nas subcadeias agroalimentares e também as baixas tarifas incidentes sobre seus insumos de origem vegetal e animal.

A atual estrutura tarifária brasileira e os incentivos relativos dela decorrentes resultam de mudanças pontuais que foram sendo feitas ao longo das duas últimas décadas sobre a estrutura concebida na virada dos anos 1990, como dito anteriormente. A maioria delas foi tomada por razões macroeconômicas ou relativas a setores específicos. Tais mudanças estão na origem de algumas distorções da estrutura tarifária nominal que reduzem

os incentivos à produção de determinados bens com maior grau de elaboração e que comprometem as respectivas competitividades. A essas distorções da tarifa aduaneira, acrescentam-se alguns regimes de exceção que podem ainda ocasionar aumentos ou reduções significativas das tarifas aplicadas a produtos específicos, como é o caso dos ex-tarifários aplicados a bens de capital ou das medidas antidumping incidentes sobre as importações de diversos produtos (e que, a exemplo do que ocorre em todo mundo, nem sempre é utilizada como remédio para a concorrência desleal dos exportadores...).

Como visto anteriormente, o nível de proteção efetiva médio da economia tem se mantido estável ao longo dos últimos quinze anos. Porém, os setores têm situações bastante diversas no que diz respeito à escalada tarifária e o grau de proteção efetiva. Embora alguns setores de bens finais se beneficiem da escalada tarifária, esse fenômeno está longe de ser generalizado a todos os setores. Ao contrário, ele é bem marcado somente para três setores – ônibus e caminhões, automóveis e vestuário. Esses setores possuem níveis de proteção elevadas e crescentes, em termos nominal e efetivo, em todas as etapas, estimulando dessa forma a produção de bens finais desses setores. A proteção desses setores se explica, em grande parte, por suas respectivas importâncias para a indústria de transformação brasileira – no caso da primeira, em virtude de seus inúmeros encadeamentos com outros setores da economia e, no caso da segunda, por conta de sua estrutura ramificada e capacidade de geração de empregos.

Em geral, as tarifas dos bens intermediários encontram-se em sua maioria relativamente próximos àquelas dos setores de bens finais que as utilizam. Uma proteção elevada para bens intermediários acaba por comprometer a competitividade de setores a jusante, sejam eles *outros* bens intermediários, sejam eles bens finais. 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 do 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. No caso de têxteis e de autopeças, o elevado nível de proteção nominal dos setores que estão à jusante – automóveis e vestuário – compensa, do ponto de vista do produtor do bem final, essa proteção também elevada concedida aos bens intermediários. Esse não é o caso, porém, dos setores usuários de bens intermediários químicos e siderúrgicos. Vale lembrar que os bens intermediários químicos e siderúrgicos mencionados acima (siderúrgicos e parte dos químicos) se beneficiaram nos últimos tempos de aumentos de tarifas.

Dentre os setores de bens finais, vale chamar a atenção para os setores produtores de bens de capital, que reúnem aqueles produtores de máquinas e equipamentos, de apare-

lhos e equipamentos médico-hospitalares, de máquinas para escritório e equipamentos de informática e de aparelhos elétricos. Eles apresentam uma situação bastante distinta dos setores acima citados – automotiva e vestuário. O nível de proteção efetiva reflete a fraca escalada tarifária do setor e é relativamente baixo, sendo inferior à média da economia para três (aparelhos e equipamentos médico-hospitalares, máquinas para escritório e equipamentos de informática e máquinas e equipamentos) dos quatro setores desse complexo (o nível de proteção efetiva de máquinas e aparelhos elétricos é similar à média nacional). De fato, o nível de proteção para bens de capital é ainda mais baixo do que o retratado aqui devido aos diversos regimes de exceção e especiais que reduzem as tarifas de importação de bens de capital. Ao mesmo tempo, no entanto, esses setores são fornecedores de equipamentos para os demais setores da economia e por isso, suas tarifas não podem ser muito elevadas, pois reduziria a competitividade dos setores usuá-rios. Nesse sentido, há de se investigar de forma mais detalhada a estrutura de proteção aos setores fornecedores de insumos, que, além dos próprios setores produtores de bens de capital, são os seguintes<sup>19</sup>: produtos químicos, resinas e elastômeros, metalurgia de metais não-ferrosos e seus produtos, laminados de aços e produtos de metal. Dentre esses setores, o de Resinas e elastômeros tem tarifa efetiva acima da média da economia e aqueles referentes aos produtos de metal e de fabricação de aço e derivados tem níveis próximos à média da economia.

A estrutura setorial de proteção nominal brasileira acaba por produzir uma estrutura de incentivos, dada pela proteção tarifária, marcada, por um lado, pela elevada proteção à indústria automotiva e, por outro lado, um nível de proteção relativamente elevado a bens intermediários. Esses últimos acabam por impactar o custo daqueles que os utilizam, sobretudo daqueles que são também insumos para um espectro variado de indústrias e que, por isso, não devem ter sua proteção aumentada com risco de corroer a competitividade de seus usuários. Uma revisão da tarifa nominal deveria considerar prioritariamente esse último ponto em virtude de seus efeitos multiplicadores sobre a indústria brasileira.

Nesse sentido, a reflexão acerca da adequação da atual estrutura de proteção tarifária aos objetivos de fortalecimento da indústria brasileira deve ser aprofundada de maneira a analisar de forma mais detalhada algumas cadeias ou setores produtivos. Isso se deve ao fato da estimativa da proteção efetiva realizada nesse estudo e de uma análise que comporte todos os setores da economia serem necessariamente conduzidas a um nível de agregação elevado. Esse nível de agregação impede a incorporação de determinadas especificidades dos setores, tanto em termos de composição quanto

---

19 A Tabela de Usos das Contas Nacionais fornece o consumo intermediário nacional e estrangeiro dos setores em um nível de 110 setores, que é mais desagregado do que aquele constante na própria Matriz de insumo-produto (que, aliás, é elaborada a partir dessa e outras informações). Aqui, utilizaram-se as informações referentes às duas origens (nacional e estrangeira), para o ano de 2009, a preços básicos.

em termos de instrumentos de política comercial (como é o caso dos ex-tarifários ou medidas antidumping, por exemplo).

Setores como aqueles produtores de bens de capital, que não têm sido estimulados pela estrutura de proteção nominal e efetiva, assim como setores fornecedores de bens intermediários para um amplo espectro de processos produtivos – como o setor siderúrgico e alguns segmentos do complexo químico (Resinas e elastômeros e Tintas e vernizes, notadamente) e que contam com uma proteção elevada, devem ser objetos de estudos mais detalhados.

Esse próximo passo deveria, por um lado, incorporar medidas específicas aos setores escolhidos e, por outro, realizar uma comparação com a estrutura de proteção de outros países. Essa comparação complementar à presente análise que está centrada na estrutura de incentivos doméstica, *entre* setores da economia brasileira. Em termos de *nível* de tarifas e de proteção, é desejável que os níveis tarifários aplicados pelo Brasil sejam confrontados com aqueles de outros países, levando-se logicamente em conta as características dos países analisados e as margens de manobra existentes no âmbito dos compromissos comerciais multilaterais e regionais assumidos pelo Brasil.

## Referências Bibliográficas

- Balassa, B. *The structure of protection in developing countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1971.
- BID/INTAL. Segundo semestre de 2012 e primeiro semestre de 2013. Notas técnicas IDB-TN 643.2014. *Informe Mercosul*, n. 18, 2014.
- CAMEX. Resoluções da CAMEX. [On-line] Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 29 ago. 2014.
- CASTILHO, M. (Coord.) (2009) Estrutura de comércio exterior e proteção efetiva: uma análise da política de importação brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009. Relatório integrante da pesquisa “Perspectivas do Investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP, financiada pelo BNDES. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib\\_protecao\\_efetiva.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_protecao_efetiva.pdf). Acessado em 10/12/2014.
- CASTILHO, M.; URRACA, A.; NAIDIN, L.; MELO, M. *Metodologia de cálculo da proteção efetiva*. Relatório de pesquisa – Projeto PIB, UFRJ/UNICAMP, 2009, mimeo.
- CORDEN, M. W. *Protection, growth and trade: essays in international economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- CORDEN, W. *The theory of protection*. Oxford: Clarendon Press, 1974.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Cadenas Productivas: Estructura, comercio internacional y protección*. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2004.
- EXPORTAR BRASIL. *TEC – Legislação no Brasil*. [On-line] Disponível em: <<http://www.exportarbrasil.com/tec.htm>>. Acesso em 10 de set. 2014.
- FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; IOOTTY, M. Competitividad Industrial en Brasil: 10 años después de la Liberalización. *Revista da CEPAL*, n. 82, 2004.
- GAROFALO FILHO, E. Política tarifária brasileira: existe isso? *Artigos*, CAMEX, 27 set. 2012. Disponível em <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1/menu/82/Artigos>>. Acesso em 01 set. 2014.
- GREENAWAY, D.; MILNER, C. Effective protection, policy appraisal and trade policy reform. *The World Economy*, n. 26, p. 441-56, April 2003.
- GUIMARÃES, A.; SIQUEIRA, R. Tarifa Externa Comum: estrutura, definições e histórico de mudanças. *Relações Internacionais*, UNICEUB, Brasília, v. 9, n. 1, p. 401-411, jan./jun. 2011.
- KUME, H. *Mudanças na COFINS e no PIS-PASEP e a estrutura de incentivos à produção doméstica*. IPEA, 2004, mimeo.

- KUME, H.; PIANI, G.; MIRANDA, P. “Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil”. In: kume, h.. (Org.) *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*. 1 ed. Montevidéo: Red Mercosur, v. 11, 2008.
- KUME, H.; PIANI, G; SOUZA, C. “A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação”. In: CORSEUIL, C. H.; KUME, H. *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. IPEA, Rio de Janeiro, 2003.
- MARTINEZ, T. Estimação das tabelas auxiliares de impostos e margens da matriz de insumo-produto com mínima perda de informação: algoritmo raws. *Texto para Discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, n. 2011, 2014.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *Trade Policy Review Mechanism – Brazil*. Genebra: OMC. Vários anos.
- PEREIRA, L. V. “Brazil trade liberalization program”. In: CORDOBA, S. F.; LAIRD, S. (Orgs.) *Coping with trade reforms: a developing-country perspective on the WTO industrial negotiations*. Houndmills and New York: Palgrave MacMillan, 2006.
- PROCHNIK, V.; DANTAS, A.; KERTSNETZKY, J. “Empresa, indústria e mercados”. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) *Economia Indústria: fundamentos teóricos e práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002, p. 23-41.
- SECEX. *Alterações na TEC*. Comércio Exterior. Tarifa Externa Comum – TEC . 2014. [On-line] Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1849>>. Acesso em 29 ago. 2014.

## Anexo I: Descrição da tarifa nominal<sup>20</sup>

### A Tarifa aplicada pelo Brasil

A política tarifária brasileira, atualmente, é regida por dois acordos: por um lado, o Brasil está inserido no acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), que estabelece a tarifa máxima que pode ser praticada pelos seus membros, Nação Mais Favorecida (NMF). E, por outro lado, pelo acordo realizado com seus parceiros do Mercosul, onde se estabeleceu a Tarifa Externa Comum (TEC) aplicada pelos signatários dos acordos aos demais parceiros comerciais. Porém, vale destacar que a TEC foi elaborada respeitando os limites estabelecidos pela tarifa da NMF e, por isso, este documento será dedicado a estudar a tarifa praticada no Brasil (TEC), ressaltando a diferença entre a tarifa nominal e a tarifa aplicada, assim como os acordos bilaterais firmados pelo Brasil que concedem descontos sobre a tarifa aplicada aos terceiros países.

A criação e a instauração de uma Tarifa Externa Comum (TEC) entre os membros do Mercosul já estava presente no tratado fundador do bloco, o Tratado de Assunção em 1991. Este previa a criação de uma área de livre comércio de bens, serviços e fatores de produção e a criação da TEC até 31 de dezembro de 1994. A TEC deveria seguir determinadas diretrizes, dentre elas ter um pequeno número de alíquotas, baixa dispersão e taxa de proteção e promoção efetiva homogênea (KUME e PIANI, 2003; GUIMARÃES e SIQUEIRA, 2011).

Desde 1º de janeiro de 1995, através do Protocolo Adicional do Tratado de Ouro Preto de 1994, por meio das Decisões nº 07/94 e nº 22/94 do Conselho do Mercado Comum, vigora no Brasil, assim como nos demais países membros do Mercosul<sup>21</sup> – Argentina, Paraguai e Uruguai –, a tarifa externa comum (TEC). As tarifas foram estabelecidas, de acordo com GAROFALO FILHO (2012, p. 2), respeitando as seguintes condições: “(i) a existência de produção regional; (ii) valor agregado na cadeia; (iii) coerência entre bens primários, intermediários e finais; (iv) respeitando os limites estabelecidos pela OMC”.

A classificação adotada é a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e os produtos são classificados a oito dígitos, sendo que os seis primeiros dígitos estão em consonância com a classificação do Sistema Harmonizado (SH). A classificação compreende cerca de 10.000 produtos. A classificação da NCM em vigor passou por modificações em 2012, com o intuito de se adequar à V Emenda do Sistema Harmonizado, e foi

<sup>20</sup> Essa descrição consta do Relatório parcial.

<sup>21</sup> A Venezuela foi incorporada como estado parte do Mercosul desde Agosto de 2012, por meio da Decisão CMC 27/12. Está prevista etapas para a adoção da TEC e da NCM, assim como a livre circulação de mercadorias entre os parceiros, até 2016.

implantada por meio da Resolução da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) nº 94/2011 (SECEX, 2014).<sup>22</sup>

A TEC aprovada em 1994 obedecia às diretrizes iniciais estabelecidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), e sua estrutura atual, apesar de modificações mencionadas adiante, respeita algumas características. Ela deveria variar entre 0% e 20%, com intervalos de dois pontos percentuais de acordo com o grau de elaboração do produto (SECEX, 2014). As tarifas para produtos com fabricação regional variam entre 4% e 20%, sendo que, de acordo com KUME e PIANI (2001) e SIQUEIRA E GUIMARÃES (2011), as tarifas deveriam variar entre 0% e 12% para os insumos, 14% para bens de capital, 16% para bens de informática e telecomunicações, e 18% e 20% para bens de consumo. No entanto, vale destacar que as tarifas 0% e 2% estão reservadas para os produtos não produzidos na região, sendo que a tarifa 0% é exclusiva para sementes, animais reprodutores, petróleo, fertilizantes, medicamentos para AIDS, câncer, hepatite C e transplantes, bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicações (BIT), desde que não produzidos no Mercosul. Atualmente, existem alíquotas que ultrapassam o limite de 20%, podendo chegar a 35%. As tarifas superiores a 20% são aplicadas a alguns produtos do setor de leite e creme de leite, materiais têxteis, vestuário e calçados, e setor automotivo.

Alguns produtos não estão sujeitos à tarifa externa comum: o açúcar (CMC 07/94 e 19/94) e os produtos do setor automotivo (CMC 07/94 29/94). Para o setor do açucareiro foi criado um grupo *ad hoc* do setor que deveria elaborar um plano de transição para o livre comércio deste produto até o ano de 2001; contudo, não houve publicação de resoluções posteriores sobre o tema. No caso do setor automotivo, as tarifas primeiramente foram definidas a partir de negociações bilaterais realizadas por seus membros, até a proposta do Acordo Automotivo Comum em 2000, mas, ainda hoje, a TEC para o setor é uma das mais elevadas (atingindo 35% para alguns produtos do setor) e prevalecem os acordos bilaterais. O setor aeronáutico também recebe tratamento diferenciado, tarifa 0% (SECEX, 2014).

Também ficou estabelecida uma lista de produtos, conhecidas como Universo Bens de Capital, Universo Bens de Informática e Telecomunicações e Universo Automotivo, passíveis de receber tratamento tarifário especial. No caso do Universo BIT, os produtos estão caracterizados como bens finais, partes e peças e componentes. O Universo

---

22 Desde a implantação do SH em 1988 e, desde então, sofreu quatro revisões a fim de acomodar novos produtos ou mudanças de classificações. A NCM costuma acompanhar tais revisões. A última, aprovada em 2011 e com início em 2012, consta da “V Emenda à Nomenclatura do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias” da Instrução Normativa RFB nº 1.202, de 19 de outubro de 2011

Automotivo faz parte do Regime Automotivo Comum do Mercosul, e os produtos são classificados veículos e partes e peças<sup>23</sup> (EXPORTAR BRASIL, 2014).

Entretanto, existem várias perfurações à TEC que fazem com que a tarifa aplicada não seja igual à acordada pelos membros do Mercosul e que torna o Mercosul uma União Aduaneira Imperfeita<sup>24</sup>. Entre as principais exceções à TEC estão:

1. Lista Nacional de Exceções à TEC (LETEC);
2. Lista de Exceções para Bens de Informática e Telecomunicações (BIT),
3. Reduções Temporárias do imposto de importação por razões de desabastecimento;
4. Perfurações da TEC em razão dos níveis tarifários consolidados na OMC;
5. Ex-tarifários;
6. Bens de Capital (extinta);
7. Lista de Elevação Transitória da Tarifa Externa Comum (em negociação).

As alterações na TEC são realizadas através de resoluções da CAMEX, incorporando as decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) (SECEX, 2014; SIQUEIRA e GUIMARÃES, 2011).

KUME e PIANI (2003) apontam duas críticas à forma como foi implantada a TEC. A primeira delas está relacionada ao número excessivo de tarifas vigentes, necessárias para atender à demanda de todos os membros. E, a outra, relaciona-se à falta de uniformidade no nível de proteção.

## B Perfurações à TEC

### 1 Lista de exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC)

A lista de exceção à tarifa externa comum (LETEC) vigora desde a implementação da tarifa externa comum para todos os membros do Mercosul. Estas listas deveriam ter caráter temporário e compreender os produtos que não poderiam sofrer as alterações imediatas promovidas pela a TEC, “fosse por motivos protecionistas ou com objetivo de

<sup>23</sup> Algumas partes e peças classificadas no Universo Automotivo não são exclusivas do Setor Automotivo.

<sup>24</sup> KUME e PIANI (2003) concluem que o Mercosul vem funcionando como uma zona de livre comércio.

evitar impactos sobre os custos de produção ou investimento” (KUME e PIANI, 2003, p. 57). Porém, foram sendo renovadas repetidamente e ainda estão em vigor.

No caso do Brasil, de acordo com a decisão CMC nº 58/10, atualmente é permitida alteração (redução ou elevação) na tarifa de importação em até 100 códigos tarifários da NCM até 31 de dezembro de 2015. Além disto, está autorizada alterações na LETEC em até 20% dos códigos a cada seis meses, em 31 de janeiro e 31 de julho (Resolução Mercosul 58/10).

## 2 Lista de exceções aos Bens de Informática e Telecomunicações

A lista de exceções aos Bens de informática e Telecomunicações em vigor foi aprovada em 1º de janeiro de 2012, através da resolução nº 94/2011. Sua última alteração – inclusão de 11 códigos da NCM na lista de exceções – ocorreu em agosto de 2012, através da resolução nº 59 da CAMEX, e é válida até 31 de dezembro de 2015.

De acordo com KUME e PIANE (2003), as listas de exceções à BIT (e também para Bens de Capital), assim como ocorre com as listas nacionais de exceção, eram aceitas devido à divergência de interesses entre os países membros. Enquanto os parceiros menores preferiam uma tarifa mais baixa, para facilitar o acesso doméstico a esses tipos de bens, os parceiros maiores (sobretudo Brasil) preferiam reproduzir suas estruturas tarifárias vigentes anteriores ao Mercosul, ou seja, tarifas mais elevadas com o intuito de proteger a produção nacional. Essa medida deveria ser temporária, mas, como já mencionado anteriormente, a lista de exceções à BIT no Brasil vigorará ao menos até 2015.

## 3 Perfurações da TEC em razão dos níveis tarifários consolidados na OMC

As perfurações da TEC, conhecidas como lista III, compreendem a tarifa que prevalece sobre a TEC devido ao compromisso assumido pelo Brasil junto à OMC em 1986. Para estes produtos, a tarifa consolidada aplicada é inferior à TEC (EXPORTAR BRASIL, 2014; SECEX, 2014). Em alguns casos, as ditas perfurações referem-se apenas a ex-tarifários (ver adiante).<sup>25</sup>

---

25 “Com base nesses compromissos, disponibiliza-se também a lista de códigos NCM com indicação das mercadorias para as quais as alíquotas consolidadas pelo Brasil na OMC estão inferiores às da TEC, sendo que em alguns códigos as perfurações são somente de alguns ‘ex’. Nestes casos, o Brasil respeita os compromissos, aplicando como tarifa NMF o nível dos consolidados na OMC” (SECEX, 2014).

#### 4 Reduções temporárias por desabastecimento

A Resolução GMC 08/08 permite a redução do imposto de importação, em caráter temporário e com limite quantitativo, em razão de desabastecimento no mercado dos Estados membros do Mercosul. As tarifas são reduzidas para 2% ou 0% para os produtos importados dentro da cota de importação, durante no máximo 12 meses, passível de renovação por igual período (SECEX, 2014).

As reduções devem ser de caráter pontual, com objetivo de assegurar o abastecimento normal do produto e devem ser aplicada nas seguintes situações:

- (i) em razão de desequilíbrio entre oferta e demanda, que afete o abastecimento normal da região, limitando em 15 códigos da NCM; (ii) existência de produção regional, mas sem possibilidade de ampliação da produção; (iii) existência de produção regional, mas sem excedente exportável; (iv) existência de produção regional de um bem similar, mas que não cumpre as exigências produtivas do país importador; (v) desabastecimento de uma matéria-prima para determinado insumo. Para as condições (ii) à (v) o limite é de 30 códigos. (MERCOSUL GMC 08/08)

#### 5 Ex-tarifários

Os ex-tarifários são concessões temporárias realizados para produtos dentro dos códigos NCM (exige a criação temporária de um código além da desagregação de oito dígitos) para Bens de Capital e Bens de Informática e Telecomunicações quando *não houver produção nacional*. As tarifas são reduzidas de 14% ou 16% (tarifa padrão para estes bens) para 2% ou 0% por um período de dois anos, com o objetivo de reduzir custos de investimento, modernizar o parque industrial nacional, melhorar a infraestrutura e aumentar a competitividade e a capacidade de gerar inovações tecnológicas do setor (SECEX, 2014). De acordo com a resolução da CAMEX nº 66, as listas de ex-tarifários criados são divulgadas trimestralmente, após a análise técnica do Comitê de Análise de Ex-Tarifário (CAEX) que ateste a não existência de produção nacional.

Existem 38 produtos não pertencentes às categorias de BK e BIT para os quais existem ex-tarifários (são eles: Gorduras e óleos animais ou vegetais; Produtos químicos e farmacêuticos; Plásticos; Borrachas; Produtos cerâmicos; Máquinas, aparelhos e materiais elétricos; Veículos automóveis; instrumentos e aparelhos óticos e Brinquedos, jogos, artigos para divertimento ou para esporte).

## 6 Bens de Capital

De acordo com a resolução da CAMEX nº 43/2006, as listas de exceções para bens de capital vigoraram até 1º de janeiro de 2009. A partir de então, as listas nacionais foram substituídas pelo Regime Comum de Bens de Capital Não Produzidos, que determina as reduções para bens capital e para os sistemas integrados na forma de ex-tarifário para equipamentos novos sem produção regional.

## 7 Lista de Elevação Transitória da Tarifa Externa Comum

Está em trâmite, desde a proposta presente na resolução nº 12/2013 da CAMEX, a criação de uma lista com 100 códigos de produtos da NCM que teriam suas tarifas elevadas em caráter provisório em razão de desequilíbrio comercial derivado da conjuntura econômica internacional.

De acordo com GAROFALO FILHO (2012, p. 3), esta lista deveria ser criada considerando:

- (i) Plano Brasil Maior e com as políticas públicas de prioritárias;
- (ii) evolução das importações, em especial o volume e a taxa de crescimento;
- (iii) grau de penetração das importações;
- (iv) capacidade produtiva compatível com a demanda;
- (v) nível de utilização da capacidade instalada;
- (vi) coerência da elevação tarifária com a cadeia produtiva;
- (vii) agregação de valor na indústria doméstica;
- (viii) investimentos realizados, em curso ou planejados pelo setor;
- (ix) impacto da alteração do nível geral de preços e nos preços da cadeia;
- (x) respeito aos parâmetros da OMC.

As tarifas deveriam ser elevadas ao nível máximo de 25%, ainda inferior ao teto estabelecido pela OMC, que é 35%.

A CAMEX, através da resolução nº 19/2013, abriu nova consulta pública para os setores interessados em integrar a lista. Entretanto, a existência de tal lista ainda não foi incorporada à legislação dos membros do Mercosul; desta forma, o processo de implementação ainda está em andamento.

## C Alterações permanentes da TEC

Os pedidos de alterações permanentes da TEC são analisadas pelo Comitê Técnico nº 1 do Mercosul (CT1). Os pedidos consistem não apenas de alterações na tarifa vigente, mas também da criação e de alterações de códigos da NCM. Os pedidos de alteração

devem levar em consideração as normas estabelecidas pela TEC, que são a amplitude da tarifa entre 2% e 20%, assim como os limites estabelecidos para cada setor. No Brasil, os pedidos de alterações na TEC são, primeiramente, analisados pelo Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) e, somente após a aprovação, são encaminhadas ao CT1. Em caso de aprovação pelo Comitê, a alteração é publicada por meio de resoluções da CAMEX em dois momentos, em 1º de janeiro e 1º de julho (SECEX, 2014).

## D Preferências comerciais

Além das diversas “perfurações” à TEC apresentadas anteriormente, ainda existe uma situação especial em que a tarifa enfrentada pelo produto é inferior à estabelecida pela TEC. O Brasil realiza concessões tarifárias através de acordos preferenciais de comércio com diversos países. Estes acordos são responsáveis por reduções permanentes das tarifas aplicadas às importações provenientes dos parceiros contemplados por tais acordos.

Em alguns casos, estes acordos são realizados no âmbito do Mercosul, como é o caso dos acordos com Chile (ACE-35), Bolívia (ACE-36), México (ACE-54), Peru (ACE-58), Cuba (ACE-62) e de um acordo conjunto entre o Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), além dos acordos com Índia e Israel. Contudo, o Brasil também possui acordos individuais com a Argentina (ACE-14), Uruguai (ACE-02), México (ACE-53), Guiana (ACE-38) e Suriname (ACE-41). Os principais parceiros comerciais do Brasil são seus parceiros da ALADI; no caso dos acordos com Israel e Índia, sua cobertura é muito reduzida.

## Anexo II: Classificação das cadeias

### AGROALIMENTAR

#### Subcadeia 1. Agroalimentar: Cereais

Trigo (10.01)	Farinha de trigo (1101.00)	Leveduras/fermentos (21.02)
	Móidos do trigo (1101.00)	
Arroz (10.06)	Farinha de arroz (11.02)	
	Arroz debulhado/selecionado (10.06)	
Milho (10.05)	Farinha de milho (11.02)	Massas alimentícias (19.02)
	Milho debulhado/selecionado (10.05)	
Outros cereais (10.02, 10.03, 10.04, 10.07)	Outras farinhas (11.05, 11.06)	Pão e produtos de padaria (19.05)
	Produtos de cereais, farelos (23.02?)	Cereais em flocos (19.04)

PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO
------------------------	-----------------------	------------------------

#### Subcadeia 2. Agroalimentar: Açúcar e Confeitaria

Cacau (1801.00.00)	Licor ou pasta de cacau (18.03)	Manteiga de cacau (1804.00.00)	Chocolate em barra e recheado (18.06)
		Cacau em pó (1805.00.00)	Cobertura de chocolate (18.06)
		Glicose (17.02)	Achocolatados (18.06)
Cana-de-açúcar (06.02)	Caldo de cana	Açúcar branco (17.01)	Doces de açúcar
		Açúcar mascavo (17.01)	Rapadura
Farinha de trigo (1101.00)			Bolacha/biscoito (19.05)

PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO
------------------------	-----------------------	------------------------	----------------------

#### Subcadeia 3. Agroalimentar: Óleos e Oleaginosas

Fruto da palmeira de óleo africana (dendzeiro)		Óleo cru da palma africana	Óleo refinado de palma africana e suas frações (15.13)	Mistura de óleo para cozinhar
			Óleo refinado de grãos e suas frações (15.08)	
Amêndoas ou grãos (12.02)		Óleo cru de grãos	Óleo refinado de soja	Gorduras compostas para cozinhar
		Óleo cru de soja		
Semente de soja (12.01)	Soja (descascada)	Resíduos e desperdício da soja	Óleo refinado de outras sementes (15.12)	Margarinas (15.17)
Outras sementes oleaginosas (1204.00,	Oleaginosas várias	Óleos ácidos da soja		Óleos de origem vegetal para farmácia
				Cadeia de alimentos balanceados
Sebos e gordura animal (15.01, 15.02)		Óleo cru de outras sementes	Gordura animal refinada (15.04, 15.06.00.00)	Cadeia de cosméticos e sabonetes
PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO	QUINTA TRANSFORMAÇÃO

**Subcadeia 4. Agroalimentar: Tabaco**

Tabaco em folha (24.01)	Tabaco destalado (24.01)	Cigarro, charuto, etc. (24.02) Tabaco para fumar (24.03)
-------------------------	--------------------------	---

PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO
------------------------	-----------------------	------------------------

**Subcadeia 5. Agroalimentar: Café e Chá**

Café seco (09.01)	Café não torrado (09.01)	Café torrado (09.01)	Extratos, essências e concentrados de café e preparações (21.01)
Chá em folha	Chá e mate (09.02, 0903.00)		Extratos, essências e concentrados de chá e mate, e preparações (21.01)

INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	------------------------	-----------------------	------------------------

**Subcadeia 6. Agroalimentar: Vegetais em Conserva**

Vegetais frescos	Vegetais congelados	Cozimento	Vegetais e frutas conservados em vinagre Molhos e condimentos (21.03)
Sementes frescas	Sementes processadas	Desidratação Embalagem	Legumes desidratados Frutas secas e desidratadas (08.13) Vegetais e frutas glaceados ou cristalizados Polpas e sucos (20.08, 20.09)
Frutas frescas (08.04 - 08.10)			Geleia, marmeladas e doce de frutas (20.07)

INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	PROCESSO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	------------------------	----------	-----------------------

**Subcadeia 7. Agroalimentar: Carnes e Frios**

Gado bovino (01.02)	Carne de boi	Carne bovina fresca ou refrigerada (02.01) Carne bovina congelada (02.02) Carne suína fresca, refrigerada ou congelada (02.03)
Gado suíno (01.03)	Carne de porco	Vísceras de bovino e suíno (16.02) Miudezas de carne bovina, suína, etc. frescas, refrigeradas ou congeladas (02.06)
Frango e galinhas (01.05)		Carne e miudezas de aves frescas, refrigeradas ou congeladas (02.07)
Outras aves de curral (01.05)	Sacrifício Carne de frango e galinha	
Outras espécies (01.04, 01.06)	Carne de outras aves de curral Carne e vísceras de outras espécies	Gordura de porco e aves (02.09) Ovos (04.07, 04.08)

INSUMOS BÁSICOS	PROCESSO	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	----------	------------------------	-----------------------

**Subcadeia 8. Agroalimentar: Pescados e Conservas**

Atum (03.01)	Atum congelado (03.03)	Atum enlatado
Outros peixes (03.01)	Peixe congelado (03.03)	Sardinha enlatada
		Salmão enlatado
		Filé de peixe fresco, resfriado ou congelado (03.04)
		Peixe salgado, seco ou defumado (03.05)
		Farinha de peixe
	Crustáceos frescos e congelados (03.06)	Crustáceos e moluscos enlatados (16.05)
	Moluscos congelados (03.07)	

INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	------------------------	-----------------------

**Subcadeia 9. Agroalimentar: Laticínios**

	Leite pasteurizado (04.01)	Leite e creme de leite adicionado de açúcar (04.02)
		Sorvete e sobremesas (2105.00)
Leite fresco	Gordura do leite, creme de leite (04.01)	
	Manteiga (04.05)	Leite acidificado e fermentado (04.03)
		Leite em pó
	Queijo (04.06)	

INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	------------------------	-----------------------

**Subcadeia 10. Agroalimentar: Alimentos Concentrados**

Farelo de cereias (23.02)	Misturas para alimentos concentrados (23.01)	
Resíduos de oleaginosas (2304.00, 2305.00.00, 23.06)		Alimentos para cria de animais (23.09)
	Farinha de matança de animais (23.01)	
Melaços (17.03)		Alimentos para animais domésticos (23.09)
Sal (2501.00)		Sal mineralizado (2501.00)

INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO
-----------------	------------------------	-----------------------

**Subcadeia 11. Agroalimentar: Cerveja e Licores**

Malte e cevada (11.07)	Mosto de malte	Álcoois	Cervejas (2203.00.00)
Cevada, milho, trigo, cana ou outros (06.02, 10.01, 10.03, 10.05)	Fermentação		Licores (2206.00)
Uvas frescas (08.06)	Mosto de uva (22.04)		Vinhos (22.04, 22.05)

PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO
------------------------	-----------------------	------------------------	----------------------

## MINERAIS NÃO FERROSOS

### Subcadeia 12. Minerais não Ferrosos: Cerâmica

			Cozimento	Cerâmica de argila comum
Caulim	Argila plástica		Moldado	Porcelana sanitária
			Prensado	Louça
Quartzo	Desengordurantes	Pasta cerâmica	Secado	Azulejos
			Decorado	Porcelana industrial
Talco	Fundentes		Esmaltado	
PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	PROCESSOS	QUARTA TRANSFORMAÇÃO

### Subcadeia 13. Minerais não Ferrosos: Vidro

			Fibra de vidro	Móveis de vidro
Minerais não metálicos			Embalagens	Laboratórios e farmácias
Areias siliciosas			Vidro plano	Espelhos
Industria química	Fundição		Enfeites para o lar	
Bórax				Vidro reciclado
Carbonato de sódio	Técnicas de elaboração		Lâmpadas elétricas	Vidro de segurança
Carbonato de cálcio				
Vidro reciclado			Vidro gravado	
Resíduos de vidro				
PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	PROCESSOS		SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO

### Subcadeia 14. Minerais não Ferrosos: Cimento

Areia				
Cal	Cimentos não pulverizados (clinkers)			Argamassa
	Adições			
Gesso		Cimento		
Cascalho				Concreto
	Aditivos			Fibro-cimento
	Fibras			
INSUMOS BÁSICOS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO		SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO

## MADEIRAS E CELULOSE

### Subcadeia 15. Madeira e celulose: Celulose, Papel e Edição

Reciclagem de papel Floresta e restauração Resíduos agrícolas	Celulose para papel e papelão	Papel e papelão para impressão	Livros Publicações Outros editoriais Artigos escolares e de escritório Material publicitários
		Outros papéis e papéis especializados	Embalagens
		Papéis para embalagem	
		Papéis para envoltura de uso doméstico ou industrial	
		Papéis suaves (lenço)	Etiquetas Artigos para jogos

INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO
------------------------------	------------------------	-----------------------	------------------------

### Subcadeia 16. Madeira e Celulose: Madeira e Móveis

Plantação florestal	Madeira bruta	Madeira serrada	Contrachapa (MDF)	Móveis de escritório Móveis de vime Móveis de lar
			Chapas de madeira	Artigos diversos
Florestas naturais		Resíduos da madeira		Colchões
		Madeira imunizada	Aglomerados de madeira	Estrutura de construção
		Cortiça	Produtos de cortiça	

INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PROCESSO	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO
------------------------------	----------	------------------------	-----------------------	------------------------

## QUÍMICA

### Subcadeia 17. Química: Agroquímica

Materiais orgânicos	Produtos intermediários para fertilizantes	Fertilizantes
		Pesticidas
Indústria de química básica	Ingredientes ativos	Herbicidas
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO

**Subcadeia 18. Química: Plásticos**

				Lâminas de poliéster	
		Poliestireno		Placas, folhas e laminas de poliestireno	Artigos de higiene
Aromáticos	Etilbenzeno-estireno				
Orgânicos diversos		Resina de poli-éster		Produtos intermediários para fibras	Rolhas e tampas
Etileno, olefinas e derivados		Polipropileno		Placas, folhas e lâminas de polietileno	Fibras sintéticas
		Polietileno	Transformados de polietileno		Artigos de uso doméstico
	Dicloreto etileno/acetato de vinila	Cloreto de polivinila (PVC)	Transformados de PVC	Placas, folhas e lâminas de PVC	Artigos para construção
	Outros acetatos				Artigos para segurança
	Outros produtos intermediários	Demais plásticos	Transformados de demais plásticos	Placas, folhas e lâminas dos demais plásticos	Artigos de uso têxtil
		Poliuretano		Lâminas acrílicas	Fitas autoadesivas
				Lâminas de celulose	Plástico espumado
					Outras manufatura de plástico
MATERIAIS BÁSICOS DE PETROQUÍMICA, INTERMEDIÁRIOS E MONÔMEROS TRANSFORMADOS					PRODUTOS PLÁSTICOS

**Subcadeia 19. Química: Tintas**

Polímeros sintéticos				Tintas e vernizes	
Aditivos					
Adesivos		Tanques de alimentação de tintas, pinturas e thinner			
Pigmentos					
Resinas acrílicas				Lacas corantes	
Outras resinas					
PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO		PROCESSOS	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO		

**Subcadeia 20. Química: Borracha**

			Fios, cordas e barbantes de borracha	Correias de transmissão
Aromáticos		Borracha sintética	Placas, folhas e tiras de borracha	Borracha para rodas
Olefinas			Tubos de borracha	
		Borracha natural		Higiene e farmácia
Alcatrão	Fuligem preta			Vestuário de proteção
Óleo de petróleo	Sílica	Borracha misturada		Borracha industrial
	Outros aditivos			Fios e tecidos revestidos de borracha
				Brinquedos e artigos para esporte
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO

## FARMÁCIA

**Subcadeia 21. Farmácia: Cosméticos**

Óleos refinados de sementes oleaginosas			Produtos cosméticos gordurosos
Óleo refinados de palmeira			Sabonetes
Sebo refinado			Produtos para higiene bucal
Soap stock		Ácidos gordurosos	Shampoo e produtos para cabelo
		Glicerina	
Indústria química básica			Detergente e outros
Indústria petroquímica			Detergente industriais
Fragrâncias			Perfumes e loções
Talco			Esmalte de unhas
Amido			Produtos em pó
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	

**Subcadeia 22. Farmácia: Medicamentos**

Cloreto de colina (vitamina)				
Ácidos orgânicos	Ácidos clorídrico			Vitaminas e pró-vitaminas
Cereias e soja				
Metanol		Excipientes		Produtos medicinais e farmacêuticos; antibióticos
Plantas medicinais				
Açúcar refinado				
Farinha de arroz				
Princípios ativos				Produtos biológicos, exceto vacinas
Compostos orgânicos				
Borracha árabe				
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS		PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO		

**TÊXTIL, VESTUÁRIO, COURO E CALÇADOS****Subcadeia 23. Têxtil, Vestuário, Couro e Calçados: Têxtil e Vestuário**

				Confecções de lã
Lã sem tratamento		Fiação de lã	Tecidos de lã	Carpets e tapetes
			Tecidos de planos de algodão	Roupas de algodão em tecido plano
Algodão sem tratamento		Fiação de algodão	Tecidos de malha de algodão	Roupas de algodão em tecido de malha
			Outros tecidos de algodão	Algodão em renda
	Nylon, poliéster e poliuretano	Fiação de fibras sintéticas	Tecidos planos de fibra sintética ou artificial	Confecções de fibra artificial ou sintética
Fibras sintéticas				Artigos de fibra sintética
	Raiom de viscose, acetato de celulose	Fiação de fibras sintéticas	Tecidos planos de fibra sintética ou artificial	Tapizes e artigos de corda
INSUMO	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO

<b>Subcadeia 24. Têxtil, Vestuário, Couro e Calçados: Couro e Calçados</b>			
Pele de bovino sem curtir	Camurça bruta		Artigos de camurça e outros couros
	Pele de gado bovino curtida		Selaria Partes de calçado
Pele de outras espécies sem curtir	Pele de outras espécies curtidas	Pele tingidas/coloridas e acabadas	Calçado de couro
			Vestuário, marroquinaria e malas de couro
Pele de animais de caça sem curtir	Pele de animais de caça curtidas		Marroquinaria e malas de plástico
Plásticos e borracha			Plástico
Têxteis			Calçados de têxteis
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO

## ELETROELETRÔNICO

<b>Subcadeia 25. Eletroeletrônico: Máquinas e Equipamentos Elétricos</b>			
Metais condutores		Transformadores	
	Cabos e condutores		
	Peças elétricas	Motores e geradores	Eletrogêneos
Materiais isolantes		Equipamentos de controle	Equipamento industrial
	Estruturas e outros componentes		
		Equipamentos de iluminação	Eletrrodomésticos
Metais não condutores		Baterias e acumuladores	Outros aparelhos e sistemas
Materiais de outras cadeias			
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO

<b>Subcadeia 26. Eletroeletrônico: Eletrodoméstico</b>			
			Refrigeração comercial
	Lâminas de aço		Refrigeração doméstica
	Plásticos		Equipamentos menores para o lar Equipamentos de uso pessoal Equipamentos de cozinha
Cabos			Equipamentos menores de aquecimento
Peças ativas	Motores		Cozinha e fornos
Fontes			
Atuadores			
	Resistências		Equipamentos maiores de aquecimento
Controles elétricos			Equipamentos maiores para o lar
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS			PRODUTOS FINAIS

<b>Subcadeia 27. Eletroeletrônico: Eletrônicos e Telecomunicação</b>			
Caixas e racks		Equipamentos de instrumentação e controle	Sistemas de automatização
Partes e acessórios		Equipamentos de eletrônica de potência	Redes de telecomunicações
		Computadores e equipamento para processamento de dados	
Componentes eletrônicos	Circuitos eletrônicos	Equipamentos de telecomunicações	
Antenas para telecomunicações	Partes e placas de computadores	Eletrônica de consumo	
Cabos comunicação			
INSUMOS DE OUTRAS INDÚSTRIAS	PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	OUTRAS INDÚSTRIAS

## METALOMECÂNICO

<b>Subcadeia 28. Metalomecânico: Siderurgia</b>						
Minério de ferro	Produtos intermediários da siderurgia			Produtos longos e fios laminados		
		Blooms e pranchas	Laminação			
	Peças fundidas			Produtos laminados a quente	Aços planos revestidos	
					Produtos laminados a frio	Tubos
Sucata						
PRIMEIRA TRANSFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO	TERCEIRA TRANSFORMAÇÃO	PROCESSO	QUARTA TRANSFORMAÇÃO	QUINTA TRANSFORMAÇÃO	SEXTA TRANSFORMAÇÃO

<b>Subcadeia 29. Metalomecânico: Metalomecânica</b>			
Rolos		Artigos metalomecânicos	Para escritórios Para o lar - ferramentas
Laminados	Laminação		Artigos de alumínio
	Redução	Máquinas primárias	Embalagens metálicas (contêineres) Móveis metálicos
Produtos intermediários da Indústria Siderúrgica			Para outras indústrias Para a indústria de alimentos
Pó ferroso	Fundição	Maquinaria não elétrica	Para a indústria de mineração
	União		Para a indústria agropecuária Para a indústria petroquímica Para a indústria metalúrgica, madeira, têxtil e edição
INSUMOS	PROCESSOS	PRIMEIRA TRNASFORMAÇÃO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO

<b>Subcadeia 30. Metalomecânico: Automóveis e suas Peças</b>				
		Instalação elétrica e eletrônica		Automóveis
Bastidores		Acessórios		
		Equipamento de controle		Caminhões
Direção, freios e suspensão		Vídeos		Ônibus
Motor e lubrificação	Montagem primária	Acabados interiores	Montagem secundária	Motocicletas
Transmissão e caixa de marcha		Ares-condicionados		
Rodase pneus				
Carrocerias				
PRIMEIRA TRNASFORMAÇÃO	PROCESSO		PROCESSO	SEGUNDA TRANSFORMAÇÃO

Anexo III: Tarifa média ponderada por cadeias e subcadeias (em %)<sup>26</sup>

<b>Agroalimentar: 8,4</b>			
<b>Açúcar e confeitaria</b>	<b>14,8</b>	<b>Laticínios</b>	<b>25,9</b>
Primeira transformação	11,2	Insumo básico	12,0
Segunda transformação	12,0	Primeira transformação	26,2
Terceira transformação	18,6	Segunda transformação	25,3
<b>Alimentos concentrados</b>	<b>7,3</b>	<b>Moagem</b>	<b>2,5</b>
Insumos básicos	4,9	Primeira transformação	0,6
Primeira transformação	6,0	Segunda transformação	11,1
Segunda transformação	7,6	Terceira transformação	15,6
<b>Café e Chá</b>	<b>11,5</b>	<b>Oleaginosas</b>	<b>10,1</b>
Insumos básicos	10,0	Primeira transformação	9,0
Primeira transformação	10,0	Segunda transformação	8,0
Segunda transformação	10,0	Terceira transformação	11,2
Terceira transformação	16,0	Quarta transformação	12,0
<b>Carne</b>	<b>10,9</b>	Quinta transformação	10,2
Insumos básicos	0,6	<b>Pesca e Conservas</b>	<b>8,2</b>
Primeira transformação	10,0	Insumos básicos	10,0
Segunda transformação	11,2	Primeira transformação	6,0
<b>Cerveja e licores</b>	<b>5,2</b>	Segunda transformação	7,9
Insumos primários	0,8	<b>Tabaco</b>	<b>13,8</b>
Primeira transformação	9,2	Primeira transformação	10,7
Segunda transformação	20,0	Segunda transformação	14,0
Terceira transformação	6,0	Terceira transformação	19,9
Quarta transformação	25,2		
<b>Conservas Hortifrúti</b>	<b>14,3</b>		
Insumos básicos	15,0		
Primeira transformação	10,0		
Segunda transformação	13,4		

<sup>26</sup> As tarifas nominais de 2014 (ver texto) foram ponderadas pelas importações brasileiras para os anos de 2012, 2013 e 2014, provenientes de SECEX.

<b>Eletroeletrônico</b>	<b>10,6</b>
<b>Eletrodomésticos</b>	14,7
Insumos de outras ind.	13,9
Produtos finais	18,4
<b>Eletrônicos e Telecom</b>	<b>7,1</b>
Insumos	6,4
Primeira transformação	3,4
Segunda transformação	13,8
<b>Máquinas e Eq. Elétrico</b>	<b>14,0</b>
Insumos de outras ind.	2,8
Primeira transformação	14,6
Segunda transformação	16,5
Terceira transformação	15,0
<b>Farmácia</b>	<b>5,7</b>
<b>Cosméticos</b>	14,3
Insumos de outras ind.	12,0
Primeira transformação	11,1
Segunda transformação	17,5
<b>Medicamentos</b>	<b>5,2</b>
Insumos de outras indústrias	4,5
Primeira transformação	6,5
<b>Madeira e celulose</b>	<b>9,2</b>
<b>Celulose, papel e edição</b>	<b>8,6</b>
Primeira transformação	4,1
Segunda transformação	10,4
Terceira transformação	8,2
<b>Madeira e Móveis</b>	12,9
Insumos básicos	<b>2,0</b>
Primeira transformação	5,7
Segunda transformação	9,8
Terceira transformação	15,6

<b>Metalomecânica</b>	<b>19,8</b>
<b>Automotores</b>	<b>24,7</b>
Primeira transformação	16,3
Segunda transformação	16,9
Terceira transformação	34,7
<b>Metalomecânica</b>	<b>12,7</b>
Insumos	12,4
Primeira transformação	13,0
Segunda transformação	12,4
<b>Siderurgia e Metalurgia</b>	<b>12,8</b>
Primeira transformação	0,0
Segunda transformação	11,8
Terceira transformação	10,8
Quarta transformação	12,7
Quinta transformação	12,2
Sexta transformação	15,0
<b>Minerais não-ferrosos</b>	<b>12,8</b>
<b>Cerâmica</b>	12,8
Primeira transformação	4,0
Segunda transformação	8,7
Quarta transformação	13,9
<b>Cimento</b>	<b>10,2</b>
Insumos básicos	4,0
Primeira transformação	11,0
Segunda transformação	4,0
Terceira transformação	13,6
<b>Vidro</b>	<b>14,9</b>
Primeira transformação	9,7
Segunda transformação	15,5
Terceira transformação	13,2

<b>Química</b>	<b>3,8</b>
<b>Agroquímica</b>	<b>1,0</b>
Insumos de outras indústrias	0,1
Primeira transformação	0,9
Segunda transformação	2,3
<b>Borracha</b>	<b>3,0</b>
Insumos de outras indústrias	0,2
Primeira transformação	4,4
Segunda transformação	6,6
Terceira transformação	10,4
Quarta transformação	16,9
<b>Plásticos</b>	<b>8,8</b>
Insumos de outras indústrias	1,0
Intermediários e monômeros	12,5
Transformados	15,0
<b>Tintas</b>	<b>11,5</b>
Primeira transformação	11,2
Segunda transformação	13,9
<b>Têxtil</b>	<b>27,9</b>
<b>Couro e calçado</b>	<b>29,6</b>
Primeira transformação	2,5
Segunda transformação	10,6
Terceira transformação	9,4
Quarta transformação	30,1
<b>Têxtil e confecção</b>	<b>27,4</b>
Insumos	6,2
Primeira transformação	12,6
Segunda transformação	16,9
Terceira transformação	25,9
Quarta transformação	33,6

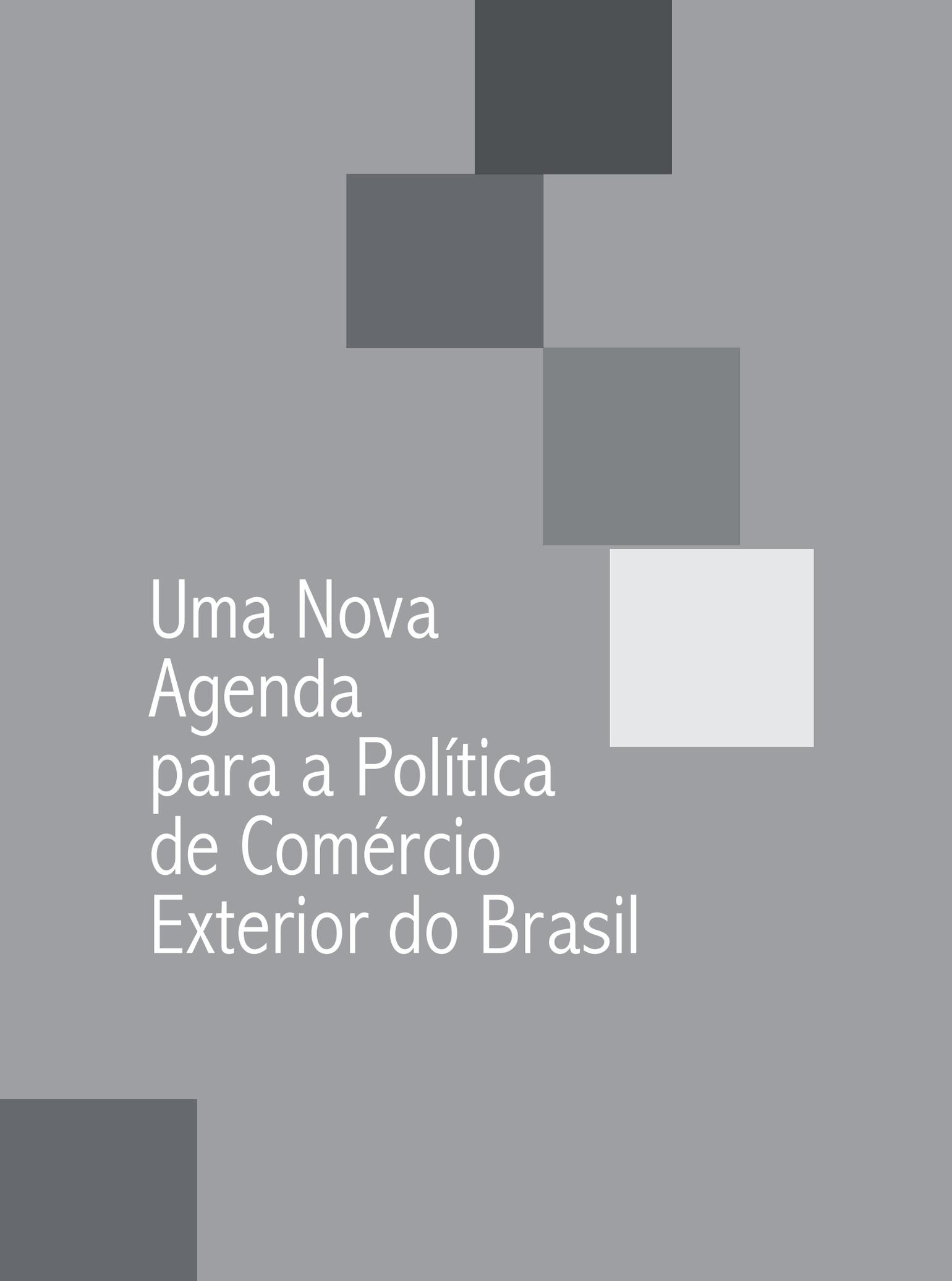
## ANEXO IV

Tarifa efetiva brasileira por setores classificados segundo sua utilização (insumos, bens intermediários e bens finais), 2014

<b>Proteção efetiva</b>				
	<b>Setor</b>	<b>2014</b>	<b>Média simples</b>	<b>Média simples sem picos</b>
<b>Insumos</b>	Petróleo e gás natural	-3,1	10,0	0,7
	Pecuária e pesca	-0,3	10,0	0,7
	Outros da indústria extrativa	-0,1	10,0	0,7
	Minério de ferro	1,6	10,0	0,7
	Cimento	1,9	10,0	0,7
	Agricultura, silvicultura, exploração florestal	3,9	10,0	0,7
	Álcool	16,1	10,0	0,7
	Produtos do fumo	59,7	10,0	0,7
<b>Bens Intermediários</b>	Refino de petróleo e coque	1,6	22,0	20,7
	Metalurgia de metais não ferrosos	10,3	22,0	20,7
	Produtos de madeira, excluindo móveis	11,5	22,0	20,7
	Produtos químicos	13,9	22,0	20,7
	Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	14,3	22,0	20,7
	Outros produtos de minerais não metálicos	19,6	22,0	20,7
	Produtos e preparados químicos diversos	20,9	22,0	20,7
	Fabricação de aço e derivados	21,8	22,0	20,7
	Celulose e produtos de papel	22,0	22,0	20,7
	Produtos de metal, excluindo máquinas e equipamentos	25,6	22,0	20,7
	Artigos de borracha e plástico	26,4	22,0	20,7
	Defensivos agrícolas	26,7	22,0	20,7
	Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	29,7	22,0	20,7
	Peças e acessórios para veículos automotores	31,7	22,0	20,7
	Fabricação de resina e elastômeros	34,9	22,0	20,7
	Têxteis	40,3	22,0	20,7
	<b>Bens finais</b>	Jornais, revistas, discos	6,9	38,8
Produtos farmacêuticos		7,7	38,8	25,8
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalares, medidas e ópticos		15,5	38,8	25,8
Máquinas para escritório e equipamentos de informática		16,4	38,8	25,8
Outros equipamentos de transporte		16,7	38,8	25,8
Máquinas e equip., inclusive manutenção e reparos		17,7	38,8	25,8
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos		27,5	38,8	25,8
Móveis e produtos das indústrias diversas		28,6	38,8	25,8
Alimentos e bebidas		31,4	38,8	25,8
Artefatos de couro e calçados		32,5	38,8	25,8
Material eletrônico e equipamentos de comunicações		32,7	38,8	25,8
Perfumaria, higiene e limpeza		34,3	38,8	25,8
Eletrodomésticos		40,2	38,8	25,8
Artigos do vestuário e acessórios		53,4	38,8	25,8
Automóveis, camionetas e utilitários		127,2	38,8	25,8
Caminhões e ônibus		132,7	38,8	25,8

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Elaboração própria.





Uma Nova  
Agenda  
para a Política  
de Comércio  
Exterior do Brasil

O presente texto faz parte de um estudo concluído em março último pelos economistas Vera Thorstensen e Lucas Ferraz (professores da EESP-FGV e Coordenadores do Centro do Comércio Global e Investimento da FGV) sobre uma nova política de comércio exterior brasileiro.<sup>1</sup>

O quadro atual do comércio exterior do Brasil vem se mostrando crítico. Percebe-se uma tendência de queda do saldo da balança de comércio do país, com a primarização da pauta de exportação e queda acentuada das exportações de manufaturados. O déficit das transações correntes cresce de forma significativa. A participação do país no comércio mundial estagnou ao redor de 1,3% - 1,5% há anos, enquanto outros países em desenvolvimento galgaram posições mais elevadas.

Nota-se que, desde 2003 (durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014)), o Brasil optou em concentrar sua estratégia de comércio exterior no Mercosul, na América do Sul e nas relações Sul-Sul. Defendeu negociações de abertura de mercados e de regras para o comércio no plano multilateral, no âmbito da OMC e em acordos preferencias limitados apenas com países em desenvolvimento. Optou, assim, por uma política de isolamento do grande movimento mundial de multiplicação de acordos preferencias, que se acentuou no final da década passada, quando a Rodada de Doha da OMC começou a dar sinais de grave impasse.

O Brasil não atentou para outro revolucionário movimento do cenário internacional, que fragmentou o sistema de produção e globalizou o comércio internacional, introduzindo nova lógica para a política de desenvolvimento econômico – a lógica das cadeias globais de valor (CGV). Essas cadeias vêm pautando a política de comércio não só de países desenvolvidos, como também de um número crescente de países em desenvolvimento.

Tal dinâmica baseia-se na importação de bens intermediários (semimanufaturados, partes e componentes), e na agregação de valor por meio de serviços, tecnologia, concepção e logística para a manufatura e distribuição de forma global. Esse raciocínio já está presente nas negociações de acordos preferenciais de última geração e dos mega-acordos de comércio. O método das CGV também já está presente na formulação das políticas de organizações internacionais como FMI e Banco Mundial.

A formação de CGV vem liderando a negociação de acordos bilaterais e plurilaterais para a extensão de diversos temas de comércio já negociados na OMC, como serviços, propriedade intelectual, barreiras técnicas, fitossanitárias e sanitárias, bem como com novos temas, ainda excluídos da OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, energia e câmbio. As

---

<sup>1</sup> Estudo preparado por Vera Thorstensen e Lucas Ferraz, professores da EESP-FGV e Coordenadores do Centro do Comércio Global e Investimento da FGV. Carolina Muller e Thiago Nogueira, advogados, Rodolfo Cabral e Leopoldo Gutierrez, economistas, são os pesquisadores do CCGI envolvidos neste trabalho.

pressões por novas e mais modernas regras de comércio ditadas pelas cadeias globais atingem a OMC, que continua lutando para concluir uma rodada de velhos temas como tarifas e defesa comercial. É evidente, portanto, que a nova lógica imposta pelas CGV vai exigir a redefinição de muitas regras de comércio, sobretudo aquelas estabelecidas pela OMC.

O quadro atual do Brasil pode ser explicado por uma série de fatores: i) a adoção de uma política comercial que defende velhos instrumentos de proteção contra importações como tarifas e uso crescente de instrumentos de defesa comercial, não atentando para o fato de que tais instrumentos são completamente anulados pela sobrevalorização do real; ii) o foco da inserção comercial centrado no Mercosul; iii) a celebração prioritária de acordos sul-sul, com países em desenvolvimento, de pouca relevância comercial; iv) a adoção de uma política de isolamento do mercado do Brasil para a abertura comercial com países desenvolvidos, fonte de tecnologia e inovação; v) a pouca competitividade da indústria doméstica e a existência de uma série de barreiras no mercado nacional que dificultam a inserção da produção nacional nas cadeias globais de valor.

Nesse contexto, é patente que a Política de Comércio Exterior do Brasil precisa ser revista e reestruturada, a fim de promover o choque de competitividade necessário à indústria nacional, ganhar maior espaço nas exportações do agronegócio, cada vez mais restringida por barreiras regulatórias (medidas sanitárias e fitossanitárias e padrões privados), e partir para uma maior liberalização de serviços, base da agregação nas cadeias de valor. Em síntese, promover a real inserção do Brasil no comércio internacional.

O presente trabalho visa oferecer alguns subsídios para esse debate. Será proposto um plano de reforma da estrutura da política e da administração do comércio exterior para dar suporte à agenda da nova Política. Pretende-se, assim, evidenciar os pontos de reforma da Política de Comércio Exterior do Brasil para que o cenário crítico, no qual atualmente o País se encontra, possa ser revertido.

**Introdução: o quadro atual do comércio exterior.** O quadro atual do comércio exterior do Brasil vem se mostrando crítico. Percebe-se uma tendência de queda do saldo da balança de comércio do país, com a primarização da pauta de exportação e queda acentuada das exportações de manufaturados. O déficit das transações correntes cresce de forma significativa. A participação do país no comércio mundial estagnou ao redor de 1,3% - 1,5% há anos, enquanto outros países em desenvolvimento galgaram posições mais elevadas.

Nota-se que, desde 2003 (durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014)), o Brasil optou em concentrar sua estratégia de comércio exterior no Mercosul, na América do Sul e nas relações Sul-Sul. Defendeu negociações de abertura de mercados e de regras para o comércio no plano multilateral, no âmbito da OMC e em acordos preferencias limitados apenas com países em desenvolvimento. Optou, assim, por uma política de isolamento do grande movimento mundial de multiplicação de acordos preferencias, que se acentuou no final da década passada, quando a Rodada de Doha da OMC começou a dar sinais de grave impasse.

O Brasil não atentou para outro revolucionário movimento do cenário internacional, que fragmentou o sistema de produção e globalizou o comércio internacional, introduzindo nova lógica para a política de desenvolvimento econômico – a lógica das cadeias globais de valor (CGV). Essas cadeias vêm pautando a política de comércio não só de países desenvolvidos, como também de um número crescente de países em desenvolvimento. Tal dinâmica baseia-se na importação de bens intermediários (semimanufaturados, partes e componentes), e na agregação de valor por meio de serviços, tecnologia, concepção e logística para a manufatura e distribuição de forma global. Esse raciocínio já está presente nas negociações de acordos preferenciais de última geração e dos mega-acordos de comércio. O método das CGV também já está presente na formulação das políticas de organizações internacionais como FMI e Banco Mundial. A formação de CGV vem liderando a negociação de acordos bilaterais e plurilaterais para a extensão de diversos temas de comércio já negociados na OMC, como serviços, propriedade intelectual, barreiras técnicas, fitossanitárias e sanitárias, bem como com novos temas, ainda excluídos da OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, energia e câmbio. As pressões por novas e mais modernas regras de comércio ditadas pelas cadeias globais atingem a OMC, que continua lutando para concluir uma rodada de velhos temas como tarifas e defesa comercial. É evidente, portanto, que a nova lógica imposta pelas CGV vai exigir a redefinição de muitas regras de comércio, sobretudo aquelas estabelecidas pela OMC.

O quadro atual do Brasil pode ser explicado por uma série de fatores: i) a adoção de uma política comercial que defende velhos instrumentos de proteção contra importações como tarifas e uso crescente de instrumentos de defesa comercial, não atentando para o fato de que tais instrumentos são completamente anulados pela política de sobrevalorização do real adotada nos últimos anos; ii) o foco da inserção comercial centrado

no Mercosul, cujo processo de integração se mostra estancado há mais de uma década, e na América do Sul, cuja vertente do Pacífico já se orientou para a abertura de seus mercados e integração com a Ásia; iii) a celebração prioritária de acordos sul-sul, com países em desenvolvimento, de pouca relevância comercial, que mais atendem a interesses políticos que econômicos; iv) a adoção de uma política de isolamento do mercado do Brasil para a abertura comercial com países desenvolvidos, fonte de tecnologia e inovação, como Europa, Canadá, México, Coreia e EUA; v) a pouca competitividade da indústria doméstica e a existência de uma série de barreiras no mercado nacional que dificultam a inserção da produção nacional nas cadeias globais de valor.

A combinação desses fatores vem prejudicando a evolução dos fluxos de comércio do Brasil, trazendo impactos diretos na economia brasileira, uma vez que o comércio internacional é um dos vetores para o crescimento do produto interno e para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, é patente que a Política de Comércio Exterior do Brasil está esgotada e precisa ser revista e reestruturada, a fim de promover o choque de competitividade necessário à indústria nacional, ganhar maior espaço nas exportações do agronegócio, cada vez mais restringida por barreiras regulatórias (medidas sanitárias e fitossanitárias e padrões privados), e partir para uma maior liberalização de serviços, base da agregação nas cadeias de valor. Em síntese, promover a real inserção do Brasil no comércio internacional.

O presente relatório visa oferecer alguns subsídios para esse debate. Primeiro será feito um exame das diversas esferas de comércio em que o Brasil está inserido. Com base nessa análise, será possível a proposição de algumas recomendações para a agenda da nova Política de Comércio Exterior em todas as suas opções: multilateral, preferencial, regional e nacional. Finalmente, será proposto um plano de reforma da estrutura da política e da administração do comércio exterior para dar suporte à agenda da nova Política.

Pretende-se, assim, evidenciar os pontos de reforma da Política de Comércio Exterior do Brasil para que o cenário crítico, no qual atualmente o País se encontra, possa ser revertido.

É tempo de reflexão e ação !!!

## II Os eixos da Política de Comércio Exterior do Brasil

A Política de Comércio Exterior do Brasil pode ser analisada em três diferentes eixos: multilateral, preferencial regional e preferencial extrarregional.

O eixo multilateral é focado nas relações comerciais do Brasil no âmbito da OMC. O eixo preferencial regional é constituído pelas relações comerciais bilaterais do Brasil, concretizadas nos acordos do Brasil com o Mercosul e com os demais países da América Latina, que, em razão da proximidade geográfica, questões históricas e semelhanças econômicas e culturais, possuem uma relação mais estreita com o País. O eixo preferencial extrarregional é composto pelas relações preferenciais do País com parceiros fora do continente latino-americano.

## II.1 O eixo multilateral

O eixo multilateral vem se constituindo na principal Política do Brasil e está relacionado à intensa presença do País nas negociações do antigo GATT e em sua transformação em OMC, por meio das diversas rodadas de negociação, com o objetivo de liberalização do comércio internacional e de construção do que é hoje o sistema de regras e instrumentos de comércio internacional.

O quadro atual pode ser sintetizado em alguns de seus pontos mais relevantes.

### II.1.1 Tarifas

Após as sucessivas rodadas de redução tarifária, atualmente o Brasil tem consolidadas tarifas médias de 55% para produtos agrícolas e 35% para produtos não-agrícolas. Aplica uma média tarifária de 13,5%, sendo a média das tarifas aplicadas para produtos agrícolas de 10,1% e para produtos não agrícolas, de 14,1%.

Os setores com médias tarifárias aplicadas mais altas são: vestuário, com 15%; têxteis, com 23,3%; equipamentos de transporte, com 18,6%; e laticínios, com 18,3%. Vários produtos dessas categorias apresentam tarifas aplicadas máximas, tais como autos, têxteis e brinquedos. Detalhes do perfil tarifário do Brasil como notificados na OMC são apresentados a seguir (Tabelas 1 e 2):

**Tabela 1 – Perfil tarifário do Brasil**

Summary		Total	Ag.	Non-Ag		
<b>Simple average final bound</b>		31,4	35,4	30,8	Binding coverage:	Total 100
<b>Simple average MFN applied</b>	2012	13,5	10,1	14,1		Non-Ag 100
<b>Trade weighted average</b>	2011	10,2	12,0	10,1	Ag: Tariff quotas (in %)	0,2
<b>Imports in billion US\$</b>	2011	224,0	10,9	213,1	Ag: Special safeguards (in %)	0

Fonte: OMC, Tariff Profiles, 2012

Tabela 2 – Perfil tarifário do Brasil (cont.)

Product Groups	Final bound duties				MFN applied duties			Imports	
	AVG	Duty-free in %	Max	Binding in %	AVG	Duty-free in %	Max	Share in %	Duty-free in %
<b>Animal products</b>	37,8	5,4	55	100	8,2	9,6	16	0,1	3,4
<b>Dairy products</b>	48,8	0	55	100	18,3	0	28	0,3	0
<b>Fruit, vegetables, plants</b>	34,1	1,0	55	100	10,1	5,6	55	0,9	1,7
<b>Coffee, tea</b>	34,1	0	35	100	13,3	0	20	0,1	0
<b>Cereals &amp; preparations</b>	42,9	0,8	55	100	10,6	14,7	20	1,7	0,7
<b>Oilseeds, fats &amp; oils</b>	34,6	0,4	35	100	7,9	10,8	30	0,6	1,1
<b>Sugars and confectionery</b>	34,4	0	35	100	16,5	0	20	0,0	0
<b>Beverages &amp; tobacco</b>	37,7	0	55	100	17,0	1,7	27	0,7	0
<b>Cotton</b>	55,0	0	55	100	6,9	0	10	0,2	0
<b>Other agricultural prods.</b>	28,8	7,9	55	100	7,8	8,9	20	0,3	14,9
<b>Fish &amp; fish products</b>	33,6	3,8	35	100	10,3	4,6	32	0,6	27,3
<b>Minerals &amp; metals</b>	32,9	0,6	35	100	10,0	7,2	35	17,6	40,1
<b>Petroleum</b>	35,0	0	35	100	0,1	97,2	6	13,8	99,5
<b>Chemicals</b>	21,1	0,4	35	100	8,2	1,7	28	14,6	4,6
<b>Wood, paper, etc.</b>	28,4	2,6	35	100	10,6	3,6	18	1,4	14,4
<b>Textiles</b>	34,8	0	35	100	23,3	0	35	2,4	0
<b>Clothing</b>	35,0	0	35	100	35,0	0	35	0,8	0
<b>Leather, footwear, etc.</b>	34,6	0	35	100	16,0	0,8	35	2,5	0,2
<b>Non-electrical machinery</b>	32,4	0,4	35	100	12,8	12,3	35	14,9	17,4
<b>Electrical machinery</b>	31,9	2,6	35	100	14,1	12,6	25	11,3	16,3
<b>Transport equipment</b>	33,1	0	35	100	18,6	10,7	35	11,1	11,3
<b>Manufactures, n.e.s.</b>	33,0	0,8	35	100	15,1	9,9	35	4,0	19,6

Fonte: OMC, Tariff Profiles, 2012

Comparado com as médias dos países desenvolvidos e vários em desenvolvimento, o Brasil ainda é um país fechado para o comércio internacional. Para efeitos de comparação, a média das tarifas aplicadas pelo Brasil é superior às médias dos demais países do BRICS, à exceção da Índia, que apresenta uma média ligeiramente superior, de 13,7%. O paralelo singulariza-se quando considerada apenas a média para produtos não agrícolas. Enquanto o Brasil aplica uma média de 14,1%, a média da China é de 8,7%, a da Índia é de 10,4%, a da Rússia é de 7,6% e a da África do Sul, de 9,4%.

É relevante mencionar que moedas sobrevalorizadas podem anular os efeitos das tarifas consolidadas e até mesmo das aplicadas, e que moedas subvalorizadas, além de significarem subsídios às exportações, também amplificam o efeito das tarifas aplicadas e consolidadas.

## II.1.2 Defesa comercial

Com referência às medidas de defesa comercial, o Brasil se mostra ativo na aplicação de medidas antidumping. Durante o tempo de existência da OMC - período considerado de janeiro de 1995 a dezembro de 2013, o Brasil apresentou 334 medidas iniciadas,

em um universo de 4519 investigações, além de 165 medidas aplicadas no período. Em relação às medidas compensatórias, a atuação é menos frequente, com apenas 7 medidas aplicadas em um universo de 190 medidas. Finalmente, o Brasil aplicou apenas 2 salvaguardas, em um total de 136 medidas aplicadas pelos membros da OMC.

O Brasil, ao lado de EUA e UE, tem atuação agressiva na abertura de investigações antidumping. Apesar de consideradas como medidas protecionistas, são medidas legais e previstas dentro das regras do comércio internacional.

Novamente, vale mencionar que desalinhamentos cambiais significativos praticados por vários países contra os quais o Brasil aplicou medidas antidumping distorcem os dados das investigações e o efeito da medida aplicada, muitas vezes anulando os objetivos da medida.

### II.1.3 Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

A adoção de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias é, hoje, uma das formas mais eficientes de se criar barreiras ao comércio. Se, por um lado, os países desenvolvidos clamam por seus direitos de garantir níveis elevados de qualidade para os produtos consumidos em seus territórios, por meio de regulamentos, padrões e processos de certificação, por outro, tais regras podem se tornar eficientes medidas discriminatórias e de proteção contra exportações de outros países.

A existência dos Acordos de TBT e SPS da OMC procura limitar tal discriminação por meio de negociações de exigências mínimas estabelecidos por órgãos internacionais. Diante desse quadro, é importante a participação do Brasil em todos os órgãos definidores de regulamentos e padrões. Mais ainda, é relevante uma presença cada vez mais atuante do Brasil nos órgãos responsáveis sobre tais temas como os Comitês de TBT e SPS da OMC e dos comitês regionais.

No momento em que os mega-acordos de comércio estão sendo negociados e na medida em que propõem processos de equivalência e reconhecimento mútuo com o objetivo de atenuar os efeitos de barreiras regulatórias, a OMC se torna o único foro internacional para o Brasil impedir que suas exportações sejam discriminadas. Assim, medidas que afetam fortemente exportações do Brasil, tais como REACH contra químicos, RED da União Europeia e a Lei Grenelle da França contra etanos, devem ser examinadas.

Para aferir a devida importância desse tema no comércio internacional, deve-se verificar como as medidas de TBT e SPS estão sendo questionadas na OMC. Os dois comitês criaram uma modalidade para possibilitar a discussão de barreiras técnicas, sanitárias e

fitossanitárias, dirimir dúvidas, e exprimir reação de cada medida notificada, antes que o caso seja levado ao sistema de solução de controvérsias.

A Tabela 3 apresenta o total de questionamentos específicos de comércio (*specific trade concerns*) levados aos comitês pelos demais membros da OMC e pelo Brasil. A medida permanece na agenda até que a discussão seja esgotada ou até que o caso se transforme em uma disputa. Vale notar que a presença do Brasil ainda é tímida com relação aos demais parceiros da OMC.

**Tabela 3 - Specific Trade Concerns apresentados nos Comitês de TBT e SPS (01/2009 – 01/2014)**

	STCs		
	Total	Contra o Brasil	Propostas pelo Brasil
<b>TBT</b>	195	9	14
<b>SPS</b>	91	4	14

Fonte: OMC

#### II.1.4 Participação do Brasil no DSB

O Brasil também é considerado participante ativo no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o DSB (*Dispute Settlement Body*), não só como demandante, mas também como demandado. Segundo a OMC, o Brasil é demandante em 26 casos, demandado em outros 15 e ingressou como terceiro interessado em 85 oportunidades<sup>2</sup>. A participação do País ficou conhecida em contenciosos que definiram pontos importantes das regras da OMC, como no caso das aeronaves, entre Brasil e Canadá, o caso do açúcar, entre Brasil e UE, o caso do algodão, entre Brasil e EUA, e o caso dos pneus, entre Brasil e UE.

Com relação à agricultura, enquanto as negociações da Rodada de Doha não avançam, o DSB tem funcionado como forma de interpretar e ampliar o alcance das regras via decisões do Órgão de Apelação. O DSB permanece como peça fundamental no sistema de comércio internacional. Os esclarecimentos decorrentes de casos levados ao DSB resultam em um adensamento das regras da OMC, que contribuem de maneira significativa para o fortalecimento do sistema.

<sup>2</sup> . Cf. WTO. Disputes by Country/Territory. Ver em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)> Acessado em 03 de julho de 2014.

No caso de se prolongar o impasse da Rodada, em especial nos conflitos referentes à área agrícola, o Brasil tem no DSB uma importante ferramenta para obter a interpretação do Acordo de Agricultura, de forma a fazer valer os interesses do país.

### II.1.5 Rodada de Doha

Ainda no âmbito multilateral, destaca-se a atuação do Brasil nas negociações da Rodada Doha da OMC. O país vem privilegiando as negociações na OMC, sob o argumento, acertado, de que, no foro multilateral, há maior poder de barganha para negociar questões de interesse do Brasil, principalmente em agricultura, em razão do grande número de países em desenvolvimento membros do sistema que partilham das mesmas posições. Pontos específicos, como a redução dos subsídios agrícolas, são tradicionalmente debatidos no âmbito multilateral e não nos acordos preferenciais, já que afetam todos os parceiros comerciais e seus impactos não podem ser limitados a determinadas relações bilaterais.

O País teve papel de destaque nas negociações da Rodada Doha, liderando o G20 Agrícola, que trouxe propostas relevantes para o setor, e mostrando-se ativo nas negociações de outros temas. Com o êxito do G20, o Brasil alterou a geometria de poder do antigo GATT, antes dominado por EUA, UE, Canadá e Japão, para uma nova geometria agora liderada por EUA, UE, Brasil, Índia e China.

Entretanto, apesar do impulso da Conferência Ministerial de Bali, a Rodada mantém-se em impasse após 13 anos de negociações. As dificuldades em obter consenso entre os membros impossibilitaram a atualização das regras de comércio e novos acessos a mercados. À exceção do Acordo de Facilitação de Comércio, os resultados de Bali, apesar de sua importância política, trazem poucos efeitos concretos para o Brasil, que continua a buscar o fim dos subsídios agrícolas e ampliação das quotas agrícolas no sistema multilateral.

A OMC permanece relevante para política de comércio exterior do Brasil e o País deve se manter sempre engajado nas negociações multilaterais. A revitalização da OMC é de interesse do País e, apesar das dificuldades nas negociações, os dois outros pilares da organização – a solução de controvérsias e a supervisão das políticas de comércio – mantêm-se ativos e de grande importância para o comércio internacional.

Se e quando forem concretizadas as negociações dos mega-acordos centrados nos EUA e UE, a ampliação do quadro regulatório proposto certamente afetará o Brasil. O único foro onde o País poderá levar conflitos comerciais derivados de discriminação será a OMC.

## II.1.6 Acordos plurilaterais

No âmbito multilateral, no que se refere à criação de novas regras, percebe-se um movimento paralelo, em prol da criação de acordos plurilaterais, ou seja, acordos que não contam com a adesão de todos os membros da OMC.

Esses acordos podem ser criados de diferentes maneiras. No âmbito da OMC, a primeira forma ocorre mediante aprovação de sua negociação por consenso dos membros de toda a OMC, ainda que alguns optem por não aderir ao acordo. Essa alternativa permite que apenas as partes desse acordo se beneficiem das vantagens ali negociadas, nos moldes do Acordo de Compras Governamentais e Aeronaves Civis. A segunda alternativa é a criação de acordos independentes do consentimento dos membros da OMC, mas que operam sob a cláusula da nação mais favorecida. Essa via obriga que as vantagens ali negociadas sejam estendidas a todos os membros da Organização, inclusive àqueles que não participam do acordo, como ocorreu no Acordo de Informação Tecnológica.

Discute-se, atualmente, a possibilidade de negociação de outros acordos plurilaterais de comércio, que promovam abertura de mercados em determinados setores e permitam a criação de novas regras. Dentre eles, destacam-se um acordo sobre serviços e um acordo sobre comércio e de bens ambientais.

Deve-se evidenciar o acordo plurilateral sobre comércio de serviços (*Trade In Services Agreement* – TISA), já em negociação, que pretende avançar na liberalização da área no âmbito do GATS. Atualmente, os entendimentos ocorrem fora do escopo da OMC, mas poderão futuramente ser incluídos no arcabouço da Organização via cláusula de acordos preferenciais. As negociações já contam com 50 participantes, que, juntos, representam 70% do comércio internacional de serviços, demonstrando a importância do acordo<sup>3</sup>.

O Brasil não tem demonstrado interesse em participar nas negociações desses acordos, em especial do TISA, mantendo sua posição de priorizar os acordos no âmbito da Rodada para manter seu poder de barganha para negociar a área agrícola. A não participação do Brasil poderá implicar o isolamento do País na definição de novas regras em área fundamental para a inserção do Brasil nas cadeias de valor e busca de maior competitividade para a área que cada vez mais é fundamental para a produção de bens industriais e agrícolas.

---

3 Fonte: COALITION OF SERVICES INDUSTRIES. The Trade in Services Agreement, <<https://servicescoalition.org/negotiations/trade-in-services-agreement>> Acessado em 4 de junho de 2014.

## II.2 O eixo dos acordos preferenciais

A multiplicação dos acordos preferenciais é uma realidade que vem marcando o cenário do comércio internacional desde a década dos anos 90.

A política de comércio da maioria dos países optou por negociações multilaterais em paralelo com a de acordos preferenciais para aprofundar a área de acesso de mercados de bens e serviços. O número de acordos dos principais parceiros do Brasil é relevante como aponta a Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4 – Acordos Preferenciais de Comércio notificados à OMC**

<b>País</b>	<b>APCs em vigor</b>	<b>APCs notificados à OMC (não em vigor)</b>
<b>EUA</b>	14	0
<b>UE</b>	34	3
<b>EFTA</b>	23	7
<b>China</b>	10	4
<b>Índia</b>	15	4
<b>México</b>	16	1
<b>Coreia do Sul</b>	12	3
<b>Japão</b>	13	3
<b>Nova Zelândia</b>	9	1
<b>Cingapura</b>	19	3

Fonte: OMC. Elaboração: CCGI

No entanto, o Brasil acabou se isolando no Mercosul e na América do Sul, concretizando alguns poucos acordos com países do Sul. No âmbito extrarregional, o Brasil possui apenas um número limitado de acordos preferenciais de comércio (APCs), com Índia, Israel, União Aduaneira do Sul da África – SACU, Egito e Palestina, sendo que apenas os dois primeiros acordos estão em vigor.

### II.2.1 Acordos preferenciais do Brasil

#### MERCOSUL

O principal projeto de integração do Brasil nas últimas duas décadas foi o Mercosul. O bloco tinha um projeto ambicioso de se tornar, em um curto espaço de tempo, um mercado comum do cone sul.

Inicialmente o projeto evoluiu, com a participação dos membros do Mercosul nas exportações brasileiras aumentando substancialmente de 4,20%, em 1990, para 11,45%, em 1992, chegando a 17,36%, em 1998 - maior participação obtida pelo bloco<sup>4</sup>.

Entretanto, no final da década de 1990, dificuldades começaram a surgir. A desvalorização do real e a crise argentina de 2001 impediram o oferecimento de novas concessões e o avanço do processo de integração. Uma série de atrasos no cronograma de liberalização do comércio intrabloco, aliada à dificuldade de eliminar progressivamente as exceções à TEC, prejudicaram o processo de integração. O comércio intrabloco também foi prejudicado pela imposição de barreiras como licenças não automáticas de importação. A ascensão da China no comércio internacional, especialmente na América Latina, também contribuiu para a queda da participação do bloco nas exportações brasileiras.

Desde o início dos anos 2000, o processo de integração do cone sul estancou. Os fluxos comerciais intrabloco perderam importância relativa e jamais voltaram aos patamares do fim dos anos 1990. Em 2013, a participação do Mercosul nas exportações brasileiras era de apenas 10,19%<sup>5</sup>.

Ao longo dos anos, o Mercosul também perdeu seu foco comercial e passou a se preocupar mais com a chamada dimensão social e cidadã<sup>6</sup>, deixando de promover políticas que poderiam contribuir para o aprofundamento da integração regional.

Por outro lado, a Decisão n. 32/2000 do Conselho do Mercado Comum, buscando fortalecer a união aduaneira, estipulou o compromisso dos Estados Membros do Mercosul de negociar futuros APCs de forma conjunta. Tal medida, hoje, se mostra como um entrave à inserção comercial do Brasil no comércio mundial, uma vez que a conclusão de novos APCs agora depende do comprometimento também dos demais membros do bloco na concessão de preferências.

Em face das dificuldades atualmente enfrentadas pela economia argentina, que resultam em uma reticência do país em promover uma maior abertura comercial, a Decisão n. 32 age como uma camisa de força para o Brasil, impedindo que esse dê prosseguimento às negociações de novos APCs. Nas negociações do acordo com a União Europeia, por exemplo, a Argentina vem demonstrando falta de vontade política em fechar uma oferta substancial para as negociações.

4 Cf. BRASIL. MDIC. SECEX. Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>> Acessado em 04 de julho de 2014.

5 Cf. BRASIL. MDIC. SECEX. Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>> Acessado em 04 de julho de 2014.

6 BARBOSA, R. 2014.

## ALADI

No âmbito regional, o Brasil participa da Associação Latino Americana de Integração - ALADI, que visa promover a integração econômica entre os países da região. O Mercosul, subscrito nessa organização por meio do Acordo de Cooperação Econômica - ACE n. 18, também busca estender o processo de integração para além do cone sul, estando a acessão ao bloco aberta a todos os membros da ALADI<sup>7</sup>.

Em consonância com essas metas, já na década de 1990, foram celebrados ACEs do Mercosul com Chile e Bolívia, que previam a criação de zonas de livre comércio. Nos anos 2000, foram celebrados acordos com México, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Cuba. O Brasil também tem acordos assinados com Guiana e Suriname<sup>8</sup>.

De modo geral, os acordos abrangem uma gama significativa de produtos e, após o término do período de desgravação, oferecem margens de preferência importantes. No entanto, à exceção do acordo com o Chile, nenhum deles abrange o setor de serviços e todos os acordos se mostram limitados no que toca à regulamentação das barreiras não tarifárias.

## AMÉRICA LATINA: ENTRE O ATLÂNTICO E O PACÍFICO

Apesar de o Brasil ter fortes interesses em sua expansão comercial na América do Sul, a recíproca não tem se mostrado verdadeira. O avanço do Brasil é temido na região e a maioria dos países da região partiu para uma política agressiva de negociação de acordos preferencias com países fora da zona, como fica evidente na Tabela abaixo.

Países como Chile, México, Colômbia e Peru vêm negociando um número significativo de acordos preferenciais, inclusive acordos de última geração, que compreendem temas “extra OMC”, com intensa regulamentação de barreiras não tarifárias, o que cria conflito de regras entre os parceiros da região. Um passo mais ousado foi dado com a criação da Aliança do Pacífico, composta por esses quatro países, que se posiciona como uma alternativa de integração regional na América Latina, em oposição aos modelos do Mercosul e dos países bolivarianos. México, Chile e Peru também participam da negociação do TPP e Colômbia já manifestou interesse em aderir ao acordo.

A América do Sul se encontra, assim, cindida entre o Atlântico e o Pacífico, com esses países promovendo, de maneira intensiva, sua inserção comercial por meio dos APCs. Mais uma vez, as preferências obtidas pelo Brasil sofrem erosão paulatina e

<sup>7</sup> Artigo 20 do Tratado de Assunção

<sup>8</sup> O Acordo com o Suriname confere preferencias ao Suriname exclusivamente para as exportações de arroz.

os APCs existentes não são mais suficientes para assegurar a integração comercial com esses países.

Essas negociações contrapõem-se às preferências concedidas ao Brasil, sobretudo ao analisarmos o perfil exportador dos países envolvidos e a competição com produtos brasileiros. Vale frisar que os países ilustrados na Tabela abaixo correspondem ao destino de 40% do total das exportações de bens manufaturados brasileiros para a América Latina. A perda de preferência nesses mercados pode ter impactos importantes para a inserção dos produtos manufaturados brasileiros que já vêm encontrando dificuldade para competir no mercado internacional.

**Tabela 5 – APCs firmados/em negociação por alguns países da AL**

	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru	Bolívia	Venezuela
<b>Austrália</b>							
<b>Canadá</b>							
<b>Chile</b>	-						
<b>China</b>							
<b>Cingapura</b>							
<b>Colômbia</b>		-					
<b>Coreia do Sul</b>		*					
<b>EFTA</b>							
<b>EUA</b>							
<b>Índia</b>							
<b>Japão</b>							
<b>Malásia</b>							
<b>México</b>				-			
<b>Nova Zelândia</b>							
<b>Peru</b>							
<b>Turquia</b>							
<b>Tailândia</b>							
<b>UE</b>							
<b>Vietnam</b>							
<b>Aliança Pacífico</b>							
<b>TPP</b>							
Firmado							
Em negociação							

Fontes: Sítios virtuais dos ministérios e secretarias de comércio exterior dos países selecionados. \*ratificação pendente. Elaboração CCGI

## 11.2.2. Brasil - acordos preferenciais extrarregionais

No eixo extrarregional, o Brasil, no âmbito do Mercosul, possui apenas um número limitado de acordos preferenciais de comércio, muitas vezes envolvendo um número limitado de produtos. São eles com: Índia, Israel, União Aduaneira do Sul da África (SACU), Egito e Palestina, sendo que apenas os dois primeiros acordos estão em vigor (Tabela 6):

**Tabela 6 - Acordos Preferenciais de Comércio no Mercosul**

<b>Acordo</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Entrada em Vigor</b>
<b>Mercosul-Índia</b>	25.01.2004	01.06.2009
<b>Mercosul-Israel</b>	18.12.2007	39.04.2010
<b>Mercosul-SACU*</b>	03.04.2009	---
<b>Mercosul-Egito</b>	02.08.2010	---
<b>Mercosul-Palestina</b>	20.12.2011	---

Fonte: Mercosul. \*União Aduaneira do Sul da África.

A integração oferecida por esses acordos ainda é pequena. O acordo com a Índia abrange um número limitado de linhas tarifárias de cerca de 500 produtos para cada parte e oferece uma margem de preferência de apenas 20%. O Acordo com Israel possui importância reduzida para a pauta de exportações brasileiras. Nenhum dos acordos trata da liberalização de serviços e há pouca inovação na regulação das barreiras não tarifárias.

A corrente de comércio com esses países também não representa quantidade significativa nas exportações ou nas importações brasileiras (Tabela 7):

**Tabela 7 - Fluxo de Comércio entre o Brasil e os países parte de APCs com o Mercosul (2013)**

<b>País</b>	<b>Exportações</b>		<b>Importações</b>	
	<b>US\$ FOB (bi)</b>	<b>Participação no total</b>	<b>US\$ FOB (bi)</b>	<b>Participação no total</b>
<b>Egito</b>	2,20	0,91%	0,28	0,12%
<b>Índia</b>	3,13	1,29%	6,36	2,65%
<b>Israel</b>	0,46	1,19%	1,11	0,46%
<b>Palestina</b>	0,03	0,01%	0,00	0,00
<b>SACU</b>	1,86	0,77%	0,72	0,30%

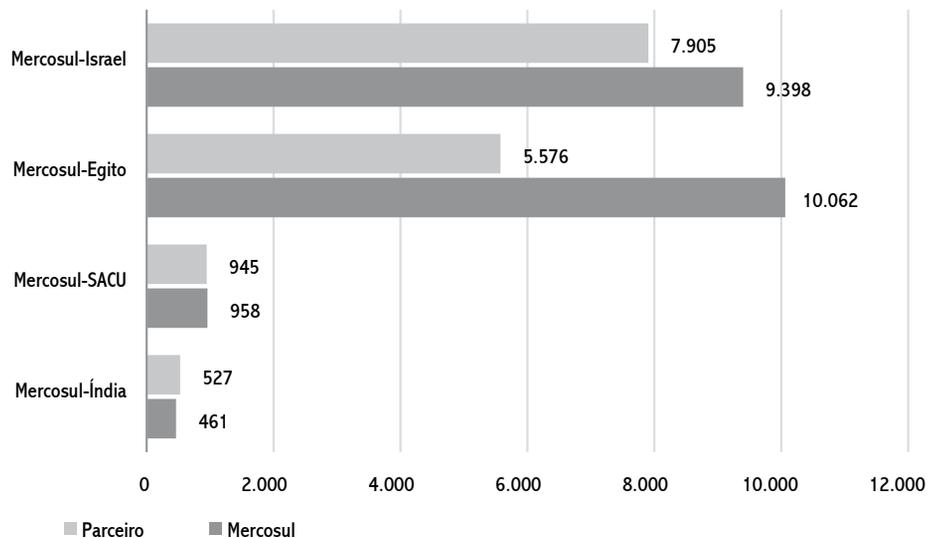
Fonte: SECEX, 2014.

A Tabela 7 apresenta o volume de exportações e importações (em US\$ bi) e a participação dessas no total exportado e importado pelo Brasil no ano de 2013. Os números demonstram que, dos acordos firmados, ainda que não em vigor, a Índia e Israel são os parceiros mais relevantes para a exportação, totalizando, cada um, 1,29% e 1,19%, respectivamente. Se for levado em consideração os parceiros mais relevantes do Brasil (caso da UE com 15%), o índice dos países que assinaram acordos preferenciais de comércio com o Mercosul é pouco relevante.

O mesmo ocorre quando se analisam as importações. O Brasil importa da Índia o equivalente a 2,65% de toda a sua pauta importadora e é o principal parceiro nesse aspecto. Novamente, um índice pouco relevante para o conjunto das importações.

Parte desse diagnóstico pode ser evidenciada na liberalização comercial previsto em cada um desses acordos. Mesmo com índices já baixos de participação nas exportações e nas importações, a liberalização tarifária previsto nesses acordos também é pouco significativa.

**Gráfico 1 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul**

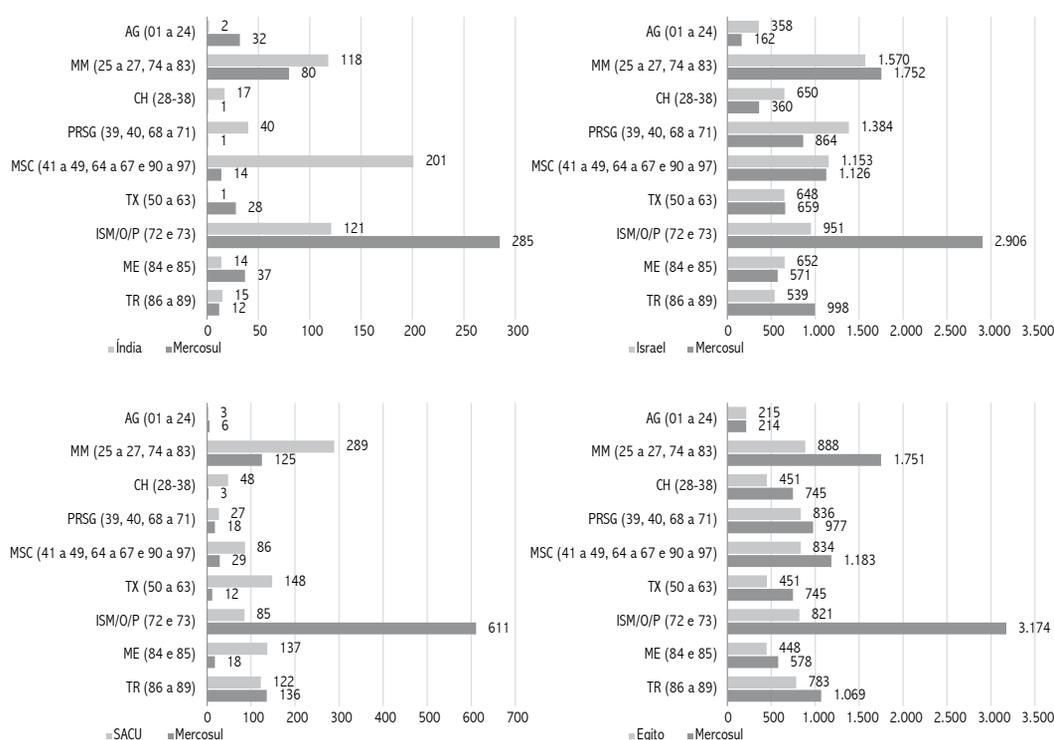


Fonte: APCs do Mercosul.

O Gráfico 1 aponta que, exceção ao Acordo Mercosul-Índia, em todos o Mercosul é o bloco que mais desgrava suas tarifas do que seu respectivo parceiro comercial. Ainda, a SACU e a Índia que, dentre os países com os quais o Mercosul tem acordo, são uns dos maiores mercados, a desgravação tarifária não chega a 1000 linhas a 8 dígitos no Sistema Harmonizado (SH). O Mercosul incluiu no seu compromisso de desgravação tarifária mais de 10.000 linhas no acordo com o Egito, porém, o mesmo país se comprometeu em apenas 5.536.

Do ponto de vista da quantidade de linhas tarifárias, são poucos os produtos abrangidos. Quando a análise é feita setorialmente, percebe-se que o setor de químicos é aquele em que os membros do Mercosul mais se comprometem a baixar ou zerar tarifas de importação. Em relação aos parceiros, os setores com maior número de produtos nos compromissos de desgravação são (i) ME – máquinas e equipamentos eletrônicos e científicos (SH 84 e 85); (ii) TX – Têxteis (SH 50 a 63); e (iii) MSC – Miscelânea de Produtos Manufaturados (SH 41 a 49, 64 a 67 e 90 a 97).

**Gráfico 2 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul**



Fonte: APCs do Mercosul. Legenda: AG (01 a 24) – Agricultura; MM (25 a 27, 74 a 83) – Metais e Mineração; CH (28-38) – Químicos e Fármacos; PRSG (39, 40, 68 a 71) – Plástico, Borracha, Pedras e Produtos de vidro; MSC (41 a 49, 64 a 67 e 90 a 97) – Miscelânea de Produtos Manufaturados; TX (50 a 63) – Têxteis; ISM/O/P (72 e 73) – Ferro e Aço; ME (84 e 85) – Máquinas e Equipamentos Eletrônicos e Científicos; TR (86 a 89) – Transporte.

Em contrapartida, os setores que contam com menos linhas na lista de compromissos dos Mercosul, de forma geral, são (i) TR – Setor de Transportes (SH 86 a 89); (ii) MM – Setor de Metais e Mineração (SH 25 a 27 e 74 a 83); e (iii) ISM/O/P – Ferro e Aço (SH 72 e 73).

O Brasil, por meio do Mercosul, continua a negociação de acordos já existentes com a SACU e a Índia, no intuito de aumentar as linhas tarifárias da lista de compromissos. Além disso, reiniciaram o processo de negociação com a União Europeia em 2010, dentre outras iniciativas, conforme a Tabela 8 abaixo.

**Tabela 8 - Acordos Preferenciais de Comércio em negociação pelo Mercosul**

<b>APC</b>	<b>Estágio atual</b>
<b>Canadá</b>	As consultas foram iniciadas em 2012 para decidir sobre eventual início de negociações (Circular SECEX n. 45/12).
<b>CCG*</b>	Há um Acordo-Quadro assinado em 2005 que trata sobre a possibilidade de uma zona de livre comércio entre os dois blocos. A última reunião de negociação ocorreu em 2012.
<b>Índia</b>	Há negociações para que o APC atual seja expandido.
<b>Jordânia</b>	Há um Acordo-Quadro assinado em 2008 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
<b>Marrocos</b>	Há um Acordo-Quadro assinado em 2004 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
<b>Paquistão</b>	Há um Acordo-Quadro assinado em 2006 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
<b>SACU**</b>	Há negociações para que o APC atual seja expandido.
<b>SICA***</b>	As tratativas foram iniciadas em 2004, porém a última reunião exploratória é de 2010.
<b>Turquia</b>	Há um Acordo-Quadro assinado em 2010 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
<b>União Europeia</b>	Depois de terem sido iniciadas em 1994 e interrompidas em 2004, as negociações com o bloco europeu foram relançadas em 2010, com chamada da SECEX para consulta ao setor privado (Circular SECEX n. 44/12).

Fonte: Ministério das Relações Exteriores.

Com relação ao vetor extrarregional de integração, o Brasil deve dar prosseguimento às negociações já em andamento, em especial com a União Europeia, parceiro de grande expressividade para o comércio exterior brasileiro, que vem celebrando um número significativo de acordos, o que pode prejudicar as exportações brasileiras, caso essas não se tornem também objeto de preferências.

### II.2.3 Mega-acordos preferenciais: ameaça ou oportunidade?

O cenário de isolamento do Brasil é agravado com o início das negociações dos mega-acordos de comércio, que abrangem grande parte dos fluxos de comércio internacional.

Tais acordos são liderados pela União Europeia e pelos Estados Unidos, que procuram negociar um quadro regulatório cada vez mais denso, com a criação de regras que atendem os desafios do comércio internacional atual, pautado por cadeias globais de valor.

A primeira iniciativa de mega-acordo, lançada pelos Estados Unidos, foi o *Trans-Pacific Partnership* – TPP. Participam, atualmente, das negociações Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã.

O acordo é uma tentativa dos Estados Unidos de conter a influência da China na Ásia, garantindo o acesso americano aos mercados da região. Ademais, o acordo deve proporcionar uma integração profunda entre as partes, a partir da definição de regras referentes a: barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, propriedade intelectual, serviços, meio ambiente, cláusulas trabalhistas, investimentos, pequenas e médias

empresas, empresas estatais, cadeias de valor, convergência regulatória, dentre outros. Essas regras ultrapassam o quadro da OMC e propõem a regulação de novos temas relacionados ao comércio internacional, ainda não abrangida pelo sistema multilateral.

A segunda iniciativa é o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP. O TTIP coloca na mesa de negociação Estados Unidos e União Europeia, que durante décadas lideraram as negociações no sistema multilateral, o que demonstra a transição do principal foro de negociação da esfera multilateral para a esfera preferencial.

O acordo busca reforçar a importância das transações transatlânticas em um cenário de comércio internacional cada vez mais centrado na Ásia. Os dois parceiros agora procuram resolver divergências históricas sobre a regulação de determinados aspectos do comércio a fim de criar um acordo inovador que pautar o comércio internacional do século XXI. Mais do que redução de tarifas, o TTIP visa eliminar as barreiras não tarifárias entre os parceiros comerciais, promovendo a harmonização, a equivalência ou o reconhecimento mútuo de regulamentos técnicos e padrões, a fim de intensificar as transações comerciais entre os atores.

A terceira iniciativa foi lançada pela Associação das Nações do Sudeste Asiático - ASEAN, a fim de unir em um único bloco todos os seus parceiros preferenciais. O *Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP apresenta um modelo alternativo ao TPP, com maior flexibilidade para as partes. A entrada da China nas negociações traz ainda maior importância ao acordo e marca uma reação do país ao seu isolamento do TPP. Atualmente, participam das negociações os 10 membros da ASEAN (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã) e os seus seis parceiros preferenciais (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia e Nova Zelândia).

O continente asiático cada vez mais se firma como centro de gravidade do comércio internacional, trazendo inovações regulatórias, modelos de integração profunda e o estabelecimento de diversas cadeias globais de valor.

Nesse cenário, o Brasil, mais uma vez, se vê isolado. Os mega-acordos proporcionarão a seus membros acesso a mercados preferenciais em detrimento das exportações brasileiras, que permanecerão regidas pelas regras da OMC e da nação mais favorecida. Os poucos acordos preferenciais do Brasil são insuficientes para mitigar essa perda relativa de acesso a mercados.

Ainda mais importante, as novas regras de comércio passarão a ser desenhadas nesses acordos, uma vez que as negociações multilaterais permanecem estagnadas. Essas regras não deverão se limitar às relações bilaterais entre os parceiros preferenciais, mas acabarão sendo estendidas ao sistema multilateral. Por se concentrarem em regras sobre barreiras não-tarifárias, esses acordos tratarão de questões “atrás das fronteiras”, ou seja, da coerência de regras domésticas, cuja aplicação diferenciada com base na origem das

exportações é complexa, senão impossível. Ao se isolar dessas iniciativas, o Brasil não participará da definição das regras de comércio que serão aplicadas às suas exportações no futuro próximo.

Os acordos preferenciais e as cadeias de valor

A grande questão que ora se apresenta está no fato do Brasil ter negociado um número pequeno de acordos preferenciais de comércio e quando o fez, escolheu países em desenvolvimento, de pouco avanço tecnológico. No entanto, a participação em acordos preferenciais é apontada como favorável à integração do País nas cadeias de valor. Vários estudos<sup>9</sup> já demonstram uma correlação positiva entre acordos preferenciais de comércio e integração da produção entre os países. Os elementos apontados como favoráveis à integração produtiva são: a redução das tarifas de importação em si, o estabelecimento de disciplinas comuns nas áreas de investimento, de serviços, a eliminação de barreiras não tarifárias, dentre outros. Quanto mais profunda a integração, maiores são os incentivos para a fragmentação da produção.

A pergunta que deve ser feita então é se o Brasil precisa dos acordos preferenciais para se inserir nas cadeias globais de valor ou, sem eles, poderá fazê-lo de forma eficiente? A resposta para essa questão está clara na literatura: ela é positiva, se possibilitada a formação de “parceiros naturais”, que se formam e fortalecem mesmo na ausência de acordos preferenciais, onde os fluxos comerciais são relevantes porque os fornecedores tornam-se eficientes<sup>10</sup>.

Nesse sentido, pode-se atentar para os dois lados relevantes das cadeias de produção: i) encadeamentos para trás, que se forma quanto maior a relevância de um determinado país como fonte de bens intermediários para as exportações do Brasil, tornando maior o potencial para a criação de uma cadeia de fornecimento global envolvendo o Brasil; ii) encadeamento para frente, que se forma quanto maior a relevância do Brasil como fonte de bens intermediários para as exportações desse determinado país, também tornando maior o potencial para a criação de uma cadeia de fornecimento global envolvendo o Brasil.

Em síntese, acordos preferencias e cadeias de valor podem se reforçar. No entanto as concessões que devem ser dadas aos acordos preferenciais podem ser negociadas, enquanto que as cadeias globais exigem reformas unilaterais, o que representa maiores custos de ajustes para o País. É essa uma boa razão para que as duas iniciativas se façam conjuntamente

9 Blyde et al, 2013; Johson e Noguera, 2012; Hayakawa e Yamashita, 2011; Orefice e Rocha, 2011

10 Blyde et al, 2013

### III Comércio exterior e competitividade

É evidente que não existe Política de Comércio Exterior que não esteja alinhada a uma forte Política de Competitividade.

Desse modo, é relevante que se compreenda quais são as principais gargalos que fazem o Brasil ocupar o fraco 54º lugar em competitividade no Relatório sobre Índice de Competitividade Mundial, em um ranking composto por 60 países<sup>11</sup>. Alguns dados podem elucidar a questão.

A primeira questão a merecer atenção ao se analisar a relação entre comércio internacional e barreiras à integração de cadeias refere-se à infraestrutura logística. De acordo com o Banco Mundial<sup>12</sup>, o Brasil ocupa a posição número 65, num total de 160, em ordenamento feito a respeito de logística. Ainda de acordo com o trabalho, o Brasil caiu 20 posições em relação ao ranking de 2012, ficando atrás da Argentina e dos outros BRICS. O pior desempenho do País recai sobre a eficiência de gerenciamento alfandegário, ficando no 94º lugar.

Em outro estudo realizado pela FIESP<sup>13</sup>, verificou-se que a defasagem da infraestrutura logística brasileira é, em média, cerca de 70% em relação às melhores práticas internacionais, para o ano de 2010 (último ano disponível). Nesse trabalho, analisou-se o desempenho comparado da infraestrutura de transportes nas cinquenta maiores regiões metropolitanas do Brasil, segundo definição do IBGE, compreendendo cerca de 50% da população e do PIB nacionais. Ao todo, foram levantados 18 indicadores subdivididos nas categorias de oferta, qualidade dos serviços, utilização e frete, segundo metodologia desenvolvida pela *US Chamber of Commerce*. Tais indicadores foram selecionados segundo critérios de relevância e abrangeram os principais modais de transporte atualmente utilizados no Brasil: rodovias, ferrovias e hidrovias. Ainda foram incluídos indicadores relacionados à atividade portuária, que é hoje reconhecidamente uma das principais deficiências de infraestrutura no país, particularmente no que tange ao desempenho do comércio exterior.

Alguns exemplos de indicadores podem ser citados:

- Rodovias pavimentadas = 19% contra um *benchmark* internacional = 100
- Frete rodoviário (US\$/1000.ton.Km) = 51,75 contra benchmark internacional = 14,0

---

11 Relatório sobre índice de competitividade mundial. Fundação Dom Cabral e IMD, 2014

12 Banco Mundial. Trade Logistics in the Global Economy 2014

13 FIESP, Ferraz, Apresentado no Encontro Internacional de Infraestrutura, 2013.

- Tempo de desembaraço aduaneiro em aeroportos = 2,6 dias contra um benchmark internacional = 5,4 horas.

Considerando-se que mais de 90% do comércio exterior brasileiro é realizado via portos, dados do Banco Mundial <sup>14</sup> demonstram que para se importar via portos no Brasil, o tempo gasto é de aproximadamente 7 dias, ao passo que a média mundial é de 6,71 dias. Para exportar, o Brasil apresenta média de 6 dias, enquanto no restante do mundo, gastam-se 5,49 dias. Tais demoras para o desembaraço de mercadorias acabam por prejudicar as exportações domésticas, principalmente manufaturas, e também atuam como barreiras protecionistas adicionais.

### III.1 Competitividade e custo da mão de obra no Brasil comparados com o resto do mundo

A fim de se obter um quadro da situação da competitividade do Brasil frente ao mundo, foram tomados dados estimados pela FIESP. Segundo o estudo, competitividade pode ser entendida como “*a capacidade de um país de criar condições para que as empresas e organizações nele instaladas produzam o maior bem-estar possível para seus cidadãos e para que o façam crescer ao longo do tempo em relação ao dos cidadãos de outros países*” <sup>15</sup>. O estudo construiu um índice composto de oito determinantes da competitividade: (1) Economia Doméstica; (2) Abertura Comercial; (3) Governo; (4) Capital; (5) Infraestrutura; (6) Tecnologia; (7) Produtividade; (8) Capital Humano (Tabela 9).

---

14 Banco Mundial, Trade Logistics in the Global Economy 2014

15 Fiesp – Índice de competitividade das nações – Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-de-competitividade-das-nacoes-ic-fiesp/>> (Acessado em 4 de julho de 2014)

Tabela 9 – Ranking do Índice de Competitividade FIESP para o ano de 2012

Grupo	País	Nota	RK	Grupo	País	Nota	RK
Q1 Elevada	Estados Unidos	91.8	1	Q3 Média	Espanha	51.1	23
	Hong Kong	75.3	2		Rússia	50.0	24
	Suíça	74.7	3		Itália	47.3	25
	Cingapura	74.4	4		Hungria	47.2	26
	Coreia do Sul	74.2	5		República Tcheca	46.5	27
	Noruega	70.2	6		Malásia	46.0	28
	Holanda	70.1	7		Argentina	41.9	29
	Irlanda	70.0	8		Portugal	39.9	30
	Japão	69.7	9		Polônia	38.3	31
	Israel	68.1	10		Grécia	37.2	32
	Dinamarca	68.0	11		Chile	36.3	33
Q2 Satisfatória	Suécia	67.4	12	Q4 Baixa	México	28.3	34
	Alemanha	66.4	13		Tailândia	26.3	35
	Finlândia	62.6	14		África do Sul	24.0	36
	Canadá	61.7	15		Brasil	22.5	37
	Áustria	59.7	16		Venezuela	21.5	38
	Nova Zelândia	59.1	17		Colômbia	20.3	39
	Bélgica	58.9	18		Filipinas	19.2	40
	França	56.2	19		Indonésia	19.4	41
	Austrália	55.1	20		Turquia	17.2	42
	Reino Unido	54.9	21		Índia	8.9	43
	China	52.9	22				

Fonte: FIESP. Elaboração: Decomtec/FIESP

Assim, o Brasil se situa apenas na 37ª posição, em um total de 43 países, estando no quadrante de baixa competitividade, segundo o estudo apresentado.

### III.2 Competitividade e encargos trabalhistas

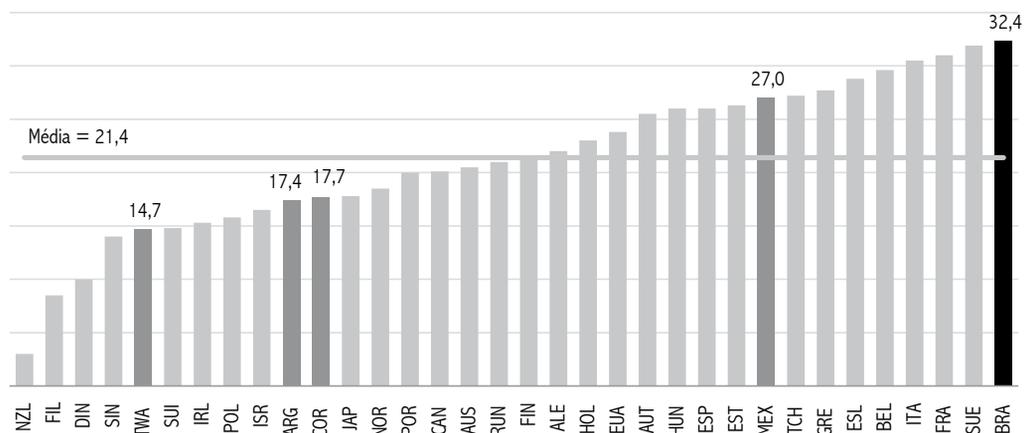
Com relação aos encargos tributários da mão de obra no Brasil, outro estudo realizado pela FIESP<sup>16</sup> é revelador. Utilizando dados do Departamento de Trabalho dos EUA, compilaram-se dados sobre encargos em 34 países. Foram entendidos como encargos incidentes sobre a folha salarial o conjunto formado pelos tributos sobre a folha salarial,

16 Fiesp. O Peso da Burocracia Tributária na Indústria de Transformação 2012 - Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-peso-da-burocracia-tributaria-na-industria-de-transformacao-2012/> Acessado em 10 de junho de 2014>.

despesa com previdência e seguridade social arcadas pelo empregador. Os resultados desse estudo constam do Gráfico 3 a seguir:

Nota-se que, para o conjunto de 34 países considerados, o Brasil é o que tem o maior percentual de encargos tributários sobre a folha salarial. Pode-se observar que quase um terço do custo da mão de obra brasileira refere-se a encargos.

**Gráfico 3 – Encargos trabalhistas  
(% do custo da mão de obra industrial) - 2009**



Fonte: Bureau of Labor Statistics (EUA). Elaboração: Decotec/FIESP

Os números são claros em evidenciar que a busca de maior competitividade é uma das prioridades da agenda interna da Política de Comércio Exterior do Brasil. Sem maior competitividade, as exportações do Brasil terão grandes dificuldades em se integrar nas cadeias globais de valor.

Em síntese, uma nova Agenda para a Política de Comércio Exterior precisará contar com o apoio de políticas de ajuste em várias áreas que permitam redução substantiva nos custos ligados à infraestrutura, carga tributária e encargos trabalhistas.

#### IV Política de Apoio à Exportação

O Brasil, assim como outros países, adota políticas com o objetivo de estimular suas exportações.

Atualmente, há três programas que se destacam no apoio às exportações brasileiras: (i) Reintegra; (ii) Proex/BNDES; e (iii) *Drawback* financeiro.

## IV.1 Reintegra

O Programa de Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA) foi estabelecido pela Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, e convertida na Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

A medida tinha três características principais: (i) caráter temporário, i.e., vigeria apenas até o final de 2013; (ii) consistia na devolução de tributos não recuperáveis que incidissem na cadeia produtiva de bens manufaturados para exportação<sup>17</sup>; e (iii) impunha que as linhas tarifárias incluídas no programa apenas poderiam perceber o benefício se os insumos importados para sua fabricação não fossem superiores a 40%. A alíquota variaria de 0 a 3% e foi fixada em seu valor máximo para o ano de 2012. Em 2013, o programa não foi renovado. Contudo, a Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014, reintroduziu o REINTEGRA, porém com alíquota menor, de 0,3% para 2014. A variação foi mantida de 0,1 a 3% e, recentemente, o Governo Federal informou que a alíquota será de 3% em 2015<sup>18</sup>.

Segundo o Balanço Executivo do Plano Brasil Maior, elaborado pelo Governo Federal, a renúncia fiscal do REINTEGRA, em 2012, foi de R\$3,4 bilhões. O valor teria sido idêntico em 2013. Em 2014, o valor, segundo estimativas do mesmo relatório, deve ser de R\$2,7 bilhões (BRASIL, 2013:32).

## IV.2 Financiamento às exportações sobre o PROEX/BNDES

O BNDES possui linhas de apoio à exportação (BNDES-Exim) por meio de instituições credenciadas que podem ocorrer em diversas etapas – pré-embarque, pré-embarque de curto prazo, pré-embarque especial, pré-embarque empresa âncora (financiamento da comercialização dos bens e serviços produzidos por PMEs), pós-embarque.

Além disso, o principal programa do Governo Federal para o financiamento das exportações no âmbito do BNDES é o “Programa de Financiamento às Exportações” (Proex), cujo Banco do Brasil é o agente exclusivo. O responsável pelo aporte de recursos é o Tesouro Nacional e os valores disponibilizados constam do Orçamento Público da União.

---

17 Dentro da NCM/Mercosul, aproximadamente 9 mil linhas tarifárias estariam incluídas.

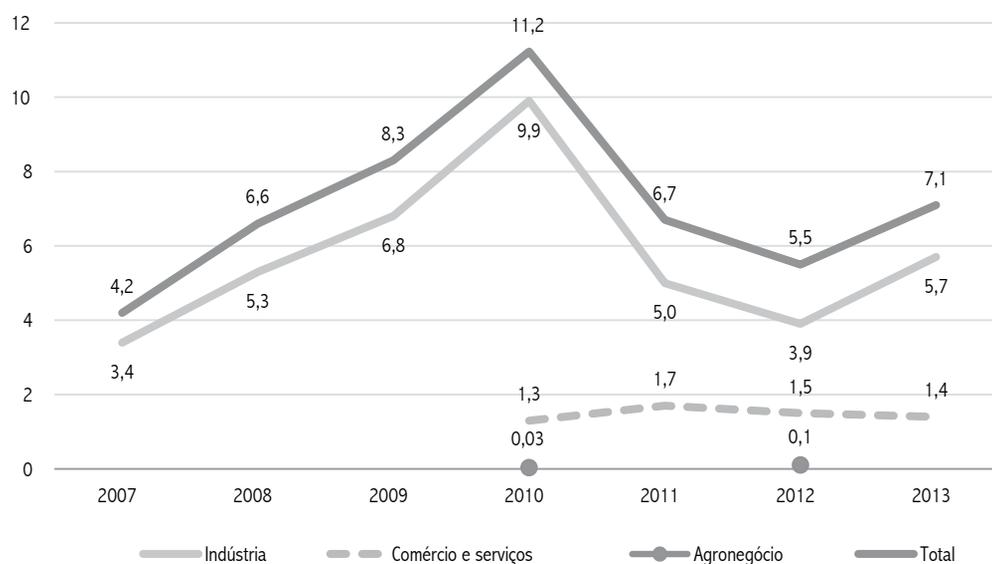
18 Cf. ALVES, Aluísio. Reintegra terá alíquota única de 3% para exportadores em 2015, diz Mantega, in Reuters Brasil, 15 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN0HA2AE20140915>> [Acessado em 16 de setembro de 2014].

De acordo o MDIC, *no Proex, o financiamento pode ser ou ao exportador brasileiro (supplier's credit) ou ao importador estrangeiro (buyer's credit)* (MDIC, 2012:2). Há duas modalidades: Proex Financiamento e Proex Equalização.

O Proex Financiamento consiste no financiamento às exportações de bens e serviços a partir de aportes do Tesouro Nacional<sup>19</sup>. Já o Proex Equalização é um sistema em que o exportador garante o financiamento de suas exportações a partir de créditos obtidos no mercado e o Governo, então, se responsabiliza por parte dos juros do financiamento, como uma maneira de equalizá-los aos praticados no mercado internacional.

O Gráfico abaixo demonstra que os desembolsos feitos pelo BNDES-Exim, ao longo dos últimos quatro anos, para a indústria de transformação, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE-IBGE) foram de US\$ 5,7 bilhões em 2013:

**Gráfico 4 – Desembolsos do BNDES-Exim (em US\$ bi)**



Fonte: Banco Central do Brasil

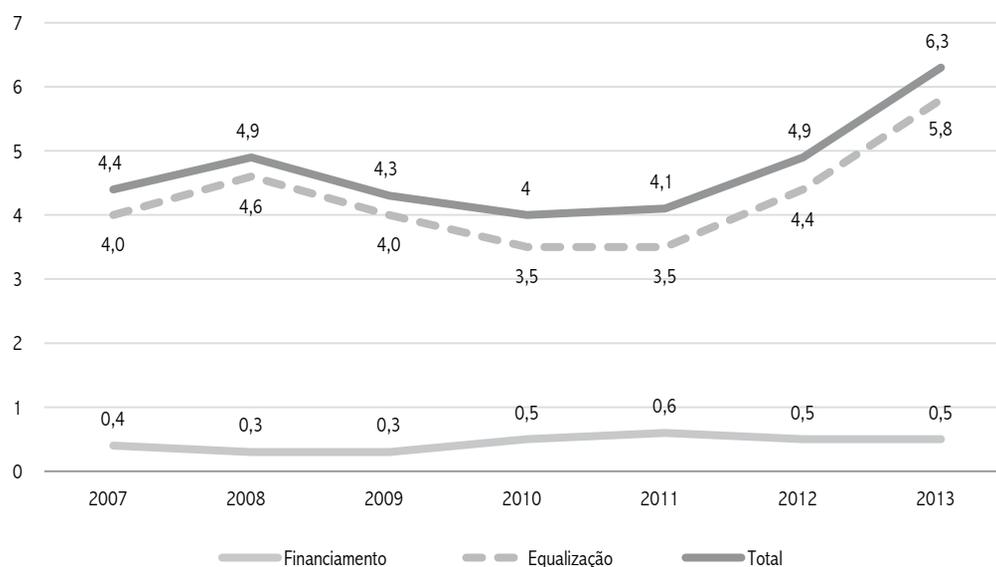
O Gráfico 4 mostra que os desembolsos do BNDES vinculados a operação de empréstimo ao comércio exterior tiveram um pico em 2010, totalizando US\$ 11,2 bilhões, dos quais US\$ 9,9 bilhões foram destinados à indústria. De 2010 a 2013, o Gráfico também

<sup>19</sup> Financiamento de até 85% do valor da exportação, restringindo-se a um prazo não superior a dois anos. O restante poderá ser pago pelo importador à vista ou por meio de uma operação de financiamento em banco no exterior.

aponta que há um predomínio dessas operações para o setor industrial, em relação ao setor de comércio e serviços e de agronegócio<sup>20</sup>.

Os desembolsos para o programa Proex (financiamento e equalização), por sua vez, no mesmo período é o demonstrado pelo Gráfico 5.

**Gráfico 5 – Desembolsos do PROEX (em US\$ bi)**



Fonte: Banco Central do Brasil

O total dos recursos desembolsados pelo governo retomou sua tendência de alta depois de retrações nos anos de 2009 e 2010. Em 2013, o Proex, nas duas modalidades, somou US\$ 6,3 bilhões. Além disso, é possível notar que uma forte concentração dos recursos está na modalidade Proex-Equalização, enquanto o Proex-Financiamento variou de US\$ 0,3 a 0,5 bilhão nos últimos sete anos.

Essa distinção é importante porque, segundo os relatórios anuais do Banco Central do Brasil, os setores de agronegócio e têxtil, couro e calçados têm sido mais beneficiados pelo Proex-Financiamento, com participação que circunda os 50-60% e 20-30%, respectivamente.

<sup>20</sup> Os Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil, por vezes, não dividem os aportes financeiros por setores, dessa forma, os dados presentes no Gráfico em questão não estão completos de 2007 a 2009 para o setor de serviços e mesmo para o setor de agronegócio, que conta com participação expressiva das operações do Proex-Financiamento.

No caso do Proex-Equalização, os recursos são distribuídos principalmente para o setor de máquinas e equipamentos (36-70%), seguido por serviços (18-30%) e transportes (22-50%)<sup>21</sup>.

### IV.3 Drawback financeiro

O *drawback*<sup>22</sup>, no Brasil, é definido como operações de importação de insumos, componentes, partes e peças, dentre outros, que tenham por destino serem inseridos na produção de bens a serem exportados ou já exportados. A medida visa à desoneração de tributos de importação na hipótese de haver compromisso de exportação<sup>23</sup>.

O *drawback* pode ser na modalidade comum ou intermediária. Na modalidade comum, significa que a mesma empresa que importe ou compre o produto no mercado interno, fará a transformação e exportará o produto final. Já na modalidade intermediária, a empresa que adquire o produto importado ou compre no mercado interno, industrializa-o, mas fornece o produto intermediário para outra empresa brasileira, que exportará o produto final após um novo processo industrial.

Há, na legislação vigente, duas modalidades de *drawback* integrado<sup>24</sup>, que se diferenciam pelo momento em que é conferida a desoneração (na compra do bem ou após a exportação do produto final): (i) suspensão; e (ii) isenção.

O *drawback* suspensão<sup>25</sup> é uma modalidade de regime aduaneiro especial cuja finalidade é suspender a incidência de tributos para apoiar a exportação. Aplica-se tanto nas importações quanto nas aquisições no mercado interno que utilizem insumos na indus-

---

21 Segundo o Banco Central do Brasil, as operações relativas ao setor de transportes, via de regra, inclui as exportações realizadas pela Embraer.

22 O Regime de *Drawback* é composto de diversos diplomas legais, sendo o Decreto-Lei nº 37/66 a sua lei instituidora e a Portaria SECEX nº 23, de 14 de julho de 2011, a que estabeleceu seus critérios mais atuais de operacionalização.

23 MDIC, Drawback. Brasília: MDIC, 2012. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwn\\_1311196743.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwn_1311196743.pdf)> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

24 A modalidade restituição não está inserida no *drawback* integrado. O *drawback* restituição permite a devolução – integral ou parcial – de tributos referentes à importação do produto exportado após a agregação de valor requerida pela legislação. A Receita Federal do Brasil é o órgão responsável por autorizar os pagamentos nessa modalidade (SPÍNDOLA, 2014:54).

25 Alguns tributos são afetados pela medida: (a) Imposto de Importação; (b) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; (c) Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins; (d) Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; (e) Cofins-Importação; (f) Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); (g) ICMS (estadual).

rialização do produto que será destinado à exportação. Importante ressaltar que essa iniciativa não discrimina nenhum segmento econômico, nem seleciona os beneficiários por sua qualificação ou por destino da exportação do produto final.

O procedimento consiste em um compromisso de exportação com o Governo. Então, a Secretaria de Comércio Exterior por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), insere a importação ou mesmo a aquisição no mercado interno a suspensão dos tributos. Para ter direito à suspensão, o produto importado ou adquirido no mercado interno deverá passar ou por algum dos seguintes processos: (i) transformação (mudança de linha tarifária); (ii) beneficiamento (aperfeiçoamento do funcionamento, utilização, acabamento ou aparência do bem); (iii) montagem (produto, partes ou peças em um novo bem); (iv) renovação ou recondicionamento (produto ou parte usada/remanescente inutilizado em um novo produto); (v) acondicionamento ou reacondicionamento (colocação de embalagem).

Regulamentado em 2011, o *drawback* isenção<sup>26</sup> se refere principalmente na reposição de estoques no mercado interno que servem para a fabricação de produto final que já tenha sido exportado. A medida, por tanto, permite ao exportador obter a isenção tributária de insumos – respeitada a quantidade e a qualidade – utilizados no bem exportado. É possível utilizar tanto por meio de importação direta do insumo quanto pela aquisição em mercado interno ou mesmo uma mistura de ambas as condições. O *drawback* integração isenção poderá ser pedido por via sucessiva, desde que não ultrapasse o limite de dois anos da compra do bem no mercado interno ou da importação do insumo.

A redução da carga tributária sobre os produtos exportados que utilizem esse sistema em algum ponto da cadeia produtiva pode chegar a mais de 70% e, segundo dados da DECEX/MDIC, US\$ 45 bilhões das exportações brasileiras de 2010 foram alcançadas pelo regime de *drawback*, de um total de US\$ 201,915 bilhões (ou 22,3%).

Uma das dificuldades enfrentadas nesses programas é a carga burocrática para a comprovação das operações de exportação que fazem jus aos programas mencionados. No caso do *drawback*, regularizar e dar baixa nos compromissos, sendo necessário, por exemplo, provar a utilização no produto exportado de cada insumo elencado no Ato Concessório do *Drawback*.

Contudo, a desburocratização não é pauta apenas nesse programa. A Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos constatou que a questão é um problema enfrentado por muitos exportadores<sup>27</sup>.

26 Alguns tributos são afetados pela medida: Imposto de importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o PIS/PASEP; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; Cofins-Importação.

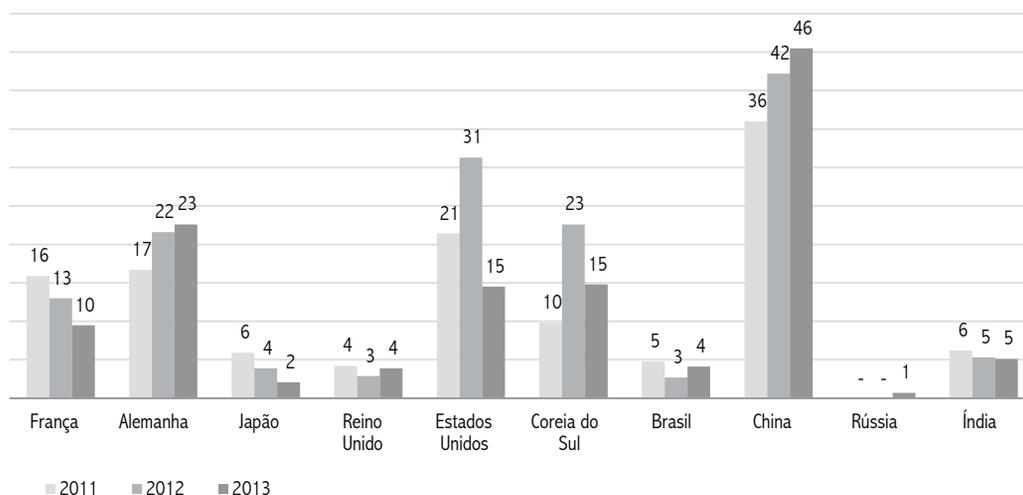
27 Cf. DESBUROCRATIZAR é prioridade para o comércio exterior brasileiro, apontam especialistas,

Do ponto de vista da regulação do comércio internacional, é importante ressaltar que a preocupação dos países com financiamentos às exportações, especialmente os chamados “créditos à exportação” são objeto de negociação há muitos anos. Os membros da OCDE, por exemplo, negociaram um arranjo para estabelecer limites para esse tipo de política por afetar o equilíbrio da concorrência internacional entre os produtos de diferentes origens<sup>28</sup>.

Para uma breve análise do impacto desses aportes de crédito, foi feito um cruzamento de dados entre os créditos à exportação fornecidos por países selecionados, de acordo com relatório de 2014 do ExIm-US, e as exportações de manufaturados, conforme proporção definida pelo Perfil de Comércio dos países na OMC para o ano de 2012.

Segundo relatório elaborado pelo ExIm dos Estados Unidos, é possível identificar o montante de créditos à exportação fornecidos pelos países abaixo selecionados (França, Alemanha, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, Coreia do Sul, Brasil, China, Rússia e Índia), conforme disposto no seguinte Gráfico 6.

**Gráfico 6 – Créditos à exportação, países selecionados (em US\$ bi)**



Fonte: ExIm US, 2014-17

É importante ressaltar que a metodologia empregada pelo ExIm dos Estados Unidos considera os aportes, no caso do Brasil, realizados pela Seguradora Brasileira de Crédito

in AMCHAM, [s.d.]. Disponível em : <<http://www.amcham.com.br/brasil-eua-e-otros-mercados/noticias/desburocratizar-e-prioridade-para-o-comercio-exterior-brasileiro-apontam-especialistas>> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

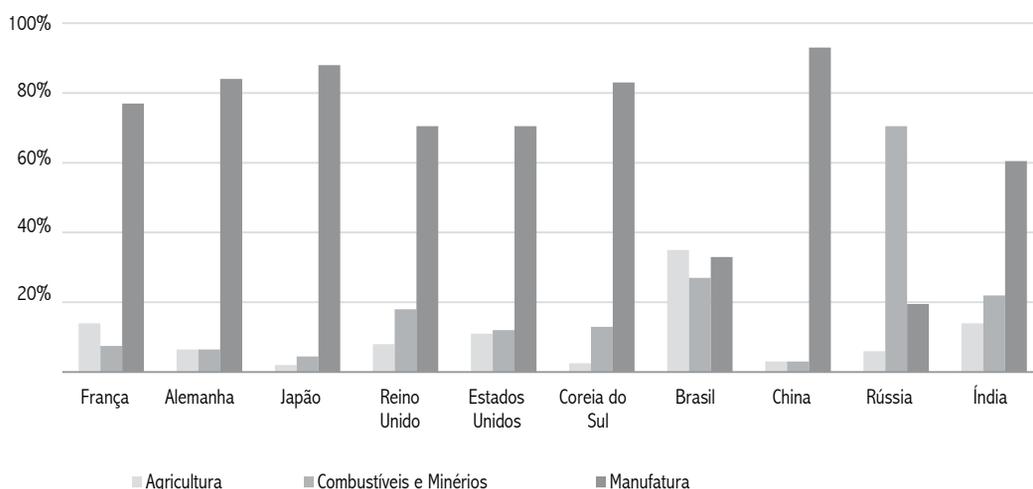
<sup>28</sup> O arranjo de 1978 e suas alterações podem ser vistas em OECD. **The Export Credits Arrangement Text**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

à Exportação (SBCE) e pelo BNDES, muitas vezes sobrepostos, de forma que o alcance de outros programas, nessa análise pode ser prejudicada.

Nesse cenário, o Brasil apresenta um índice de US\$ 4,1 bilhões de créditos à exportação conferidos em 2013, o que equivale ao montante da Índia<sup>29</sup> (US\$ 5,1 bilhões) e do Reino Unido<sup>30</sup> (US\$ 3,9 bilhões). Contudo, fica muito abaixo dos montantes registrados pela China<sup>31</sup> (US\$ 45,5 bilhões), pelos Estados Unidos (US\$ 14,5 bilhões), pela Alemanha<sup>32</sup> (US\$ 22,6 bilhões), pela França<sup>33</sup> (US\$ 9,5 bilhões) e pela Coreia do Sul<sup>34</sup> (US\$ 14,8 bilhões). Além disso, países como Japão (US\$ 2,1 bilhões) e Rússia (US\$ 0,7 bilhão) registraram índices inferiores.

A participação de produtos manufaturados nas exportações do Brasil, em 2012, dos mesmos países selecionados pode ser encontrada na OMC e apresenta os dados abaixo:

**Gráfico 7 – Perfil das exportações, países selecionados (em %)**



Fonte: WTO Tariff Profile, 2012

É possível notar que as exportações brasileiras de manufaturados correspondem a pouco mais de 30% do total exportado pelo Brasil no ano de 2012, enquanto a Rússia apresenta apenas cerca de 20% e os demais países contam com pelo menos mais de 60% de suas exportações totais provenientes de linhas tarifárias de manufaturados.

29 Inclui os seguros ECGC e os aportes do Banco Ex-Im indiano.

30 Exclui financiamento de defesa.

31 Inclui os aportes da Sinosure as operações de crédito do Banco Ex-Im chinês.

32 Exclui *market window* financiamentos domésticos.

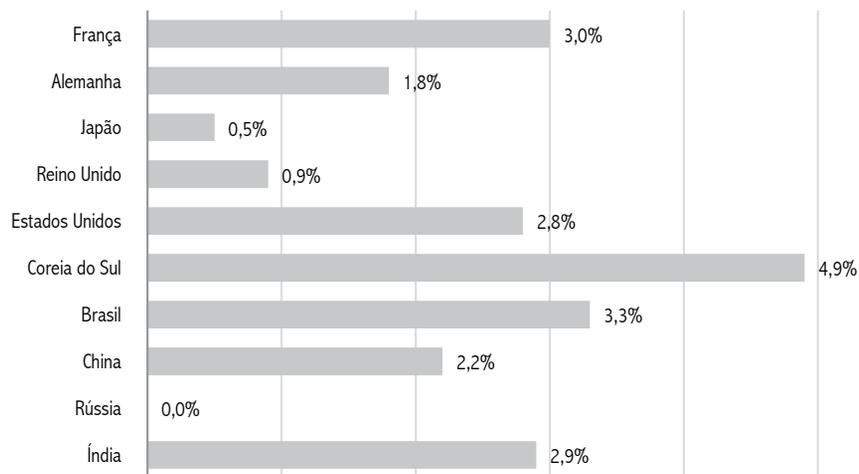
33 Exclui financiamentos de defesa.

34 Inclui garantias e seguros do K-Sure e empréstimos diretos, garantias e seguros do KEXIM.

O destaque é a China, em que 94% de todas suas exportações são compostas por produtos manufaturados.

Para comparar o impacto dos financiamentos à exportação de manufaturados, foi construído um indicador calculando o valor total dessas exportações de manufaturados com o total de crédito à exportação conferido aos países. Dessa forma, o Gráfico 8 apresenta a participação dos créditos à exportação no volume total exportado de manufaturados.

**Gráfico 8 – Comparação entre créditos à exportação e exportação de manufaturados (em %)**



Fonte: ExIm US, 2014:17; WTO Tariff Profile, 2012. Elaboração: CCGI

O resultado para o Brasil é o de que os créditos às exportações correspondem a 3,3% das exportações de manufaturados, taxa inferior à da Coreia do Sul (4,9%), mas superior a de todos os demais países analisados.

Em síntese, uma nova Política de Comércio Exterior necessita de fontes de estímulos financeiros e financiamentos adequados. Uma política de restituição de tributos exportados como no caso do REINTEGRA deve ser eficiente e previsível. A descontinuidade do programa e a percentagem da quantia restituída são consideradas pontos de ineficiência do programa e merecem uma reavaliação.

As fontes do BNDES são significativas quando comparadas aos demais países grandes exportadores. As críticas ao sistema é a concentração das linhas e o reduzido número de empresas beneficiadas.

## V Proposta de uma Nova Agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil

O Brasil, apesar de ser uma das maiores economias do mundo em termos de PIB, ainda possui uma participação tímida no comércio internacional. Segundo a OMC, o país é apenas o 22º maior exportador de bens e o 29º maior exportador de serviços. Considerando as importações, o Brasil ocupa a 22ª posição para o comércio de bens e a 17ª para o comércio de serviços<sup>35</sup>. O mercado brasileiro ainda se mostra relativamente fechado para os fluxos de comércio internacional (Ver Anexo I).

O exame do quadro atual do comércio exterior do Brasil mostra a fragilidade das opções tomadas por seu isolamento e de não ter partido para uma agressiva estratégia de negociações de acordos preferencias como tomada pela grande maioria dos países em crescimento. As razões oferecidas nos discursos oficiais estão ligadas à necessidade de preservar a existência do Mercosul e à busca de maior competitividade para a indústria brasileira.

Paralelamente, o Brasil assiste, impotente, o seu distanciamento da estratégia de inserção nas cadeias globais de valor, verdadeiras molas propulsoras dos avanços comerciais de inúmeros países da Ásia e do leste da Europa (Ver Anexo II).

Diante desse quadro, fica evidente a necessidade de se reformular a Política de Comércio Exterior do Brasil, como também reformar a estrutura de administração do comércio internacional, que há anos exige mudanças profundas.

O principal articulador do comércio internacional, o Ministério das Relações Exteriores, se encontra hoje enfraquecido, desprestigiado, sem os recursos necessários para cumprir com suas funções. O órgão de coordenação do comércio, a Camex, transformou-se em um órgão burocratizado, repassador de papéis, perdendo toda a função de grande formuladora das decisões políticas tomadas na área. O quadro atual é de uma guerra de bastidores, onde o Ministério da Fazenda dita as ações, apenas focando o fechamento das contas macroeconômicas, deixando o Ministério de Desenvolvimento para executar uma política não formulada e sem recursos de ação.

É evidente que uma Política de Comércio Exterior não se faz sem uma profunda articulação com as Políticas Agrícola, Industrial e de Serviços. Sem produção doméstica, não há exportações. O problema é que, no Brasil de hoje, a Política Econômica e Financeira definem as prioridades e a Política de Comércio Exterior sai “a reboque”. Não há definições de prioridades, nem estabilidade de política.

---

35 Cf. WTO. WTO Trade Profiles, Genebra: WTO, 2012. Considerando o comércio intra-EU.

É importante ressaltar que uma nova agenda para a Política de Comércio Exterior deve ser implementada com toda uma política de competitividade para as áreas da agricultura, da indústria e dos serviços, de modo a reverter o quadro de custos mais elevados do Brasil com relação aos principais parceiros internacionais.

O momento atual se confronta com o crescimento vertiginoso do déficit da Balança de Transações Correntes, o que exige redefinição das prioridades e reforma da estrutura administrativa.

A proposta de uma nova agenda da Política de Comércio Exterior do Brasil deve ser encarada como prioritária pelo próximo governo. A reformulação da estratégia adotada em todas as esferas, multilateral, preferencial e nacional, é essencial para reverter as dificuldades enfrentadas pelo setor produtivo doméstico na sua inserção na economia mundial.

A estratégia de priorizar as negociações apenas na OMC se mostrou esgotado. A nova agenda, sem deixar de dar importância ao que a OMC representa para o Brasil, deve encarar a urgência na promoção da maior integração do Brasil ao comércio internacional.

A nova agenda da Política de Comércio Exterior do Brasil estaria baseada em três vetores:

- i. Negociação de acordos plurilaterais que possam contribuir para destravar as atividades da OMC e relançar negociações em áreas de interesse do Brasil. A participação do Brasil em nova rodada de negociações em serviços, como prevista no TISA, seria um exemplo; outros exemplos seriam investimentos, concorrência e energia;
- ii. Negociação de acordos preferenciais com países desenvolvidos, que possam trazer impactos reais para a economia brasileira, não só abrindo exportações para a agricultura do Brasil, mas permitindo a importação de bens de maior intensidade tecnológica. Dentre eles: UE, EUA, Canadá, Coreia e México; e
- iii. Maior inserção do Brasil nas cadeias globais de valor, não só na América do Sul, mas com países desenvolvidos, que possibilitem não só alavancar exportações, mas expandir importações de intermediários de maior conteúdo inovador e tecnológico.

Em síntese, a agenda de uma nova Política de Comércio Exterior seria o indutor de um novo ciclo de crescimento do Brasil, baseado no comércio internacional como propulsor do desenvolvimento.

Para concretizar tais objetivos, governo e setor privado teriam atribuições partilhadas. O objetivo final seria o de equiparar a competitividade dos setores industrial e de serviços do Brasil à de seus parceiros internacionais. Tal opção exigirá um pacto entre governo e setor privado, pois, se de um lado implicará maior esforço das empresas para aumentar competitividade, de outro exigirá do próprio Governo esforços para reduzir

custos de infraestrutura, custos de energia, carga tributária, encargos sociais e custos dos excessos de burocratização envolvidos na área internacional.

Os primeiros passos a serem dados seriam o de sinalizar o início de entendimentos com países desenvolvidos, ou seja, negociações e a assinatura de acordos que balizem as etapas subsequentes. Tais etapas estabeleceriam os prazos para a execução de análises macroeconômica e setorial para a determinação das áreas prioritárias. Na área de acesso a mercados, identificar setores sensíveis e políticas de flexibilização, bem como prazos de desgravação tarifária. Na área de serviços, identificar setores e regulamentação doméstica que criem barreiras ao comércio. Área de grande interesse é a de regras e a de barreiras regulatórias, que estão substituindo tarifas. Dentre elas, barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, padrões privados e das aduanas. Temas relevantes a tratar seriam: investimentos, concorrência, meio ambiente e bens ambientais, clima, energia e padrões trabalhistas. Em todos esses temas, seria relevante analisar os impactos dos desalinhamentos cambiais na eficácia dos instrumentos de comércio e pensar em uma cláusula de salvaguardas cambiais.

## V.1 A nova agenda de Política de Comércio Exterior

A nova agenda incluiria novas estratégias para diferentes eixos de atuação.

### V.1.1 OMC

No âmbito multilateral, na OMC, ressalta-se a importância do Brasil mostrar empenho na finalização das negociações de Doha e no lançamento de nova rodada para trazer novamente para a OMC a centralidade da criação das regras e instrumentos de comércio internacional.

Uma vez vencido o impasse de Bali, com a aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio e de um entendimento para o tema de segurança alimentar de interesse da Índia, a prioridade deve ser a de buscar um novo mandato de rodada para a OMC, incluindo temas tradicionais de acesso a mercados para bens agrícolas e não agrícolas, procurando adequar o perfil tarifário brasileiro aos desafios dos tempos modernos das cadeias globais. Essa abertura dos setores não-agrícolas do Brasil deve ser utilizada como moeda de troca, com o objetivo de obter ganhos em agricultura como, por exemplo, a expansão de quotas tarifárias em mercados de interesse do País. Para a área de regras em agricultura, visando à redução de subsídios à produção e eliminação de subsídios à exportação, se for constatada a imobilidade dos dois grandes blocos, EUA e UE, por já terem consolidado níveis de subsídios em suas novas leis agrícolas, não resta ao Brasil outra saída senão partir para uma agressiva estratégia de usar o DSB como forma de forçar os grandes parceiros a se adequarem aos objetivos do Acordo de Agricultura da OMC.

Na área de TBT e SPS, o Brasil deve adotar uma postura mais agressiva, contestando nos Comitês da OMC diversos regulamentos e padrões utilizados como novas formas de proteção ao comércio. Exemplos são as regulações da UE relacionados a químicos, como o REACH, e ao etanol, como o RED, além da Lei Grenelle da França. A multiplicação de padrões privados é, hoje, uma importante barreira ao comércio, onde os governos dos países desenvolvidos se esquivam de confrontos na OMC, ao incentivarem órgãos não-governamentais a criarem padrões que discriminam fortemente a exportação dos países em desenvolvimento. O Brasil deve ser mais ativo nos Comitês de SPS e TBT para buscar novas regras para o tema. Exemplos de padrões privados que estão se convertendo em barreiras comerciais se encontram nas novas regras sobre sustentabilidade de produção de biocombustíveis, exploração “legal” de madeiras e padrões para a produção de algodão com rígidos critérios relativos a mão de obra.

Com relação aos acordos plurilaterais atualmente em discussão, o Brasil tem mantido uma postura de não participação, com objetivo de forçar a negociação multilateral em agricultura. No entanto, dada a importância do conteúdo de serviços para a produção industrial, seria importante o Brasil rever a sua postura, principalmente se forem considerados os altos custos dos serviços prestados no Brasil. No âmbito internacional, a área de serviços começou a ser negociada fora da OMC, e vem progredindo e envolvendo um número cada vez maior de países. Com o impasse da Rodada, os custos de não participar do acordo podem ser maiores do que os de optar pela participação. A liberalização da área de serviços é prioritária para o aumento da competitividade brasileira e fundamental para a inserção nas cadeias globais. A adesão ao TISA é relevante para manter o Brasil como ator influente no cenário multilateral, participando da elaboração de novas regras de comércio. Cabe ao país avaliar, também, a viabilidade de promover acordos plurilaterais em outras áreas de seu interesse, como energia e investimentos, como contraponto à área de serviços.

Diante da realidade da multiplicação de acordos preferenciais com a inclusão de novos temas extra-OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, cláusula social, além do aprofundamento de temas já dentro da OMC, tais como serviços e propriedade intelectual, onde os interesses comerciais dos países excluídos são significativos, é relevante que o Brasil proponha, na OMC, a transformação do antigo Comitê de Acordos Regionais em um Conselho sobre Acordos Preferenciais, com funções alargadas e maior competência para avaliar e propor medidas de adequação às atividades extra-OMC desses acordos que impactem o comércio dos países terceiros. A criação de tal Conselho se faz mais premente na medida em que avançam as negociações do TPP e do TTIP.

#### V.1.2 Acordos preferenciais – Mercosul e Aladi

A adoção de uma política mais agressiva de negociação de novos acordos preferenciais por parte do Brasil impõe uma nova política em relação ao Mercosul. Se as opções polí-

tica e econômica de nossos parceiros Argentina e Venezuela, por viverem momentos de fechamento de suas economias, seria a de não buscar a abertura comercial, então seriam soberanos em fazê-lo. No entanto, o Brasil pode optar por outro caminho que seja mais adequado aos interesses nacionais. A política de negociar novos acordos, como está fazendo a maioria dos países em crescimento, é importante para dar competitividade ao País e forçar a busca por inovações e novas tecnologias.

Com relação ao Mercosul, o modelo da união aduaneira deve ser flexibilizado para atender às diferentes necessidades de cada membro. Uma medida possível seria adotar, nas negociações de futuros acordos, inclusive no acordo com a União Europeia, o conceito de velocidades diferentes de liberalização. Nesse modelo, todos os membros do Mercosul estariam vinculados ao acordo, mas cada um teria uma lista de compromissos própria e independente das listas dos demais.

O conceito não é novo. O artigo 6º do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, já reconhecia a necessidade de diferenças no cronograma de implementação da liberalização dos mercados do Paraguai e Uruguai. As assimetrias entre os Membros até hoje justificam o direito do Paraguai e, em menor grau, do Uruguai, a um maior número de exceções à TEC do que aquele autorizado ao Brasil e Argentina. A possibilidade de se levar em consideração as assimetrias do Mercosul também nos acordos preferenciais estaria, portanto, em consonância com essa política.

A flexibilização da Decisão 32/00 permitiria que os membros buscassem de maneira independente seus parceiros comerciais para a obtenção de preferências comerciais. É bem verdade que essa medida resultaria em perda relativa da preferência do Brasil. Ao conceder preferências a outros parceiros, haveria uma corrosão da preferência de que hoje disfrutam os exportadores brasileiros. No entanto, trata-se de mercados onde o Brasil vem perdendo competitividade e cedendo espaço cada vez maior para a China, e que poderão ser obtidos pelo Brasil por meio da negociação de novos acordos comerciais. Tal deliberação pode ser alterada por decisão ministerial, não sendo necessário ser submetida aos Congressos.

É hora de o Brasil repensar o Mercosul e cortar as amarras a que se submeteu. A opção não é destruir o Mercosul, mas flexibilizá-lo, de forma a que cada País tenha a liberdade de fazer os acordos que são de seu interesse.

Com relação à ALADI, o Brasil deve aprofundar os acordos atualmente em vigor, com a negociação de compromissos em serviços e a regulação de temas que impactam o comércio bilateral. A concentração em redução tarifária e a mera reprodução das regras multilaterais, tal como ocorre nos acordos atuais do Brasil, não é suficiente para atender aos desafios do comércio internacional contemporâneo, que exige um modelo mais profundo de integração. É importante promover o aprofundamento das regras visando à coerência jurídica e à equalização dos critérios, com a negociação de acordos

de reconhecimento mútuo, mitigando a fragmentação das regras de comércio na região e fortalecendo um eventual modelo sul americano.

### V.1.3 Acordos preferenciais extrarregionais

Com relação às alternativas de novos acordos preferenciais, o CCGI da EESP/FGV estudou<sup>36</sup> diferentes cenários e realizou diversas análises econômicas, em modelagem estática e dinâmica, sobre os possíveis parceiros comerciais para o Brasil. Os resultados das simulações bem demonstram que, com todos os parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento examinados, ganhos na área agrícola são recorrentes, enquanto que existem desafios a vencer na área industrial para a concretização de acordos com parceiros desenvolvidos como UE, Canadá, México, Coreia e EUA. No entanto, serão com esses países que ganhos gerais serão maiores, e serão com esses países que o Brasil poderá se modernizar e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para novo ciclo de desenvolvimento.

Tal fato fica ainda mais evidente quando se examina os possíveis impactos no Brasil da negociação do TTIP, entre EUA e UE, que prioriza a redução de barreiras não-tarifárias e coerência regulatória, muito mais que os velhos instrumentos de comércio como tarifas e regras de origem. As simulações bem demonstram que as perdas para o Brasil são significativas, não só no comércio da maioria dos setores industriais, mas também em relação ao PIB.

O Brasil deve iniciar negociações com parceiros comerciais relevantes, tanto em relação aos produtos agrícolas quanto manufaturados e de serviços. O novo padrão do comércio internacional é caracterizado por acordos preferenciais e pela integração de cadeias de valor globais, que exigem maior profundidade na integração comercial e econômica entre os parceiros envolvidos. Nesse sentido, a Política de Comércio Exterior deve ser desenvolvida com a perspectiva de garantir aos setores produtivos nacionais, especialmente aos de bens e serviços ligados à indústria e ao agronegócio, a integração tarifária e regulatória com parceiros estratégicos.

É essencial que o país elabore seu próprio modelo de APC, que deverá pautar as futuras negociações. A definição de diretrizes acerca do que deverá compor um quadro regulatório preferencial que atenda suas necessidades comerciais, a partir de consultas com os setores produtivos e de estudos e simulações acerca desses acordos, será fundamental para garantir que os novos APCs tenham impactos econômicos positivos e permitam uma efetiva integração no comércio internacional.

---

36 Ver site do CCGI – EESP/FGV ([www.ccgj.fgv.br](http://www.ccgj.fgv.br))

Dentre as questões regulatórias que deverão necessariamente ser abrangidas pelo Brasil na negociação de futuros acordos preferenciais, ressaltam-se:

- Regras de origem preferenciais, fundamentais para a determinação de qual produto receberá o benefício da tarifa preferencial. A elaboração cuidadosa das regras de origem preferenciais evita que a negociação de novos acordos sirva como porta de entrada para produtos provenientes de mercados terceiros sob tarifas preferenciais, atropelando o processo de abertura comercial gradual.
- Mecanismos de reconhecimento mútuo ou de harmonização de medidas não tarifárias, que figuram atualmente como os principais entraves ao comércio - seja por meio de mecanismos de reconhecimento mútuo, método privilegiado pelos EUA, seja por esforços de harmonização, como defende a UE, a negociação envolvendo barreiras regulatórias, como TBT e SPS, é indispensável à inclusão desses mecanismos para garantir o acesso aos mercados envolvidos na negociação de novos acordos. A questão é de especial interesse para o setor agropecuário, que enfrenta frequentes barreiras sanitárias além de dificuldades relacionadas à aprovação de novos eventos biológicos relacionados à utilização de OGMs na produção agrícola. A UE vem desenvolvendo um grande número de padrões privados (cerca de 500) que afetam diretamente os produtos brasileiros exportados. A discussão das barreiras criadas pelos padrões privados deve ser levada aos Comitês de TBT e SPS da OMC, como forma de analisar seu viés discriminatório.
- Modelo de proteção aos investimentos brasileiros que leve em conta as sensibilidades de países em desenvolvimento, mas que garantam segurança jurídica e previsibilidade mínima aos negócios. Relevância deve ser dada à crescente internacionalização de empresas brasileiras e o aumento de investimentos externos diretos em países em desenvolvimento. O desenvolvimento de um modelo que leve em conta as sensibilidades compartilhadas no tema por países em desenvolvimento poderia viabilizar um quadro regulatório que garantisse alguma segurança e estabilidade para os produtores nacionais. Questão sensível como a da arbitragem entre investidor estrangeiro e o Estado, que cria uma instância diferenciada ao investidor estrangeiro em comparação ao investidor brasileiro pode ser negociada com a garantia de recurso jurídico célere e eficaz.
- Liberalização gradual de serviços de maneira a integrar a economia regional, aumentar a competitividade e estruturar cadeias de valor e permitir o acesso a mercados para empresas nacionais. Cadeias de valor integram-se primordialmente por meio de serviços integrados ao processo produtivo. Dentre os setores de serviço mais importantes nesse processo está o de infraestrutura. Empresas nacionais deste setor têm se destacado, prestando serviços em mercados tão diversos quanto o dos EUA e dos países africanos. Além disso, a internacionalização de empresas, como a Petrobras e a Vale, fortalece a necessidade de garantir a regulação e liberalização de suas atividades em mercados de interesse. Finalmente, a regulação do setor de serviços financeiros é indispensável para o eficaz desenvolvimento das atividades internacionais.

Além dessas questões, a negociação de novos APCs poderia incluir mecanismos de flexibilização que garantam o necessário espaço de políticas públicas (*policy space*) às partes envolvidas, especialmente considerando seu grau de desenvolvimento, além de mecanismos de flexibilização para amortizar os efeitos negativos sobre setores sensíveis.

Dentre os mecanismos disponíveis, figuram:

- Implementação gradual das medidas negociadas. Comum em APCs envolvendo diferentes níveis de desenvolvimento entre as partes contratantes, esse mecanismo permite um maior tempo de adaptação aos países em desenvolvimento para que implementem as medidas negociadas.
- Salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais. Esses mecanismos são comuns mesmo em APCs negociados por grandes economias desenvolvidas e oferecem uma alternativa para os setores negativamente atingidos pela negociação do acordo, permitindo reduzir a resistência política interna e construir *trade-offs*. Há diversos tipos de salvaguardas setoriais que se adaptam a necessidades específicas.
- Mecanismos de treinamento e realocação profissional. A negociação de APCs inevitavelmente traz impactos para a economia do país. Se, por um lado, esses impactos podem ser considerados benéficos, por outro, exigem uma reorganização da economia e dos processos produtivos envolvidos. Países desenvolvidos como os EUA e diversos países da UE contam com políticas públicas que visam amenizar os efeitos gerados sobre setores tradicionais de emprego (e.g. *Trade Adjustment Assistance Program*). Essas políticas podem auxiliar a superar resistências internas por parte de associações representativas de classes laborais.

Há, nesse sentido, uma série de mecanismos disponíveis para garantir a viabilidade da negociação de novos APCs por parte do Brasil. A evolução do comércio internacional e das cadeias produtivas globais exige um posicionamento proativo, que garanta a eficiente inserção internacional da produção nacional. Uma Política de Comércio Exterior que leve em conta todas as questões ressaltadas deve ser desenvolvida para que uma estratégia clara e firme seja traçada em relação ao fenômeno da proliferação de APCs no âmbito internacional.

Com a necessidade de atualização das regras da OMC e do impasse nas negociações da Rodada Doha, a regulação do comércio vem se dando, sobretudo, no âmbito dos APCs. Desse modo, o Brasil deverá definir as regras que julgue necessárias negociar para esse novo cenário, a fim de garantir sua posição como um *rule maker* e não um *rule taker* na governança do comércio internacional.

Em síntese, a atual Política de Comércio Exterior, que prioriza apenas o Mercosul e a América do Sul, trouxe mais custos do que ganhos para o comércio internacional do Brasil. Tal visão apenas isolou o Brasil em nome da preservação de um acordo que há anos perdeu sua vertente econômica, entrou em crise e esgotou sua sustentação. Hoje o comércio e os investimentos da China varrem a região, provando que

o Brasil não só perdeu espaço de atuação como deixou de se modernizar e avançar no comércio internacional.

A Política de Comércio Exterior adotada durante a última década com o objetivo de se afastar dos países desenvolvidos em prol de uma cooperação sul-sul mostrou-se negativa. É conhecida a máxima de que, no mundo da política e da economia, não existem bons e maus parceiros, mas apenas bem sucedidas negociações de interesses. Caberá à diplomacia brasileira negociar acordos preferenciais que deem o choque de modernidade de que precisa o País, sabendo defender os pontos de soberania que lhe são essenciais. É pouco compreensível que, por causa de cláusulas modernas de acordos preferencias, como a cláusula de conceder foro privilegiado ao investidor estrangeiro (investidor-estado) e a cláusula da expansão de regras de proteção à propriedade intelectual, o Brasil se negue a negociar acordos com países desenvolvidos. É papel de nossa diplomacia encontrar uma saída para tais desafios, mesmo porque tais temas já estão sendo contornados nas negociações do TPP e do TPP.

#### V.1.4 Cadeias globais de valor

Durante toda a última década, enquanto vários países partiam para uma nova visão de produção e comércio externo baseados nas cadeias globais de valor e organizações internacionais, como Banco Mundial, FMI e OMC, passavam a realizar inúmeros estudos sobre o tema, o Brasil permaneceu indiferente a tais discussões. Apenas recentemente, o IPEA conseguiu recursos para estudar o tema e calcular a inserção dos países da América do Sul nas cadeias globais.

Estudos da OCDE-OMC bem demonstram o nível de isolamento do Brasil, colocando-o no extremo negativo do espectro de inserção (Ver Anexo II).

Os custos de tal alienação são agora evidentes. O Brasil perdeu o dinamismo de sua indústria, não consegue atingir patamares de competitividade para exportar seus produtos, quanto muito consegue exportar para a América do Sul e se isola do processo de modernização.

Recuperar o tempo perdido deve ser a prioridade atual. Uma alternativa viável seria integrar o Brasil em cadeias da América do Sul. No entanto, a região não dispõe da infraestrutura necessária, nem de conteúdo tecnológico de ponta, só disponível nos países mais desenvolvidos. Nesse sentido, acordos preferenciais com a UE, EUA, Canadá ou Coréia seriam mais produtivos. São com esses países que ganhos gerais são maiores e mais balanceados, e são com esses países que o Brasil poderá se modernizar e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para novo ciclo de desenvolvimento.

## V.2 Uma nova estrutura para o comércio externo

Uma nova Política exige uma estrutura administrativa reformada e modernizada.

A complexidade da Política de Comércio Exterior exige não apenas um vasto conhecimento das possibilidades e limitações dos diversos setores produtivos, mas também um profundo entendimento do marco regulatório internacional, em suas diferentes esferas: multilateral e preferencial.

É imperativo que o Brasil promova a reestruturação da sua máquina burocrática e decisória de Política de Comércio Exterior. O Brasil necessita de um corpo técnico altamente capacitado para avaliar, propor e executar a renovação dessa Política, frente a um cenário internacional cada vez mais dinâmico e complexo.

Pontos que merecem implementação prioritária seriam:

### V.2.1 Criação de um órgão responsável pela formulação e execução da nova Política

Muitos países possuem um órgão exclusivamente destinado ao comércio internacional. Os Estados Unidos contam com o USTR e a União Europeia com o Trade Commissioner.

A reforma da estrutura burocrática do País na área deve começar com a criação de uma administração centrada no setor, com o objetivo de dar maior dinamismo à execução de uma nova Política e criar uma estrutura mais eficaz, que seja capaz de responder às mudanças na conjuntura internacional, considerando os aspectos políticos, econômicos e jurídicos que permeiam as questões de comércio internacional.

A primeira prioridade seria a transformação da Camex, que hoje é subordinada ao MDIC, em uma Secretaria em nível Ministerial, responsável pela formulação e execução da nova Política de Comércio Exterior.

Tal órgão teria por base a transformação imediata da Camex (do MDIC), de órgão burocrático a uma Secretaria subordinada à Presidência da República, com status de Ministério, com poderes para analisar, propor, coordenar e executar a nova Política de Comércio Externo do Brasil. A nova Camex teria um corpo ampliado de funcionários e seu órgão decisório seria um colegiado composto por ministros das áreas relacionadas ao comércio internacional. A nova Camex seria responsável pela implantação da agenda da nova Política.

## V.2.2 Fortalecimento da área econômica do Itamaraty

A segunda prioridade seria o fortalecimento do Itamaraty para negociar os pontos da nova agenda. Para criar quadro de alta especialização como o requerido pela complexidade do comércio internacional atual, o Ministério das Relações Exteriores seria reestruturado para a criação de uma área de economia internacional, incluindo comércio e finanças internacionais separada das demais atividades diplomáticas.

Essas duas vias permitiriam delegar a Política de Comércio Exterior do Brasil a dois órgãos principais, Camex e MRE, que disponham de um corpo altamente sofisticado com a competência para adotar as decisões políticas exigidas pela área.

O fortalecimento do Itamaraty como órgão negociador da agenda definida pela nova Camex seria realizado com a criação de um Vice-Ministro das Relações Econômicas Internacionais, com um quadro de funcionários que se dedicaria, no Brasil e no exterior, ao acompanhamento das relações econômicas e às negociações e implementação da nova Política de Comércio Exterior. A complexidade da economia internacional, das finanças globalizadas e do comércio internacional não se coaduna mais com a antiga visão de que o “diplomata tem de ser redondo” e saber atuar em todas as áreas da Política Exterior do País. Ou o funcionário se dedica à vertente econômica e financeira e a domina, ou dependerá sempre de um especialista que traduza as complexidades do mundo atual.

Dentro do Itamaraty, a área de contenciosos internacionais deverá ser reforçada. Diante do quadro atual de triplo desafio (impasse na Rodada Doha da OMC, multiplicação dos acordos preferenciais e negociação de mega-acordos comerciais), além do pouco espaço deixado na arena internacional para a negociação de regras que permitam a expansão das exportações agrícolas do Brasil, é imperativo que o Brasil utilize com eficiência o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o DSB, como já fez no passado para esclarecer e interpretar as regras já definidas na OMC, de forma a criar novos limites à expansão de subsídios à produção e impedir que novos subterfúgios sejam criados de modo a subsidiar exportações agrícolas. Outra área que deve ser levada ao DSB é a proliferação de medidas de SPS e TBT que tem o apoio dos governos, mas se travestem de padrões privados, criando barreiras discriminatórias as exportação de terceiros países.

A criação de um Departamento de Contencioso Econômico Comercial, com ampliação de funcionários e com quadro mais estável de diplomatas, seria responsável pela abertura e defesa do Brasil nos conflitos do comércio internacional. Tudo indica que conflitos comerciais serão cada vez mais numerosos. A complexidade da área exige capacitação permanente e dedicação à área por maior período de tempo. A carreira diplomática precisa se adaptar ao mundo atual e não pode desperdiçar seus talentos em áreas totalmente alheias às lides jurídicas.

### V.2.3 Criação de um órgão responsável pela aduana

A segunda reforma administrativa seria alterar a estrutura de controle da aduana do Brasil de órgão arrecadador do Ministério da Fazenda a uma estrutura moderna e eficiente que saiba gerir as políticas de proteção e defesa das fronteiras nacionais, incluindo com portos e aeroportos, dos riscos e perdas de importações ilegais, ao mesmo tempo em que consciente dos custos envolvidos nos entraves burocráticos. A maior eficiência no desembarço aduaneiro contribuirá significativamente para a diminuição dos custos suportados pelos agentes do comércio internacional.

A implementação célere do Acordo sobre Facilitação de Comércio aprovado na Conferência Ministerial de Bali e da “Janela Única” do MDIC é de grande interesse do país e deve resultar em ganhos significativos para o comércio internacional do Brasil.

A criação de uma Secretaria da Aduana subordinada ao MDIC permita uma visão mais moderna de aduana, de simples arrecadadora de impostos à de real controladora dos bens que ingressam no País. O desafio é grande. Se de um lado o comércio exterior exige desburocratização e eficiência da máquina, de outro, a conferência das informações das importações, o controle da qualidade dos produtos e do risco que podem causar à saúde de pessoas, animais e plantas, impõem capacitação adequada de pessoas e estrutura.

### V.2.4 Políticas de Apoio a Competitividade para o Comércio Exterior

Um salto quantitativo e qualitativo do comércio internacional só será possível com uma mudança profunda na mentalidade do empresariado brasileiro, em uma busca incessante da maior competitividade do setor produtivo, seja de bens, seja de serviços, e que deve ser capacitado para enfrentar a concorrência internacional, cada vez mais agressiva.

Avanços de competitividade são objetivos perenes de toda economia moderna. Mas a responsabilidade nessa área deve estar baseada em pacto entre empresários e governo.

A responsabilidade do empresariado está claramente definida na busca de novos investimentos em inovação e novas tecnologias, na busca incessante não só por menores custos e lucratividade, mas também por uma produção sustentável, preocupada com emissão de carbono, meio ambiente e trabalho decente.

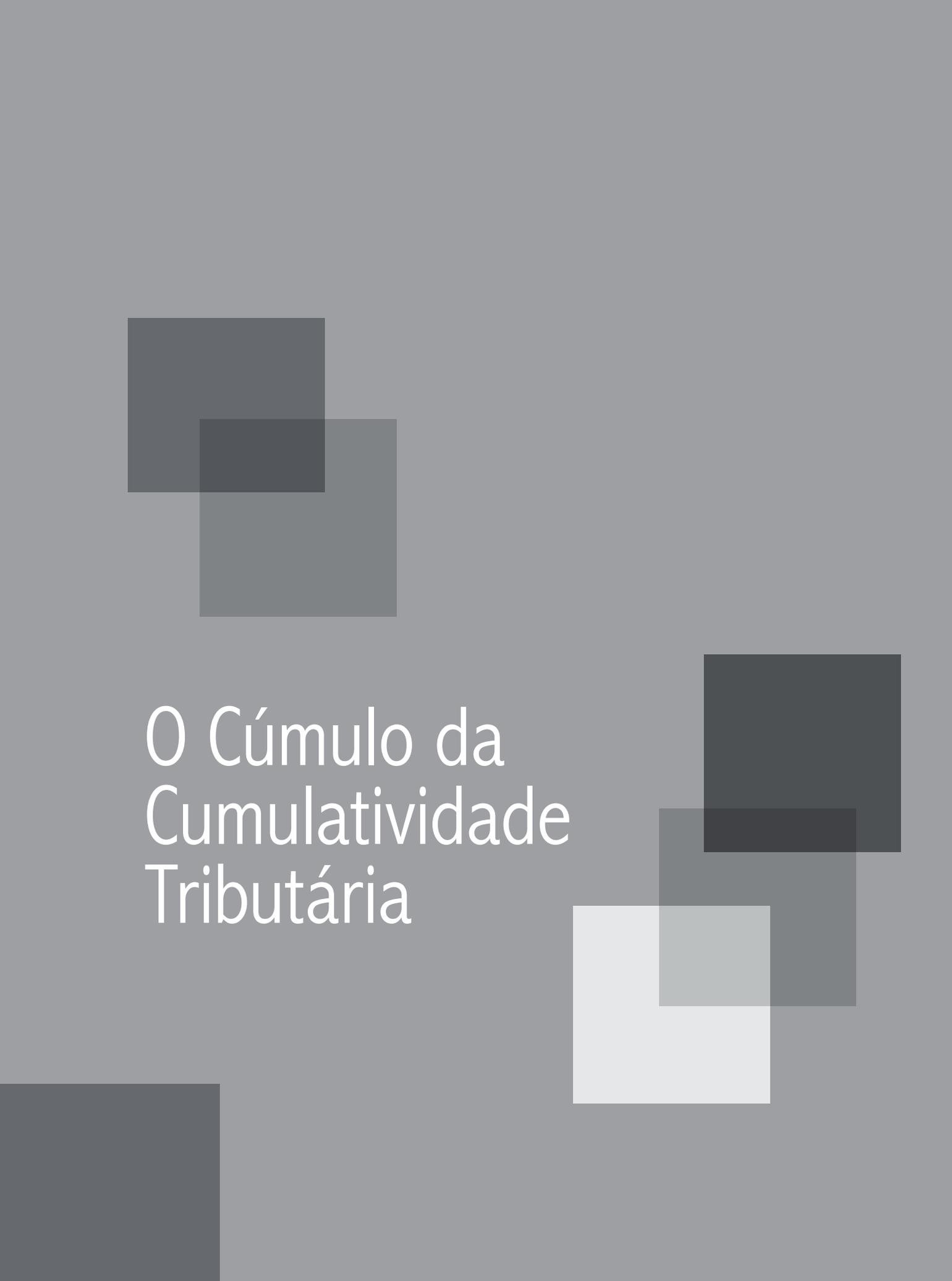
A responsabilidade do Governo é mais ampla e deve objetivar a equiparação de tais custos com os demais países concorrentes:

- Investimento contínuo em infraestrutura, uma vez que aí reside a peça central da melhora da competitividade da produção nacional;

- Diminuição da carga tributária do País incidente nas atividades de exportação e importação, bem como nos serviços e na energia;
- Diminuição da carga dos encargos trabalhistas de modo a que se equiparem com a dos países concorrentes;
- Melhoria do ambiente de negócios com a desburocratização de toda a cadeia de comércio internacional, que se encontra asfixiada pelos entraves da sobreposição de leis e decretos centenários. Uma limpeza geral é imperativa;
- Remoção dos diversos desincentivos às exportações como reembolsos de impostos recolhidos de forma célere e transparente;
- Capacitação de mão de obra especializada, em uma ação conjunta entre governo e empresa, com incentivos para a formação de pessoas qualificadas para lidar com as novas tecnologias existentes;
- Fortalecimento da APEX como órgão de abertura de novos mercados e promotora de exportações; e
- Fortalecimento das linhas de financiamento e garantias à produção e à exportação.

A reforma da estrutura de Política Externa é urgente e fundamental para impedir o isolamento do Brasil do comércio internacional e deve ser perseguida como prioridade pelo próximo governo.

O momento atual exige uma profunda reflexão sobre a nova agenda da Política de Comércio Externo do Brasil. No entanto, mais do que tempo para reflexão, os desafios atuais exigem ação!



# O Cúmulo da Cumulatividade Tributária

Muita vontade política e firme determinação em resgatar a competitividade da produção brasileira são os requisitos para que venhamos a remover um dos fatores mais graves que colocam a economia do Brasil em desvantagem com relação a outros países: o custo dos impostos. Em grande medida, isto decorre de distorções de nossa estrutura tributária, sendo talvez a maior delas a acumulação de impostos. Nenhum país tolera tanto o acúmulo de impostos como o Brasil. A seguir é apresentado estudo do economista José Roberto Afonso sobre a cumulatividade de impostos no Brasil.

O problema da cumulatividade aparece quando os tributos pagos na compra de bens e serviços necessários à produção não são recuperados pelo produtor quando completa a produção e o produto é vendido. Na prática isso significa que o imposto sobre um bem ou serviço torna-se de fato maior do que o nível definido pela legislação.

Isso ocorre sempre que a base de cálculo do imposto é o faturamento, como é o caso, para citarmos apenas dois exemplos, do imposto sobre serviços (ISS) e parcialmente do PIS/COFINS. Além disso, em nosso país nem todos os tributos pagos sobre os bens e serviços adquiridos pelas empresas são reconhecidos como créditos para serem utilizados quando do pagamento de tributos do bem que será produzido. Só são reconhecidos os insumos incorporados diretamente na produção, mas não os tributos sobre os chamados bens de uso e de consumo, como a conta de energia elétrica das áreas administrativas das empresas ou o custo de material de escritório, ao contrário do resto do mundo.

Mesmo em casos em que é possível e é prevista a compensação de impostos já pagos, o acúmulo de impostos a serem recuperados pode se apresentar se o governo se nega ou coloca obstáculos, ou ainda define prazos longos para a devolução de impostos cobrados em excesso. Esta última mazela vem sendo objeto de atenção por parte de nossa política econômica, mas sobretudo ao nível estadual, permanece como uma grande dor de cabeça para quem investe ou exporta. Nesses casos a regra internacional, que teoricamente a nossa legislação deveria acompanhar, é que não há cobrança de impostos.

Por aqui, no entanto, a regra não é cumprida ao pé da letra porque a União ou os estados cobram impostos sobre bens e serviços que servirão à produção de outros bens que, por seu turno, serão exportados ou adquiridos como investimento, mas não devolve os recursos, ou devolve somente depois de muito tempo. Em suma, perduram no Brasil sistemáticas altamente inadequadas de tributação, o que eleva a taxação, sobretudo de produtos mais elaborados.

O cálculo do peso dos impostos cumulativos no custo de produção das empresas é de difícil avaliação, mas a consultoria Booz calcula percentuais médios na indústria de base da ordem de 10% a 15%, um índice capaz por si só de derrubar a competitividade de qualquer empresa.

Outro dado sugestivo vem da própria Receita Federal. As empresas sujeitas ao lucro real declararam possuir no final de 2012 tributos a recuperar no montante de R\$ 182 bilhões, o

equivalente a 4,1% do PIB ou a 3,6% de suas receitas brutas. A indústria de transformação tem o maior volume de crédito, R\$ 79 bilhões ou 4,1% de sua receita anual e entre os seus setores mais onerados estão a metalurgia (3,9% de suas receitas), química (4%), alimentos (4,4%) e máquinas e equipamentos (5,7%).

Quanto aos resíduos de tributos embutidos no valor das exportações, estes foram avaliados pela consultoria LCA em 3,8% do valor exportado. Para alguns segmentos o percentual é bem maior: 6,1% para petróleo, 5,8% para cimento e 5,5% para defensivos agrícolas.

O que é custo tributário adicional para as empresas é receita extra de tributos ou um financiamento disfarçado e sem custo para o governo. No ambiente de restrição fiscal como estamos presenciando a dificuldade para alterar este quadro será maior, mas se é levado em consideração que aos custos tributários excessivos estão associados níveis mais baixos de investimentos, menor exportação e perda cada vez maior do mercado interno para o produto importado, o que é barato para o governo torna-se muito caro para a economia já que o custo de se produzir no país deprime o desempenho industrial e restringe o crescimento econômico.

O ônus de deixarmos a situação do jeito que está é o mesmo que nos acompanha nas últimas décadas: assistimos à paulatina perda de participação brasileira no PIB da indústria mundial e à redução das exportações de manufaturas, que como proporção das exportações mundiais, rapidamente se aproxima de um nível desprezível.

Remover a cumulatividade tributária não requer benesses, vantagens ou incentivos tributários. O presente estudo recomenda uma sequência de eventos para solucionar a questão. Antes de tudo o mais, é preciso fincar pé em não mais regredir, ou seja, não criar novos tributos cumulativos, a exemplo da CPMF que voltou à tona. Passo seguinte consistiria em um “acerto com o passado”, que passa por reconhecer os saldos credores de tributos acumulados e criar um sistema de securitização desses saldos, para que sejam pagos no médio ou longo prazo e estimulando a criação de um mercado secundário que ofereça uma saída segura a quem deseje receber antes.

Passo seguinte consistiria em combater a cumulatividade atual na tributação, mudando a forma de cobrança dos atuais tributos sobre bens e serviços (como ICMS, IPI, COFINS, PIS) e unificando sua regulamentação para observarem o modelo internacional de incidência sobre o valor adicionado e não sobre o faturamento.

Finalmente, seria necessária uma reforma constitucional para a criação de um imposto sobre valor adicionado, o IVA existente em vários países. O IVA pode ser nacional, só federal, só estadual, próprio ou compartilhado, ou seja, cabem formatos diferentes.

**Introdução.** Cumulatividade tributária ocorre, em sua forma clássica, quando bens e serviços são taxados sem distinção das diferentes etapas de sua produção, venda e prestação de serviços. A base de cálculo nesse caso é o faturamento, ou seja, se ignora o que já havia sido cobrado de imposto dos insumos adquiridos, dos bens de capital mobilizados ou das mercadorias compradas para revenda. A distorção decorrente para o sistema produtivo é inegável: quando um bem ou serviço chega ao seu destino final, foi tributado mais de uma vez. Ainda pior, quanto mais ele for elaborado, maior será a repetição de impostos. Além disso, é cobrado imposto sobre imposto.

A cumulatividade também pode aparecer mesmo em um imposto tido como não-cumulativo: no caso de haver um saldo de imposto a recuperar cobrado nas etapas anteriores (ou seja, quando os créditos dos impostos embutidos no que se comprou superar os débitos sobre o que se vendeu) e essa diferença não for devolvida ao contribuinte (em dinheiro ou outro meio que o permita aproveitar o saldo). Na prática, há uma incidência adicional e escondida de imposto.

As distorções acima relatadas cresceram muito e até mudaram de natureza no sistema tributário brasileiro com prejuízos cada vez mais sérios para a produção nacional. Tais prejuízos são ainda mais profundos, dada a necessidade do Brasil investir mais e concorrer com produtos estrangeiros, os quais não sofrem dos mesmos males. O objetivo do presente trabalho é atualizar o diagnóstico da questão da cumulatividade e apontar alternativas para seu equacionamento. Está dividido em três partes: um breve histórico das instituições tributárias; evidências empíricas sobre a dimensão do problema; e proposta de processo gradual e concatenado de medidas para mitigar ou eliminar o problema.

**Breve histórico do o crescente retrocesso.** A história do sistema tributário é emblemática do retrocesso crescente na questão em foco. Há 50 anos foi desenhada uma reforma que veio a constituir o sistema que, desde 1965, ainda vigora no Brasil. Era uma economia muito fechada ao exterior e ainda pouco diversificada. Um de seus principais eixos foi extinguir o imposto sobre vendas e consignações (IVC), de competência estadual, que incidia, como diz sua denominação, de forma cumulativa. A reforma de meio século atrás foi revolucionária ao implantar um primeiro imposto sobre o valor adicionado em escala nacional e de competência estadual, sob denominação de imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), que passava a incidir apenas sobre o que era acrescentado por cada contribuinte diante do que ele agregava de valor ao produto que fabricava ou comercializava.

A Constituição de 1988 manteve o mesmo sistema e buscou reduzir a cumulatividade dos impostos, mas falhou ao não ter a mesma preocupação com o sistema paralelo que viria a ser criado, o das contribuições (ao contrário, até consagrou taxar o fatura-

mento). O principal avanço foi a extinção dos impostos federais únicos sobre insumos fundamentais como combustíveis, energia elétrica e comunicações e incorporação ao imposto estadual não-cumulativo (convertido em ICMS), com uma regra que apenas este os tributaria. Talvez seja a única Carta Magna no mundo que menciona a não-cumulatividade em seu próprio texto e mais de uma vez: o preceito se aplica ao ICMS já comentado, ao imposto federal sobre produtos industrializados (IPI) e à contribuição social sobre receita devida por parte dos empregadores para a seguridade (COFINS e PIS), além da competência residual (ou seja, não se pode criar por lei um novo imposto que seja cumulativo).

Tais preceitos constitucionais acabaram sendo **atenuados e driblados** por mudanças posteriores, na regulação complementar e pelas práticas tributárias predominantes no país.

São inúmeras as formas em que a cumulatividade se instalou, cresceu e tendeu a predominar. Em primeiro lugar, o ICMS e o IPI se tornaram parentes cada vez mais distantes do que deveria ser um IVA. A começar porque são apurados pelo chamado regime de **crédito físico** – isto é, só reconhecem créditos para os insumos adquiridos e incorporados diretamente no processo de produção; até aceitam bens incorporados ao ativo permanente mas devolvendo seu imposto ao longo de meses; mas não devolvem o imposto embutido nos chamados bens de uso e consumo (tudo que se compra mas não constitui insumo fabril, como energia e comunicação dos escritórios administrativos ou os serviços de propaganda). O IVA em todo o resto do mundo segue o regime financeiro – ou seja, tudo que é vendido, gera débito, e tudo que é comprado, gera crédito, uma sistemática genérica e simples. O Brasil paga um pecado de origem na forma de mais custos, complexidade e incerteza.

Em segundo lugar, contribuições e taxas passaram a gravar os já citados **insumos fundamentais** após emenda constitucional revogar a regra de exclusividade do ICMS. Se estes insumos já sofriam com os estados que aplicavam as alíquotas mais elevadas, ainda passaram a ser alcançados cada vez mais, seja de forma geral, pela COFINS e PIS, seja específica, como no caso da CIDE, da contribuição municipal sobre energia e de taxas sobre comunicações.

Terceiro, para o COFINS e PIS foi adotado há dez anos um **regime não-cumulativo** apenas para grandes empresas brasileiras (enquadradas no lucro real para fins de imposto de renda), excluindo muitos setores, e ainda é usada uma sistemática incomum no mundo de apurar pelo método de base contra base (vendas menos compras e ainda assim somente são aceitas as compras de insumos), ao contrário de ICMS, IPI e IVA em geral que seguem o método de imposto contra imposto (o devido na venda menos o creditado pelas compras). Novos problemas surgiram quando atividades antes desenvolvidas por uma única empresa industrial foram desdobradas em outras empresas (como centrais de logísticas, redes de distribuição, centros de informática), logo, não mais se pôde recuperar o IPI e às vezes o ICMS incidente sobre o que elas passaram a comprar

fora da indústria, e, por vezes, ainda se passou a sofrer nova incidência (ISS). Nos primeiros nove meses de 2014, este regime não cumulativo rendeu apenas 34% e 41% da arrecadação total de PIS e COFINS, que também reforça quão limitado ficou o alcance do que seria a base mais moderna.

Em quarto lugar, a base do antigo IVC – o **faturamento bruto** - foi ressuscitada ao longo das últimas décadas e voltou a ser aplicada: ora de forma genérica, no caso do regime normal da COFINS e do PIS, do regime presumido para tributação de lucros (IRPJ e CSLL) e do regime simplificado para microempresas (o SuperSimples); ora de forma setorial, no caso do imposto municipal sobre serviços (ISS), de várias taxas e contribuições específicas (inclusive sobre combustíveis, energia elétrica e telefonia), da retenção de tributos na fonte de pagamentos por serviços, até a contribuição patronal dos setores desonerados na folha salarial.

Finalmente, uma **referência aos créditos tributários** têm sido acumulados cada vez mais, a começar por contribuintes que muito exportam e novos empreendedores que muito investem em novas plantas fabris, mas também por aqueles que fabricam bens desonerados para o mercado interno. Em ambos os casos, os tributos que incidiram em etapas anteriores, inclusive de transportes, acabam não mais tendo débitos contra os quais sejam compensados, de forma que saldos são acumulados. Esse é um problema crônico no ICMS por conta das importações realizadas de outros estados. Caso isto resulte em saldo contra o fisco local, este se nega a devolver alegando nada ter recebido na origem. Mas, depois que COFINS/PIS passaram a incidir sobre importações e a conceder cada vez mais incentivos, as reclamações contra tais contribuições cresceram mais rápido do que contra o imposto estadual. Como cabe observar, até há pouco, o regime não-cumulativo gerava apenas um terço da receita agregada daquelas contribuições. E, por mais que se tenha tentado mitigar o problema com recentes alterações legais (caso de compensação para pagar alguns outros tributos ou transferir para alguns de outros contribuintes) e administrativas (como o uso crescente da nota fiscal eletrônica e da escrituração digital), persistem as dificuldades para aproveitamento dos saldos acumulados. Esta face da cumulatividade cresceu tão fortemente que na atualidade desponta como uma das mais prejudiciais para a indústria brasileira.

**A Dimensão do Problema.** É inegável que qualquer sistema tributário implica naturalmente em algum grau de cumulatividade e que em qualquer país do mundo a tributação prejudica as condições de competitividade da indústria e da economia. Mas não se conhece outro país em que a extensão de tais distorções tenha ido tão longe quanto no Brasil, com danos para o investimento, a produção, a exportação e a competitividade com os produtos importados no mercado interno. Os problemas se avolumaram de tal forma que paliativos não mais resolvem. Isto para não falar que o abuso no recurso ao remédio virou o próprio veneno em muitos casos de desonerações – pois a isenção

ou a redução de um tributo acelerou o acúmulo de créditos tributários que nunca ou apenas em prazo muito longo são devolvidos pelos fiscos. Vejamos algumas evidências:

- i. O **saldo de créditos** apenas de tributos indiretos, acumulados e não aproveitados pelos contribuintes, segundo reportado pela Receita Federal (RFB) em maio de 2014, seria ao menos de R\$ 24,5 bilhões, dos quais R\$ 16,6 bilhões relativos apenas ao COFINS. Os contribuintes reclamam saldos muito maiores – já foi noticiado que tão somente os grandes exportadores teriam acumulado ao menos R\$ 30 bilhões em créditos. À parte a precisa dimensão, importa destacar no valor informado oficialmente pela RFB que, sendo agregado os valores correspondentes a COFINS, IPI e PIS, o volume total de créditos (R\$ 63,8 bilhões) supera em dois terços o de débitos (R\$ 39,4 bilhões) – se no IPI o excesso é de 27%, na COFINS salta para 88%. Quer dizer, o próprio fisco reconhece que, para um conjunto de contribuintes de tributos indiretos, eles têm mais a recuperar do que a dever de impostos.
- ii. Os **tributos a recuperar** (salvo créditos do IRPJ/CSLL) declarados no ativo apenas das maiores empresas (sujeitas ao lucro real), conforme consta na declaração consolidada do IRPJ, alcançaram ao final de 2012 a impressionante cifra de R\$ 181,7 bilhões, o que equivalia a 4,1% do PIB e 3,6% da receita bruta das empresas. A indústria de transformação era a maior credora do fisco: declarou esperar dele receber cerca de R\$ 79,6 bilhões, ou seja, 1,8% do PIB e 4,1% de sua receita anual. Decomposto por segmentos, indústrias de maior agregação, com maior perfil exportador, vinculadas a investimentos fixos e mais desonerados recentemente, despontavam entre atividades com mais tributos a recuperar relativamente a sua receita não-financeira, tais como: 5,7% em máquinas e equipamentos, 5,2% em aparelhos elétricos, 4,8% em equipamentos de informática, 4,6% em bebidas, 4,4% em alimentos, 4,2% em petróleo, 4,0% em química, 3,9% em metalurgia e 3,4% na automobilística. À parte a veracidade dos créditos, é inegável que se tratam de volumes e proporções (da receita) nada desprezíveis e que tendem a prejudicar justamente os contribuintes que a política econômica mais relaciona como os setores que devem merecer incentivos para o seu desenvolvimento. Certamente, esta consequência não é intencional mas é preciso que seja reconhecido o problema, para ser revisitada a forma de fomento.
- iii. O **resíduo de tributos** embutidos no valor das exportações são estimados em 3,8% do total vendido ao exterior pela indústria, segundo simulado pela LCA Consultores para a CNI usando a matriz de insumo-produto. Dessa elevada proporção, 2,3% decorrem da incidência de ICMS, COFINS/PIS e ISS (inclusive quando devolvidos), 0,8% do custo financeiro de carregamento dos créditos vinculados ao exportado, 0,4% de encargos sobre energia e comunicações e 0,3% do custo financeiro de diferir ativo permanente. Por ramo de atividade, esse mesmo cálculo do Custo Brasil fica bem acima da média nacional no caso dos 6,1% de petróleo, 5,8% de cimento, 5,5% de defensivos agrícolas, 4,4% da farmacêutica e 4,2% de têxtil e aço, dentre outros. Como na economia moderna tende a crescer muito a participação de serviços, a tributação desse segmento passou a ser um novo problema não apenas para exportadores, como também para industriais que vendem ao mercado doméstico – e não se deve atentar apenas ao ISS, mais concentrado em grandes cidades, mas para a receita

administrada federal, puxada por contribuições, na qual muitos de serviços já rendem mais que ramos fabris tradicionais.

- IV. As **pesquisas entre os contribuintes** sempre apontam os tributos entre principais problemas. Um levantamento recente da CNI sobre principais entraves dos exportadores apontou 28,3% de respostas para “burocracia tributária” e 20,4% para “tributos e ressarcimentos de créditos tributários”. É curioso que os empresários reclamem mais do trabalho dispensado para se apurar e pagar impostos do que o tamanho em si da carga tributária, o que vai de encontro com a pesquisa internacional *Doing Business*, no qual o Brasil aparece como líder incontestado do requisito tempo para pagar impostos com 2,6 mil horas.
- V. O **crédito financeiro** poderia provocar uma perda da receita de impostos não-cumulativos tanto maior quanto mais se arrecada atualmente de forma indevida. Simulações da fazenda paulista indicam que a concessão de crédito para bens de **uso e consumo** no ICMS poderia impactar de 7% a 14,7% na respectiva arrecadação.

**Um Programa de Desembarque da Cumulatividade.** Se há consenso de que a cumulatividade tributária voltou à cena contra a concepção original dos formuladores do sistema brasileiro, passando a assumir múltiplas formas e com custo cada vez mais pesado, em especial para a indústria, falta avançar no desenho das soluções e em iniciar sua adoção.

Antes de tudo, é preciso discussões mais francas e técnicas e, segundo, posicionamento diferente e ousado das autoridades.

Primeiro, não se deve confundir a reivindicação por mitigar a cumulatividade tributária com pedidos de benesses, vantagens ou incentivos tributários. O caso dos saldos credores acumulados é emblemático porque se trata do fisco devolver o que simplesmente não lhe pertence, uma vez que arrecadou mais do que devia nas transações anteriores do contribuinte. Ao evitar a restituição ou o aproveitamento dos créditos, na prática, o fisco está a aumentar a receita mas, ao pé da letra, não a tributária e sim a de endividamento público de forma forçada e escamoteada que discrimina uns contra outros contribuintes. É óbvio que as fazendas precisam arrecadar, ainda mais diante de tanta pressão fiscal, mas é forçoso reconhecer que a forma cumulativa é a mais fácil, porém, a que mais gera distorções para a economia. Chama-se a atenção que não se está aqui a pedir por menor carga tributária, mas sim para que ela seja gerada com mais qualidade, sem prejudicar os fatores mais cruciais para acelerar o crescimento.

Segundo, não se deve nutrir a ilusão de que questões complexas como esta serão resolvidas com poucas e simples medidas adotadas de uma só vez. É preciso coragem política e competência técnica para formular e adotar um plano de desembarque da cumulatividade.

A pré-condição é **não mais regredir**, ou seja, não criar novos tributos com tal característica – como é o caso notório de tributos sobre movimentação financeira (caso da CPMF).

Outro passo inicial poderia ser repensar a mudança da base da contribuição patronal ao INSS. Obviamente foi certo desonerar a folha salarial mas não foi a melhor opção técnica escolher como nova base o faturamento, ainda que só doméstico. É inegável retrocesso relativamente ao passo dado há dez anos quando se criou o regime não-cumulativo da COFINS/PIS – que até poderia ser a base substituta na forma de um adicional.

O acerto com o passado passa por reconhecer os saldos credores acumulados e inovar com sua **securitização**, para que sejam pagos no médio ou longo prazo, mas estimulando a criação de um mercado secundário que ofereça uma saída segura a quem deseje receber antes, pagando o custo de mercado. A experiência federal seria posteriormente estendida aos estados e também poderia permitir saídas, aí mais curtas, para novos créditos acumulados.

Acertadas as contas com o passado, o próximo passo consistiria em combater a cumulatividade atual na tributação. O caminho que muitos já sugeriram seria mudar a forma de cobrança dos atuais tributos sobre bens e serviços (como ICMS, IPI, COFINS, PIS) para voltarem ao modelo internacional de incidência sobre o valor adicionado. Nenhum deles seria extinto mas deveriam passar a seguir regras comuns, simples e nacionais, tendo como principal parâmetro o **regime de crédito financeiro**. Isso requereria apenas mudanças em leis complementares (caso da Lei Kandir do ICMS) e leis ordinárias federais. O governo federal deveria dar exemplo ao mudar radicalmente a forma de cobrança do COFINS/PIS para que seja apurada da forma mais simples possível – a diferença entre tudo que se vende e tudo que se compra é submetida a uma alíquota. O IPI e o ICMS exigem acertos pontuais para chegar a tal situação – no caso do imposto estadual, seria o caso de se voltar ao original da Lei Kandir, com crédito imediato de bens de capital e adotando o mesmo procedimento para bens de uso e consumo em poucos meses. Créditos ainda acumulados no âmbito federal deveriam poder ser abatidos da contribuição previdenciária.

Uma vez consolidada a **nova COFINS/PIS**, sua base poderia servir de referencial ou mesmo ser repetida na apuração de tudo o que mais que taxa o faturamento bruto no âmbito federal. Isso poderia valer até mesmo para o SuperSimples, pois aplicar uma alíquota sobre um valor (do faturamento) ou sobre o resultado de sua diminuição de outro (das compras) que o tornará complexo.

A solução definitiva viria pouco depois e aí sim com reforma constitucional: a criação de um **imposto sobre valor** adicionado - IVA. Se vários tributos já são aplicados sobre essa base, seria natural e fácil a sua fusão, o que simplificaria definitivamente o sistema. Esse IVA pode ser nacional, só federal, só estadual, próprio ou compartilhado, ou seja,

cabem formatos diferentes, aí exigindo emendas constitucionais, mas que não precisam ser decididas agora.

Enfim, importa agora não mais recuar e iniciar o processo de transformação do atual sistema tributário, visando a desintoxicar do vício que é a cumulatividade – quanto mais fácil cobrar tributos, maiores os danos que ele tende a gerar para a economia, em especial para o setor produtivo.

Muita vontade, sobretudo política, para mudar é o que mais se precisa. Reconhecer publicamente que a fantástica máquina brasileira de arrecadação tributária se tornou viciada em cumulatividade. Não será de um para outro dia que nos livraremos desse vício. O caminho técnico não é difícil e já foi traçado em muitos trabalhos. O que mais se precisa agora é de muita força de vontade para mudar.



# O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira

A principal causa da deterioração do déficit em transações correntes do Brasil reside no desempenho da balança comercial, que apresentou o primeiro saldo negativo (de US\$ 3,9 bilhões em 2014) desde o ano 2000.

O desempenho em 2013 já prenunciava esse resultado: o superávit foi de somente US\$ 2,4 bilhões, um recuo de 87% frente aos US\$ 19,4 bilhões observados em 2012. A forte deterioração do comércio exterior brasileiro em 2013 e 2014 foi provocada, sobretudo, pela queda dos preços internacionais das commodities, que responderam pela totalidade do superávit comercial entre 2007 e 2013. Neste mesmo período, o déficit com produtos manufaturados seguiu uma trajetória crescente desde 2007, em decorrência de taxas de crescimento das importações bastante superior às das exportações, como ressaltado recorrentemente pelo IEDI. Ou seja, dado o perfil deste comércio, o ressurgimento do déficit comercial em 2014 não foi uma surpresa dada a deflação adicional das cotações das principais commodities exportadas pelo Brasil, associada, em grande medida, à desaceleração e à mudança no eixo de dinamismo da economia chinesa (com menor peso do investimento e maior do consumo), destino de 20% dos fluxos de exportação do Brasil.

Assim, a demanda chinesa por commodities afeta nossas exportações de forma direta (via quantidade exportada) e indireta (via impacto nos preços das commodities). De fato, em 2013 o maior superávit com commodities foi registrado com a China. Contudo, a influência do comércio bilateral com este país não se restringe ao seu impacto sobre as nossas vendas externas. As importações de manufaturados chineses cresceram expressivamente no período que sucedeu a crise financeira global, caracterizado pela maior concorrência no mercado internacional e pela chamada “guerra cambial”. Em 2013, as importações da China representaram 15% do total e o maior déficit com manufaturados foi registrado com este país, enquanto em 2008 a União Europeia ocupava a primeira posição neste último quesito.

Diante da importância crescente da China como parceiro comercial do lado das exportações e das importações brasileiras, o tema deste estudo é o comércio bilateral Brasil-China após a crise financeira e econômica global de 2008-2009. Dois objetivos foram perseguidos: (i) o detalhamento do perfil deste comércio, com destaque para a composição das pautas exportadora e importadora por setor de atividade; (ii) a identificação dos seus possíveis impactos sobre a indústria brasileira. Os principais resultados e conclusões são resumidos a seguir.

A partir de 2007, o comércio exterior brasileiro de bens manufaturados tornou-se deficitária e o superávit comercial passou a se ancorar, exclusivamente, na balança de bens primários e intensivos em recursos naturais. No período que sucedeu a crise financeira global, a divergência no desempenho desses dois grupos de bens acentuou-se, com o aumento do resultado deficitário em bens manufaturados e a ampliação do saldo positivo em primários e intensivos em recursos naturais.

Ambos os resultados estão estreitamente associados à intensificação dos fluxos comerciais com a China e ao perfil assimétrico das exportações brasileiras para esse país e das

importações chinesas de produtos brasileiros. Em 2013, o maior déficit em manufaturados e o maior superávit em bens primários e intensivos em produtos naturais foram registrados com a China, cuja participação no total das exportações e das importações brasileiras aumentou continuamente entre 2008 e 2013, atingindo nesse último ano 20% e 15%, respectivamente.

O cruzamento dos dados da composição setorial (de acordo com a CNAE) da pauta exportadora e importadora brasileira, do comércio bilateral brasileiro com a China e da produção industrial brasileira sugere que o crescimento das exportações dos setores processadores de commodities e de produtos extrativos para a China contribuiu para a mudança na composição setorial das exportações brasileiras em direção a produtos de menor elaboração industrial, bem como para o aumento da agregação de valor nesses setores.

Em contrapartida, do lado das importações, o aumento significativo da participação dos produtos chineses em importantes setores industriais (dentre os quais têxtil, artigos de vestuário, máquinas e equipamentos e máquinas para escritório e produtos eletrônicos) não foi acompanhado pelo aumento da sua participação no total das importações, sugerindo que, diante do acirramento da concorrência no mercado de bens industriais após a crise global e da “guerra cambial”, a China ocupou o espaço ocupado anteriormente por outros parceiros comerciais (Nafta e União Europeia). A estabilidade do valor agregado da produção industrial desses setores reforça essa hipótese.

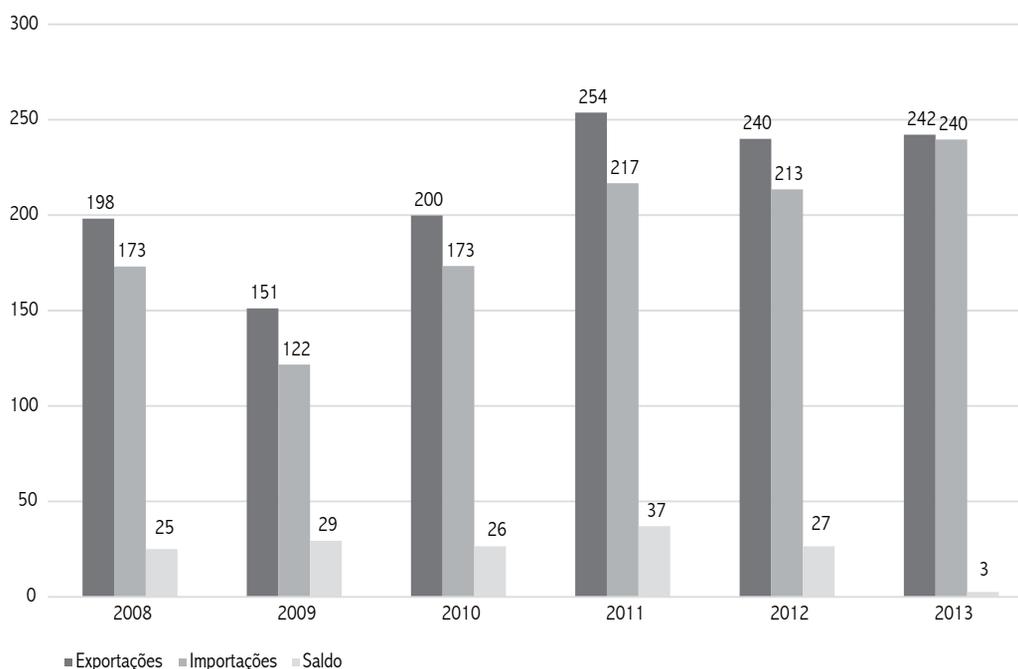
O comércio bilateral com a China contribuiu para a mudança na composição setorial das exportações em direção a produtos da indústria processadora de commodities e extrativa mineral. O aumento do valor agregado nesses setores é um resultado positivo, mas deve ser avaliado com cautela já que esses são setores com pouca elaboração industrial, menores efeitos de encadeamento na estrutura industrial e extremamente vulneráveis aos ciclos de preços das commodities e à desaceleração do crescimento chinês. Já a maior participação da China na importação de bens de maior elaboração não tinha se refletido em mudanças na pauta importadora e na capacidade de agregação de valor dos respectivos setores industriais até 2012.

Diante das vantagens comparativas desse país (associadas a fatores macroeconômicos, como os patamares das taxas de juros e de câmbio, bem como ao menor custo relativo da mão-de-obra) e da continuidade do ambiente de baixo crescimento da economia global após 2012, não pode ser descartada a hipótese de que o aumento da presença de produtos chineses na pauta importadora brasileira tenha resultado numa desarticulação ainda maior da cadeia industrial doméstica nos setores de maior elaboração industrial.

A conclusão geral é que o governo deveria formular políticas industriais, tecnológicas, financeiras e de comércio exterior, que favorecem a competitividade da indústria brasileira e, assim, sua capacidade de enfrentar a concorrência da China em importantes setores da cadeia industrial.

**P**anorama Geral do Comércio Exterior Brasileiro Após a Crise Financeira Global. O desempenho do comércio exterior brasileiro sofreu mudanças significativas no período que sucedeu a crise financeira global de 2008-2009. Após a queda das exportações e das importações em 2009 – em função, respectivamente, da “grande recessão” nos países centrais e do efeito-contágio da crise na economia brasileira – ambos os fluxos de comércio registraram crescimento em 2010 e 2011, impulsionados, do lado das vendas externas, pelo novo *boom* de preços das commodities e pela recuperação “*double-deep*” da economia mundial sob liderança da China e, do lado das compras, pelo dinamismo do mercado interno e pela apreciação cambial registrada até meados de 2011. Em 2011, o maior crescimento das exportações relativamente às importações garantiu o superávit comercial recorde do período pós-crise (US\$ 37 bilhões), que, contudo, foi inferior ao patamar mínimo de US\$ 40 bilhões registrado no triênio 2005-2007. A partir de então, este superávit voltou a recuar, atingindo apenas US\$ 2,5 bilhões em 2013, resultado ligeiramente inferior ao registrado em 2001 (US\$ 2,6 bilhões), que foi o primeiro saldo positivo (e, até 2012, o menor) após o interregno de seis anos de déficit (de 1995 a 2000).

### Comércio exterior brasileiro (em US\$ milhões)



Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

Apesar dos valores semelhantes registrados em 2001 e 2013, a composição do saldo comercial alterou-se de forma expressiva desde o início do século XXI. A participação crescente do superávit comercial com bens primários e intensivos em recursos naturais foi acompanhada pela redução do superávit e, a partir de 2007, pelo aumento do dé-

ficit em bens manufaturados. Após a crise, a divergência no desempenho do comércio exterior desses dois grupos de bens acentuou-se, com a ampliação do saldo positivo no primeiro grupo até 2011 e o aumento do resultado deficitário do segundo grupo até 2013, como ressaltado em vários trabalhos do IEDI.

O aumento do déficit comercial com bens manufaturados decorreu da menor taxa de crescimento das exportações relativamente às importações. Com isso, esse déficit atingiu o recorde de US\$ 69,9 bilhões em 2013 (três vezes superior ao de 2008) contra um superávit de US\$ 72,6 bilhões na balança de bens primários e intensivos em produtos naturais. Ou seja, até 2013, o desempenho positivo dessa balança foi mais do que suficiente para compensar a deterioração progressiva da balança de bens manufaturados. Contudo, a piora nesse desempenho relativamente aos dois anos anteriores já sinalizava a possibilidade de ressurgimento de um déficit comercial em 2014, que acabou se concretizando.

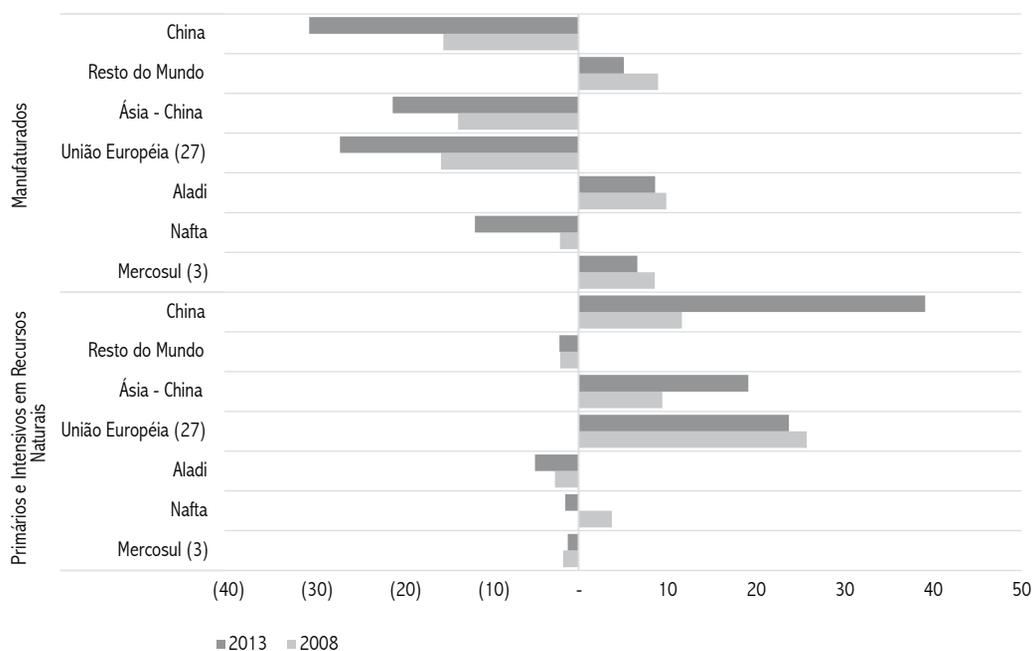
### Comércio exterior brasileiro por tipo de produto (em US\$ milhões)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Saldo Comercial</b>	<b>25.077</b>	<b>29.394</b>	<b>26.493</b>	<b>37.022</b>	<b>26.511</b>	<b>2.558</b>
Primários e Int Rec Naturais	44.142	55.287	72.036	90.234	82.919	72.251
Manufaturados	-19.065	-25.893	-45.542	-53.212	-56.408	-69.693
<b>Exportações</b>	<b>198.203</b>	<b>151.133</b>	<b>199.865</b>	<b>253.722</b>	<b>240.011</b>	<b>242.179</b>
Primários e Int Rec Naturais	116.706	99.069	135.121	176.511	165.303	161.719
Manufaturados	81.498	52.064	64.744	77.211	74.709	80.459
<b>Importações</b>	<b>173.127</b>	<b>121.739</b>	<b>173.372</b>	<b>216.700</b>	<b>213.500</b>	<b>239.621</b>
Primários e Int Rec Naturais	72.564	43.782	63.086	86.277	82.383	89.468
Manufaturados	100.563	77.957	110.286	130.423	131.117	150.153

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

A abertura do saldo comercial por região de destino e origem mostra o aumento do déficit comercial de bens manufaturados com a China, demais países asiáticos, União Europeia e Nafta. No caso dos produtos primários e intensivos em recursos naturais houve aumento significativo do superávit com a China e com os demais países asiáticos, redução do superávit com União Europeia, aumento do déficit com a Aladi e surgimento de um saldo também negativo com o Nafta. Assim, o saldo comercial positivo até 2013 foi obtido graças ao aumento do superávit com bens primários e intensivos em recursos naturais com países em desenvolvimento da Ásia, em especial a China, que mais do que compensou o déficit na balança de bens manufaturados com esses países, a União Europeia e o Nafta. Contudo, o dado que mais chama atenção é a influência crescente da China no desempenho da balança comercial dos dois grupos de produtos: em 2013, o maior déficit em manufaturados e o maior superávit em primários e intensivos em produtos naturais foram registrados com esse país.

### Saldo comercial brasileiro por tipo de produto e região (em US\$ milhões)

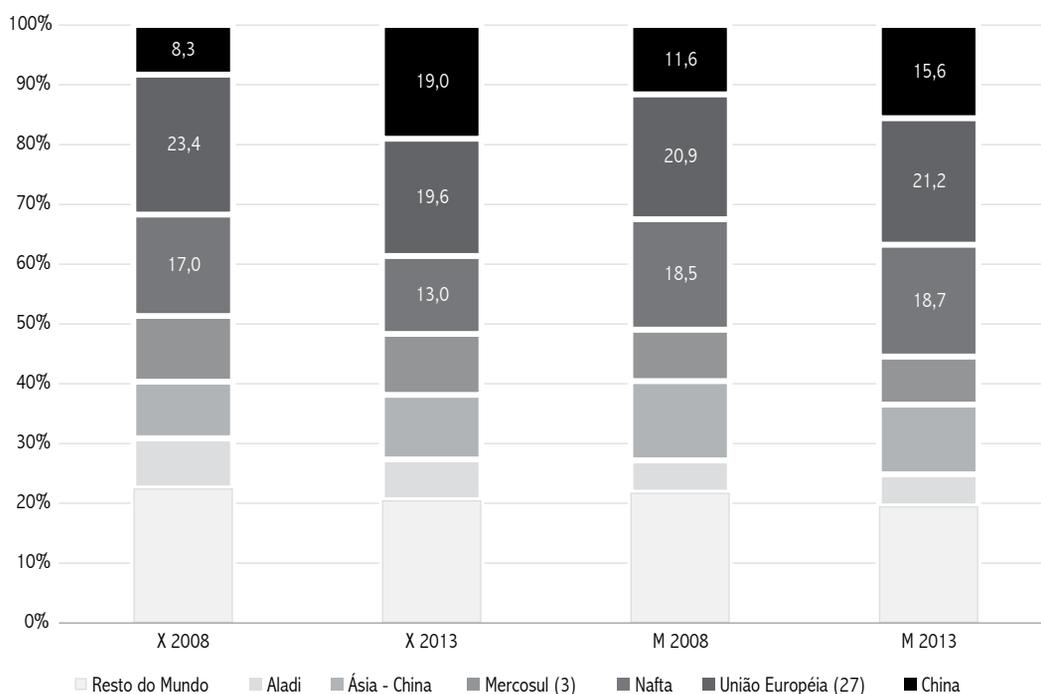


Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

Assim, o cruzamento dos dados por tipo de produto com os de região revela o papel fundamental do comércio bilateral com a China no âmbito tanto dos produtos primários e intensivos em recursos naturais como dos manufaturados. Diante desse resultado, é importante aprofundar a análise desse comércio e dos seus possíveis impactos sobre a indústria brasileira.

**Comércio Bilateral Brasil e China por Setor de Atividade.** O perfil assimétrico do comércio bilateral brasileiro com a China destacado acima é decorrência das diferentes composições das pautas exportadoras e importadoras com esse parceiro comercial. O aprofundamento dessa assimetria no período analisado (aumento do superávit em commodities e bens intensivos em recursos naturais e do déficit em manufaturas) está associado ao aumento da participação da China no total das exportações e das importações brasileiras entre 2008 e 2013 (de 8,3% para 20% e de 11,6% para 15%, respectivamente). Todavia, uma questão fundamental a ser investigada é se esse aumento da participação chinesa foi acompanhado por mudanças na estrutura setorial das pautas de exportação e/ou importação.

### Participação das regiões nas exportações e importações brasileiras (em %)



Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

Para averiguar se o crescimento dos fluxos comerciais com a China afetou essa estrutura, calculou-se a composição setorial das pautas exportadoras e importadora e a participação da China nas exportações e importações de cada setor de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

No caso das exportações, a participação dos bens primários e da indústria extrativa aumentou 12,7 pontos percentuais (p.p), de 26,5% em 2008 para 39,2% em 2013. Esse aumento ocorreu *pari passu* com o crescimento do peso da China nas vendas externas desses bens (de 21,1% para 40,1%), com destaque para agricultura e pecuária e extração de minerais metálicos. Entre 2008 e 2013, enquanto a participação desses segmentos no total avançou 6,9 p.p e 6,0 p.p, respectivamente, o peso da China nas respectivas exportações aumentou 17,5 p.p e 19,5 p.p.

Esses resultados indicam que o crescimento das exportações de produtos primários e extrativos minerais para a China explica, em grande medida, o aumento da participação desses produtos no total das vendas externas brasileiras, que, por sua vez, foram fundamentais para a manutenção do superávit comercial até 2013.

Em contrapartida, as exportações de bens manufaturados perderam participação no total (de 66,9% para 60,8%), mas não houve mudança significativa na composição setorial das exportações. Nesse caso, o peso da China aumentou somente nos produtos

de couro, papel e celulose e máquinas para escritório, o que resultou num aumento da sua participação de 2,8% em 2013 para 5,3% em 2018, percentual muito inferior ao registrado nos produtos primários e extrativos.

### Exportações brasileiras e participação da China nas exportações por setor de atividade CNAE

Exportações	Participação do Setor		Part. China no Setor	
	X 2008	X 2013	X 2008	X 2013
<b>Primário e Extrativa</b>	<b>26,5</b>	<b>39,2</b>	<b>21,1</b>	<b>41,1</b>
Agricultura e Pecuária	40,4	47,3	27,2	44,7
Sivicultura	0,2	0,2	2,4	12,3
Pesca	0,1	0,0	0,2	1,2
Extração de Carvão Mineral	0,0	0,0	0,0	0,0
Extração de Petróleo	23,1	10,7	0,0	0,0
Extração de Minerais Metálicos	34,9	40,9	28,6	48,1
Extração de Minerais Não-metálicos	1,3	0,9	11,9	27,4
<b>Manufatura</b>	<b>66,9</b>	<b>60,8</b>	<b>2,8</b>	<b>5,3</b>
Alimentos e Bebidas	25,8	31,3	2,8	5,7
Fumo	0,1	0,0	0,0	0,0
Têxtil	1,5	1,4	1,8	9,9
Artigos de Vestuário	0,2	0,1	0,4	0,9
Couro e Artefatos de Couro	1,9	2,1	15,1	21,1
Produtos de Madeira	1,2	0,8	5,9	4,0
Papel e Celulose	4,4	4,9	12,8	23,4
Edição e Impressão	0,1	0,1	0,6	0,1
Refino de Petróleo	5,6	3,1	0,0	0,0
Química	7,3	8,3	2,0	3,4
Borracha e Plástico	2,2	2,1	0,8	0,8
Produtos Minerais Não-metálicos	1,4	1,3	0,3	0,4
Metalurgia	15,8	12,1	2,8	7,3
Produtos de Metal	1,4	1,1	0,8	1,4
Máquinas e Equipamentos	9,1	7,7	1,8	2,2
Máquinas para Escritório	0,2	0,2	2,3	13,4
Máquinas, aparelhos e material elétrico	2,9	2,5	0,8	1,1
Material eletrônico	0,2	0,2	7,1	5,7
Instrumentos médico-hospitalares	0,7	0,6	1,9	2,8
Veículos automotores	10,6	9,4	0,6	0,3
Outros equipamentos de transporte	6,2	9,7	3,1	2,4
Industriais diversas	1,2	0,9	0,4	3,1
<b>Serviços e não classificados</b>	<b>6,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

Ao contrário do observado nas exportações, a estrutura das importações brasileiras manteve-se relativamente estável no período em tela. Os bens manufaturados continuaram respondendo por cerca de  $\frac{3}{4}$  das nossas compras externas (sua participação passou de 74,3% em 2008 para 75,6% em 2013) em função, sobretudo, do peso dos produtos do setor de química e de máquinas e equipamentos.

Porém, no mesmo período, houve um aumento significativo da participação dos produtos chineses nos setores Têxtil, Artigos de Vestuário, Produtos de Madeira, Edição e Impressão, Máquinas e Equipamentos e Máquinas para Escritório e Produtos Eletrônicos. Assim, a maior presença da China nas compras externas desses produtos não resultou em mudança na composição setorial das importações, sugerindo que, diante do acirramento da concorrência no mercado de bens industriais no pós- crise, a China vem ganhando espaço no mercado brasileiro em setores antes abastecidos por outros países, beneficiada por sua principal vantagem comparativa (o baixo custo da mão-de-obra). Um movimento semelhante foi verificado nos principais mercados de destino das exportações brasileiras de manufaturados, que passaram a enfrentar a concorrência crescente dos produtos chineses, contribuindo para a dificuldade enfrentada pelo Brasil em manter as altas taxas de crescimento das exportações desses bens.

A intensificação dos fluxos comerciais com a China no período analisado teve um impacto líquido positivo no resultado do comércio bilateral com esse país. Esse saldo, que era deficitário em US\$ 5,3 bilhões em 2008 tornou-se superavitário em US\$ 4,7 bilhões em 2013. Os principais setores responsáveis por essa inversão foram Agricultura e pecuária, extração de minerais metálicos, alimentos e bebidas e metalurgia, os quais ampliaram sua participação nas exportações brasileiras para a China no período analisado (de 84% em 2008 e para 90% em 2013). Vale ressaltar que esses são setores de menor elaboração, nos quais o Brasil tem inequívoca vantagem comparativa, com destaque para Agricultura e pecuária e extração de minerais metálicos (com participações de 42% e 39% nas exportações para a China em 2013).

Já os setores que registraram aumento do déficit foram exatamente aqueles que ampliaram sua participação nas importações: têxtil; artigos de vestuário; química; borracha e plástico; produtos de metal; máquinas e equipamentos; máquinas para escritório; máquinas, aparelhos e material elétrico; material eletrônico e; indústrias diversas. Conjuntamente, eles passaram a responder por 70% do total, contra 63% em 2008. Ao contrário do observado nas exportações, esses são setores com maior elaboração industrial, nos quais a China tem vantagem comparativa, com destaque para química, material eletrônico e, sobretudo, máquinas e equipamentos (cujas importações aumentaram 21% entre 2008 e 2013, resultando num aumento de participação de 11,6% para 16,4% no mesmo período).

## Importações brasileiras e participação da China nas importações por setor de atividade CNAE

Importações	Participação do Setor		Part. China no Setor	
	M 2008	M 2013	M 2008	M 2013
<b>Primário e Extrativa</b>	<b>18,5</b>	<b>14,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
<b>Agricultura e Pecuária</b>	12,4	13,9	2,8	7,0
<b>Sivicultura</b>	0,0	0,0	4,6	3,4
<b>Pesca</b>	0,3	0,0	0,9	10,6
<b>Extração de Carvão Mineral</b>	8,7	6,9	0,9	0,3
<b>Extração de Petróleo</b>	60,4	64,6	0,0	0,0
<b>Extração de Minerais Metálicos</b>	4,7	3,8	2,1	0,2
<b>Extração de Minerais Não-metálicos</b>	13,4	10,8	0,2	1,1
<b>Manufatura</b>	<b>74,3</b>	<b>75,6</b>	<b>13,1</b>	<b>17,8</b>
<b>Alimentos e Bebidas</b>	3,3	3,8	3,7	6,8
<b>Fumo</b>	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Têxtil</b>	1,9	2,1	37,9	53,9
<b>Artigos de Vestuário</b>	0,5	1,3	56,2	62,3
<b>Couro e Artefatos de Couro</b>	0,5	0,6	58,1	49,5
<b>Produtos de Madeira</b>	0,1	0,1	10,5	33,2
<b>Papel e Celulose</b>	1,3	1,0	3,4	12,0
<b>Edição e Impressão</b>	0,2	0,2	9,7	27,4
<b>Refino de Petróleo</b>	9,5	7,4	5,1	0,7
<b>Química</b>	23,5	22,7	7,7	9,1
<b>Borracha e Plástico</b>	3,1	3,6	13,5	19,1
<b>Produtos Minerais Não-metálicos</b>	0,9	1,2	22,9	36,5
<b>Metalurgia</b>	7,1	5,2	11,1	17,1
<b>Produtos de Metal</b>	1,9	2,4	19,8	28,0
<b>Máquinas e Equipamentos</b>	15,6	16,5	11,6	20,5
<b>Máquinas para Escritório</b>	2,4	2,2	47,4	59,2
<b>Máquinas, aparelhos e material elétrico</b>	4,2	5,0	25,1	29,6
<b>Material eletrônico</b>	4,8	4,6	36,1	48,4
<b>Instrumentos médico-hospitalares</b>	4,9	4,2	18,4	12,0
<b>Veículos automotores</b>	8,6	11,1	2,2	4,3
<b>Outros equipamentos de transporte</b>	4,8	3,6	5,2	8,2
<b>Industriais diversas</b>	0,9	1,2	45,6	50,5
<b>Serviços e não classificados</b>	<b>7,2</b>	<b>9,6</b>	<b>24,5</b>	<b>20,4</b>

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

### Exportações, importações e saldo comercial brasileiro com a China por setor de atividade CNAE (em US\$ milhões)

	Exp 2008	Imp 2008	Saldo 2008	Exp 2013	Imp 2013	Saldo 2013
<b>Primário e Extrativa</b>	<b>10.956</b>	<b>178</b>	<b>10.778</b>	<b>34.241</b>	<b>398</b>	<b>33.843</b>
Agricultura e Pecuária	5.701	112	5.589	17.626	344	17.281
Silvicultura	3	0	3	15	0	15
Pesca	0	1	-1	0	0	0
Extração de Carvão Mineral	0	25	-25	0	8	-8
Extração de Petróleo	0	0	0	0	0	0
Extração de Minerais Metálicos	5.171	32	5.139	16.394	3	16.391
Extração de Minerais Não-metálicos	81	9	73	206	43	163
<b>Manufatura</b>	<b>3.663</b>	<b>16.798</b>	<b>-13.135</b>	<b>7.639</b>	<b>32.213</b>	<b>-24.574</b>
Alimentos e Bebidas	958	155	804	2.586	468	2.118
Fumo	0	0	0	0	0	0
Têxtil	37	916	-879	199	2.003	-1.805
Artigos de Vestuário	1	391	-390	2	1.452	-1.451
Couro e Artefatos de Couro	376	346	30	643	517	126
Produtos de Madeira	90	16	74	48	43	5
Papel e Celulose	741	58	684	1.664	216	1.447
Edição e Impressão	1	20	-20	0	78	-78
Refino de Petróleo	2	620	-618	0	100	-99
Química	196	2.325	-2.129	405	3.743	-3.339
Borracha e Plástico	23	536	-513	25	1.242	-1.216
Produtos Minerais Não-metálicos	5	264	-259	8	815	-807
Metalurgia	588	1.017	-429	1.272	1.602	-330
Produtos de Metal	14	489	-475	21	1.218	-1.197
Máquinas e Equipamentos	213	2.332	-2.119	242	6.127	-5.886
Máquinas para Escritório	5	1.440	-1.435	34	2.378	-2.344
Máquinas, aparelhos e material elétrico	28	1.360	-1.331	40	2.700	-2.660
Material eletrônico	21	2.233	-2.212	19	4.062	-4.043
Instrumentos médico-hospitalares	18	1.167	-1.149	26	925	-898
Veículos automotores	88	247	-158	37	864	-827
Outros equipamentos de transporte	250	325	-75	331	530	-200
Industriais diversas	5	539	-534	39	1.130	-1.091
<b>Serviços e não classificados</b>	<b>90</b>	<b>3.063</b>	<b>-2.973</b>	<b>111</b>	<b>4.691</b>	<b>-4.580</b>
<b>Total</b>	<b>14.709</b>	<b>20.039</b>	<b>-5.330</b>	<b>41.992</b>	<b>37.302</b>	<b>4.690</b>

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

## Comércio bilateral Brasil e China por setor CNAE

	Participação				Taxa de crescimento	
	Exp 2008	Exp 2013	Imp 2008	Imp 2013	Exp	Imp
<b>Primário e Extrativa</b>	<b>74,5</b>	<b>81,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>
Agricultura e Pecuária	38,8	42,0	0,6	0,9	25,3	25,2
Silvicultura	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	14,7
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	-40,0
Extração de Carvão Mineral	0,0	0,0	0,1	0,0	-	-20,8
Extração de Petróleo	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Extração de Minerais Metálicos	35,2	39,0	0,2	0,0	26,0	-38,2
Extração de Minerais Não-metálicos	0,6	0,5	0,0	0,1	20,4	37,8
<b>Manufatura</b>	<b>24,9</b>	<b>18,2</b>	<b>83,8</b>	<b>86,4</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>
Alimentos e Bebidas	6,5	6,2	0,8	1,3	22,0	24,8
Fumo	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Têxtil	0,3	0,5	4,6	5,4	39,9	16,9
Artigos de Vestuário	0,0	0,0	2,0	3,9	10,6	30,0
Couro e Artefatos de Couro	2,6	1,5	1,7	1,4	11,3	8,3
Produtos de Madeira	0,6	0,1	0,1	0,1	-11,6	22,5
Papel e Celulose	5,0	4,0	0,3	0,6	17,5	30,3
Edição e Impressão	0,0	0,0	0,1	0,2	-38,3	30,9
Refino de Petróleo	0,0	0,0	3,1	0,3	-27,7	-30,6
Química	1,3	1,0	11,6	10,0	15,6	10,0
Borracha e Plástico	0,2	0,1	2,7	3,3	2,2	18,3
Produtos Minerais Não-metálicos	0,0	0,0	1,3	2,2	10,0	25,3
Metalurgia	4,0	3,0	5,1	4,3	16,7	9,5
Produtos de Metal	0,1	0,1	2,4	3,3	8,2	20,0
Máquinas e Equipamentos	1,5	0,6	11,6	16,4	2,5	21,3
Máquinas para Escritório	0,0	0,1	7,2	6,4	45,8	10,6
Máquinas, aparelhos e material elétrico	0,2	0,1	6,8	7,2	7,2	14,7
Material eletrônico	0,1	0,0	11,1	10,9	-2,0	12,7
Instrumentos médico-hospitalares	0,1	0,1	5,8	2,5	7,8	-4,6
Veículos automotores	0,6	0,1	1,2	2,3	-16,1	28,5
Outros equipamentos de transporte	1,7	0,8	1,6	1,4	5,7	10,3
Industriais diversas	0,0	0,1	2,7	3,0	48,0	15,9
<b>Serviços e não classificados</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>15,3</b>	<b>12,6</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>23,3</b>	<b>13,2</b>

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

Na análise do comércio bilateral China-Brasil, também é interessante avaliar a importância do comércio intra-industrial. O comércio entre países com graus de desenvolvimento e/ou estruturas produtivas muito diferentes tende a ser de produtos de setores diferentes, isto é, inter-industrial. Em contrapartida, o comércio entre países com graus de desenvolvimento e/ou estruturas produtivas semelhantes tende a ocorrer com produtos dos mesmos setores, isto é, intra-industrial. Assim, os indicadores de comércio intra-industrial fornecem elementos para a compreensão das características desse comércio e da estrutura industrial subjacente.

O indicador utilizado foi o índice de Grubel-Lloyd (IGL), que se baseia na decomposição do comércio total em uma parcela de comércio equilibrado (sobreposição entre exportações e importações) e uma parcela de comércio desequilibrado (superávit ou déficit). O IGL ao nível de cada indústria (produto) pode ser representado da seguinte forma:

$$B_i = \frac{(X_i + M_i) - |X_i - M_i|}{(X_i + M_i)}, \quad 0 \leq B_i \leq 1$$

Onde  $X_i$  e  $M_i$  representam o valor das exportações e importações da indústria  $i$ , respectivamente. Em termos agregados temos:

$$B = 1 - \frac{\sum_i^n |X_i - M_i|}{\sum_i^n (X_i + M_i)}, \quad \text{com } i=1, \dots, n.$$

O índice  $B$  está contido no intervalo  $[0,1]$ . Quando todo o comércio for explicado pelo comércio inter-industrial, o índice é zero, o que significa que as exportações ou as importações de cada bem  $i$  são iguais a zero. Quando todo o comércio for intra-indústria, o índice é igual a um.

Os índices GL indicam a prevalência de um comércio inter-industrial entre Brasil e China, resultado que já era esperado diante da diferente composição setorial das pautas exportadoras e importadoras e do saldo bilateral. Ou seja, eles refletem a influência fundamental das vantagens comparativas no comércio entre os dois países, que explica a assimetria entre as exportações brasileiras para a China (produtos de menor elaboração industrial) e as exportações chinesas para o Brasil (produtos com maior elaboração industrial). Entretanto, alguns setores industriais apresentam um alto grau de comércio intra-industrial. Nesse caso predominam setores tradicionais, nos quais ambos os países tem vantagem de escala, como os de couro, produtos de madeira, metalurgia. O único setor não-tradicional com comércio intra-industrial é o de outros equipamentos de transportes devido à Embraer.

## Comércio intra-industrial Brasil e China por setor CNAE

	2008	2013
<b>Extrativa</b>		
Extração de Carvão Mineral	0,0	0,0
Extração de Petróleo	-	-
Extração de Minerais Metálicos	0,0	0,0
Extração de Minerais Não-metálicos	0,2	0,3
<b>Manufatura</b>		
Alimentos e Bebidas	0,3	0,3
Fumo	-	-
Têxtil	0,1	0,2
Artigos de Vestuário	0,0	0,0
Couro e Artefatos de Couro	1,0	0,9
Produtos de Madeira	0,3	0,9
Papel e Celulose	0,1	0,2
Edição e Impressão	0,1	0,0
Refino de Petróleo	0,0	0,0
Química	0,2	0,2
Borracha e Plástico	0,1	0,0
Produtos Minerais Não-metálicos	0,0	0,0
Metalurgia	0,7	0,9
Produtos de Metal	0,1	0,0
Máquinas e Equipamentos	0,2	0,1
Máquinas para Escritório	0,0	0,0
Máquinas, aparelhos e material elétrico	0,0	0,0
Material eletrônico	0,0	0,0
Instrumentos médico-hospitalares	0,0	0,1
Veículos automotores	0,5	0,1
Outros equipamentos de transporte	0,9	0,8
Industriais diversas	0,0	0,1
Eletricidade, gas e agua	-	-
Reparação de veículos	0,0	-
Comércio varejista	-	-
Serviços prestados a empresas	0,0	0,0
artes recreativas	0,0	0,0
<b>Serviços pessoais e não classificados</b>	0,1	0,0
<b>Total</b>	0,1	0,1

Fonte: Secex. Elaboração IEDI.

**Produção Industrial Brasileira.** Dada a importância crescente do comércio bilateral com a China no desempenho da balança comercial brasileira e, principalmente, o aumento do déficit bilateral em produtos manufaturados, analisou-se as mudanças na estrutura setorial da produção industrial brasileira de acordo com a CNAE entre 2008 e 2012 (última informação disponível) com o objetivo de identificar possíveis impactos desse comércio no valor de transformação industrial e na capacidade de agregação de valor de cada setor da indústria.

Na tabela abaixo, os setores em cinza claro foram responsáveis pelo aumento das exportações e pela geração de superávits comerciais, enquanto os setores em cinza escuro foram responsáveis pelo aumento das importações e pela geração de déficits.

Na comparação de 2008 e 2012, não houve mudança significativa na estrutural setorial da produção industrial brasileira. Nos dois anos, os setores mais importantes no valor da transformação industrial (VTI) foram alimentos e bebidas, refino de petróleo e veículos automotores. Já os setores com maior penetração de importações provenientes da China foram química, máquinas e equipamentos e material eletrônico, os quais registraram uma ligeira queda ou estabilidade no VTI (caso de máquinas e equipamentos).

O indicador mais relevante para avaliar o impacto da intensificação do comércio bilateral China-Brasil sobre a produção industrial chinesa é a relação entre o Valor da Transformação industrial (VTI) e o Valor Bruto da Produção (VBP), que mede a capacidade de agregação de valor de cada setor. Três dos quatro setores exportadores para a China (extração de minerais metálicos, fabricação de produtos alimentícios e fabricação de bebidas) tiveram aumento do indicador, sendo a única exceção a metalurgia. Ou seja, os setores industriais com vantagem comparativa, de menor elaboração industrial, tiveram aumento de valor agregado (VA). Já no caso dos setores importadores da China, o indicador VTI/VPB apresentou pouca alteração, apesar do maior fluxo de importações.

## Estrutura setorial da produção industrial brasileira

Setor CNAE	Part Valor da Transf. Industrial		VTI/VBP	
	2008	2012	2008	2012
<b>Extração de Carvão Mineral</b>	0,1	0,1	45,3	46,2
<b>Extração de Petróleo e Gás Natural</b>	0	1	60,9	75,6
<b>Extração de Minerais Metálicos</b>	4,2	7	69,9	82,2
<b>Extração de Minerais Não-Metálicos</b>	0,4	0,7	56,7	62,3
<b>Atividades de Apoio à Extração de Minerais</b>	0,5	1	76,7	74,8
<b>Fabricação de Produtos Alimentícios</b>	12,6	15,7	33,9	37,2
<b>Fabricação de Bebidas</b>	3	3,4	56	55,5
<b>Fabricação de Produtos do Fumo</b>	0,8	0,7	50,9	56,4
<b>Fabricação de Produtos Têxteis</b>	1,6	1,5	40,9	40,8
<b>Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios</b>	1,3	1,8	49,1	52,5
<b>Preparação de Couros e Fabricação de Artefatos de Couro, Artigos para Viagem e Calçados</b>	1,4	1,5	44,3	50,4
<b>Fabricação de Produtos de Madeira</b>	1	0,8	48,3	48,1
<b>Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel</b>	3,2	3	47,1	48,9
<b>Impressão e Reprodução de Gravações</b>	0,7	0,7	56,2	51,4
<b>Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e de Biocombustíveis</b>	17,4	14,9	66,6	68,8
<b>Fabricação de Produtos Químicos</b>	7,5	6,7	31,9	32
<b>Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos</b>	2,4	2,1	61,9	59,1
<b>Fabricação de Produtos de Borracha e de Material Plástico</b>	2,9	3,1	38,1	39,6
<b>Fabricação de produtos de minerais não-metálicos</b>	3,1	3,4	47,5	47,1
<b>Metalurgia</b>	8,5	4,8	40,5	32,9
<b>Fabricação de Produtos de Metal, Exceto Máquinas e Equipamentos</b>	3,1	2,9	42,7	45,2
<b>Fabricação de Equipamentos de Informática, Produtos Eletrônicos e Ópticos</b>	2,7	2,3	33,2	32,2
<b>Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos</b>	2,6	2,7	38,4	39,2
<b>Fabricação de Máquinas e Equipamentos</b>	4,4	4,4	39,4	42,9
<b>Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias</b>	10,5	9,2	37,2	36,7
<b>Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores</b>	1,8	1,5	37,6	40,7
<b>Fabricação de Móveis</b>	0,8	1,1	37,1	43,9
<b>Fabricação de Produtos Diversos</b>	0,8	1	56,1	59,3
<b>Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos .</b>	0,8	1	56,8	65

Fonte: PIA. Elaboração IEDI.

**Conclusão.** A partir de 2007, o comércio exterior de bens manufaturados tornou-se deficitária e o superávit comercial passou a se ancorar, exclusivamente, na balança de bens primários e intensivos em recursos naturais. No período que sucedeu a crise financeira global, a divergência no desempenho desses dois grupos de bens acentuou-se, com o aumento do resultado deficitário em bens manufaturados e a ampliação do saldo positivo em primários e intensivos em recursos naturais.

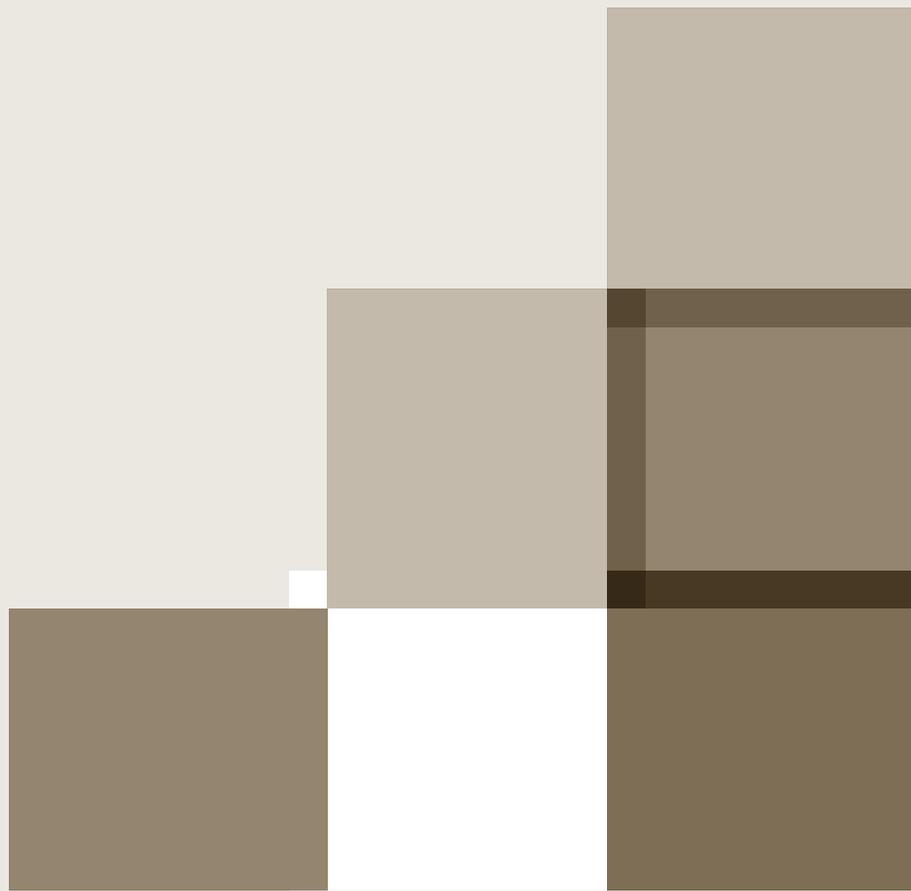
Ambos os resultados estão estreitamente associados à intensificação dos fluxos comerciais com a China e ao perfil assimétrico das exportações brasileiras para esse país e das importações chinesas de produtos brasileiros. Em 2013, o maior déficit em manufaturados e o maior superávit em bens primários e intensivos em produtos naturais foram registrados com a China, cuja participação no total das exportações e das importações brasileiras aumentou continuamente entre 2008 e 2013, atingindo nesse último ano 20% e 15%, respectivamente.

O cruzamento dos dados da composição setorial (de acordo com a CNAE) da pauta exportadora e importadora brasileira, do comércio bilateral brasileiro com a China e da produção industrial brasileira sugere que o crescimento das exportações dos setores processadores de commodities e de produtos extrativos para a China contribuiu para a mudança na composição setorial das exportações brasileiras em direção a produtos de menor elaboração industrial, bem como para o aumento da agregação de valor nesses setores.

Em contrapartida, do lado das importações, o aumento significativo da participação dos produtos chineses em importantes setores industriais (dentre os quais têxtil, artigos de vestuário, máquinas e equipamentos e máquinas para escritório e produtos eletrônicos) não foi acompanhado pelo aumento da sua participação no total das importações, sugerindo que, diante do acirramento da concorrência no mercado de bens industriais e da “guerra cambial” após a crise global, a China ocupou o espaço ocupado anteriormente por outros parceiros comerciais (Nafta e União Europeia). A estabilidade do valor agregado da produção industrial desses setores reforça essa hipótese.

Assim, o comércio bilateral com a China contribuiu para a mudança na composição setorial das exportações em direção a produtos da indústria processadora de commodities e extrativa mineral. O aumento do valor agregado nesses setores é um resultado positivo, mas deve ser avaliado com cautela já que esses são setores com pouca elaboração industrial, menores efeitos de encadeamento na estrutura industrial e extremamente vulneráveis aos ciclos de preços das commodities e à desaceleração do crescimento chinês. Já a maior participação da China na importação de bens de maior elaboração não tinha se refletido em mudanças na pauta importadora e na capacidade de agregação de valor dos respectivos setores industriais até 2012.

Diante das vantagens comparativas desse país (associadas a fatores macroeconômicos, como os patamares das taxas de juros e de câmbio, bem como ao menor custo relativo da mão-de-obra) e da continuidade do ambiente de baixo crescimento da economia global após 2012, não podemos descartar a hipótese de que o aumento da presença de produtos chineses na pauta importadora brasileira possa resultar numa desarticulação ainda maior da cadeia industrial doméstica nos setores de maior elaboração industrial. Assim, o novo governo deveria formular políticas industriais, tecnológicas, financeiras e de comércio exterior que favoreçam a competitividade da indústria brasileira e, assim, sua capacidade de enfrentar a concorrência da China em importantes setores da cadeia industrial.



Instituto de Estudos para o  
Desenvolvimento Industrial