



**BOLETIM  
DE INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA**

Secretaria-Geral das Relações Exteriores  
Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração,  
Econômicos e de Comércio Exterior  
Núcleo de Assessoramento Técnico

P 337  
86880

Julho - Setembro 1993

## A TARIFA EXTERNA COMUM E O SETOR DE INFORMÁTICA.\*

Antônio Barros de Castro \*\*  
Francisco Eduardo Pires de Souza \*\*

### INTRODUÇÃO

O surgimento do Mercosul oferece, segundo alguns analistas, uma oportunidade para que o Brasil, assumindo uma responsabilidade comum com os demais países membros, adote a tarifa máxima de 20% a partir de 1995. Acrescentando-se à completa eliminação das barreiras não-tarifárias e ao intenso programa de redução das próprias tarifas (que se completa em julho do corrente ano), este seria o terceiro movimento no espaço de 5 anos. No que se refere aos produtos de informática, estaríamos diante de uma completa reviravolta institucional, através da qual se saltaria do regime de reserva de mercado, para uma proteção exclusivamente tarifária e limitada ao referido teto de 20%. Frente a esta possibilidade, a manutenção de produtos de informática em listas de exceção, que lhes permitiriam contar com alíquotas protetivas de até 35% durante os 6 primeiros anos do Mercosul, deve ser considerada como uma proposta conciliatória, visando facilitar a transição para um regime de comércio radicalmente diverso daquele vigente até setembro de 1991.

Os principais argumentos utilizados por aqueles que pretendem limitar a proteção do setor de informática ao teto de 20% são:

- o alto custo dos equipamentos restringiria a sua difusão, prejudicando a modernização do aparelho produtivo e por conseguinte a elevação dos níveis de produtividade - de homens e máquinas - e portanto a competitividade;
- uma alíquota de 35% tornaria muito elevada a margem de preferência para os países da região, o que provocaria resistências à eliminação das tarifas intra-regionais e atrasaria por mais 6 anos a formação do Mercosul;
- a manutenção de elevados níveis de proteção agravaria a concentração de renda.

O argumento de que o avanço da industrialização em direção a insumos básicos, máquinas e equipamentos, tende a criar entraves ao

prosseguimento da expansão, em decorrência dos altos custos a que operariam esses setores, tem sido reiteradamente utilizado na América Latina. A experiência, no entanto, parece indicar que a veracidade maior ou menor deste argumento está na dependência da velocidade a que estes setores, uma vez implantados, ganhem condições de economicidade (ponto a que retornaremos mais adiante). Concretamente, nos casos em que rapidamente se adquire escalas e know-how, o país tende a ser amplamente recompensado pelo ingresso nessas áreas avançadas do processo de industrialização. Em particular, o avanço em direção à produção doméstica de máquinas e equipamentos provê a economia do análogo de um laboratório, em que produtos e técnicas são testados, adaptados, e readaptados às especificidades do contexto - em proveito da eficiência geral do sistema produtivo. No caso brasileiro, a insistência na montagem do setor de bens de capital, que data do período JK, redundou na formação de um amplo e diversificado setor, que certamente contribuiu para o excepcional desempenho da indústria brasileira durante os 20 anos seguintes. Aliás, e como é bem sabido, já na segunda metade dos anos 70 o país começava a exportar máquinas seriadas e sob encomenda.

O anterior refere-se indiscriminadamente ao avanço industrial no campo dos bens de produção. Cabe acrescentar que, em se tratando de produtos que integram a base do complexo eletrônico, a argumentação adquire maior propriedade por dois tipos de razão.

Primeiramente porque estes produtos vão se tornando ingredientes de toda a indústria, o que implica dizer que a apropriação da base do novo paradigma tecnológico-organizacional requer o domínio destes setores. Por outro lado, a intimidade com os processos produtivos característicos desse complexo, bem como a necessidade de resolver problemas surgidos na adaptação e expansão desses ramos, tem um

inestimável valor na habilitação de empresas e trabalhadores para a exploração das possibilidades entreabertas pelo novo paradigma. Em suma, é preciso lembrar que a cadeia eletrônica tem, no final do século XX, um papel chave nas estruturas produtivas, só comparável ao setor têxtil na primeira metade do século XIX, e à siderurgia e a eletricidade na transição para o século XX.

Admitido que um complexo industrial moderno e competitivo requer a presença de ramos produtores de bens de produção, e muito especialmente dos setores que caracterizam as novas formas de produzir, e adotando por premissa que o Brasil, dadas as suas dimensões e grau de urbanização, não tem alternativas de um desenvolvimento exitoso fora desse caminho, caberia discutir as formas e meios através dos quais o avanço nesta direção poderia ser promovido. Para efeitos desta nota focalizaremos unicamente o instrumento da proteção frente ao exterior e, para esse efeito, tomaremos como um dado o fato de que o país renunciou recentemente a quaisquer formas de proteção não-tarifárias das importações.

### PROTEÇÃO NECESSÁRIA vs. PROTEÇÃO ACEITÁVEL

Para se afirmar que um determinado nível de proteção constitui um excesso, é preciso ter um conhecimento razoavelmente preciso da medida em que os custos de uma indústria se reduzem à medida que ela caminha para uma escala ótima, que se dá o *learning* próprio do setor, e que se estabelecem as suas melhores práticas. Dentro desse quadro, a discussão ficaria então circunscrita a saber-se em que medida a proteção tida por **necessária** aos diferentes ramos é também **aceitável** do ponto de vista dos demais setores e dos consumidores em geral. Estes são, pois, os critérios a que deveriam ser submetidas as propostas para as alíquotas máximas de, respectivamente, 20% e 35%.

Na impossibilidade de dispor de informações adequadas ao conhecimento do processo de rebaixamento de custos decorrentes dos fatores acima apontados, daremos início a essa discussão assinalando duas razões concretas para a efetiva

proteção da produção doméstica. Primeiramente, há que considerar as economias de escala comerciais decorrentes do volume de aquisições realizadas pela indústria. Informações disponíveis acerca do mercado de componentes na área eletrônica dão conta de que o desconto obtido nas compras de insumos em larga escala pode chegar a 20% a 30%. Uma segunda, e igualmente notória, desvantagem do produtor nacional a ser compensada pela proteção tarifária, consiste na ausência de marcas conhecidas. Este fator é particularmente relevante no que toca à demanda **final**. Admite-se hoje no Brasil que um produto sem marca precisa ser vendido a um preço 20% inferior, para competir com um produto dito de primeira linha e de características supostamente idênticas.

Dada a combinação desses fatores - escala, *learning*, marca etc. - é lícito admitir que a própria equidade no tratamento dos diferentes ramos que compõe a indústria, requer que as atividades em fase de implantação/consolidação sejam protegidas por alíquotas com uma ordem de grandeza capaz de compensar as desvantagens por elas enfrentadas.

O reconhecimento da existência de razões do tipo assinalado leva a que entre a posição característica do Brasil até muito recentemente, de acordo com a qual a **proteção necessária é sempre aceitável**, não se salte para o polo oposto, de um liberalismo extremado em que **não existe proteção necessária** - e a tarifa de internação só existe enquanto instrumento fiscal. No caso brasileiro, veio a estabelecer-se uma terceira posição, na qual a proteção tarifária necessária em certos casos é considerada aceitável, em outros não.

### PROTEÇÃO À INDÚSTRIA INFORMÁTICA

No caso aqui focalizado, da indústria da informática, e tendo como premissa básica a preservação da indústria local - reestruturada, refocalizada, e mais especializada - admitiu-se que: 1) os bens finais requerem uma alíquota de proteção que duplica aquela aplicada aos bens intermediários, e estes por sua vez, requerem tarifas de proteção correspondentes ao dobro do aplicado para componentes eletrônicos; 2) dadas as regras anteriores, e o fato de que, na área de

componentes eletrônicos o Brasil freqüentemente não apresenta vantagens, tendeu-se a admitir como adequada uma posição em que componentes eletrônicos básicos contam com alíquotas de 0% ou 10%, enquanto produtos intermediários teriam tarifas de 15% a 20%, e produtos finais receberiam alíquotas de 30% a 35%. No que toca aos componentes eletrônicos, isso significava que, admitida a difícil obtenção de competitividade nesse campo, e o fato de que sua proteção introduziria um adicional de custo significativo na própria base da cadeia (que se amplificaria nos estágios superiores, tornando a defesa necessária nos estágios finais muito elevada) decidiu-se admitir uma situação em que parte substancial do suprimento tende a provir de fora do país.

Como se deprende do anterior, os três estágios da cadeia estão submetidos a alíquotas que se elevam na proporção aproximada de 2 por 1. Obviamente, não há que pretender rigor ou precisão no estabelecimento desta regra prática, quando mais não seja porque: a) as curvas de decréscimo de custos, além de desconhecidas, divergem segundo os ramos; b) as diferentes atividades encontram-se em diferentes graus de amadurecimento. Por outro lado, num setor a tal ponto *dinâmico*, a proteção adequada não pode referir-se aos custos, num determinado momento, de um determinado *mix* de produtos. O ideal consistiria no estabelecimento de um equilíbrio entre a necessidade de manter retornos capazes de contribuir significativamente para a sustentação dos investimentos permanentemente necessários, e a conveniência de manter as empresas sobre permanente pressão competitiva.

Diversos analistas, buscando caracterizar o grau de protecionismo implícito na posição brasileira, recorrem à contraposição entre as alíquotas aqui cobradas e as vigentes em outros países. Disto resultam, não raro, situações fortemente contrastantes, e em que o Brasil surge com a mais elevada das tarifas. Esse tipo de comparação contém três notórios equívocos:

- 1) Comparam-se muitas vezes países que produzem com países que não produzem determinados artigos. Ora, o próprio Brasil, no que toca àqueles produtos que não produz (e cuja produção não é visualizada) aplica alíquotas situadas entre 0% e 10%. Em tais

casos, está subentendido que a alíquota necessária excede de muito o aceitável;

- 2) A economia brasileira - como de resto numerosas outras economias subdesenvolvidas - eliminou recentemente as barreiras não-tarifárias de que tradicionalmente se valia intensamente. De acordo com L. Summers, ao longo dos anos oitenta, 20 entre as 24 nações desenvolvidas elevaram as suas barreiras não-tarifárias. Evidentemente, a real proteção oferecida por um país que lança mão de recursos desta natureza não pode ser comparada via confronto de alíquotas. Para que se tenha idéia do vigor com que esses instrumentos são usados, dois exemplos serão aqui citados. Através do Buy American Act, as compras de equipamentos eletrônicos do Departamento de Defesa norte-americano privilegiavam as empresas nacionais, desde que seus preços não ultrapassassem em mais de 50% os preços de equipamentos estrangeiros. Atitudes não menos agressivas podem ser encontradas em NICs como a Coreia do Sul onde, a partir de meados de 1983, "o governo passou a favorecer o uso de micros, disquetes, fitas e terminais de fabricação nacional. A eventual importação desses bens exigia a emissão de guias que autorizassem tais compras, assim como esperava-se que os órgãos governamentais adquirissem os similares produzidos no país"<sup>1</sup>.
- 3) A estrutura tributária brasileira deformou-se crescentemente nos últimos anos, movendo-se no sentido de um maior peso relativo dos impostos e contribuições incidentes sobre salários e/ou faturamento. Como resultado desta mudança, os produtores internos passaram a arcar com uma crescente carga tributária, incidente em cascata, que os colocam em desvantagem vis-à-vis aqueles que produzem num espaço econômico onde isto não ocorra. Para o setor petroquímico, os resultados decorrentes desta deformação revelaram-se, em estudo recente, bastante significativos (Arthur Candal). Em outros setores, como sem dúvida na área automobilística, o fenômeno parece ser ainda mais grave.
- 4) A diferença imediatamente observada entre

preços domésticos e preços cobrados próximos às fontes produtoras nos países centrais, é apenas parcialmente definida pelas tarifas. Na prática, transportes, seguros, e peculiaridades tributárias podem introduzir grandes alterações de preços - temática mais adiante considerada.

Em quaisquer casos, e por todas as razões acima apontadas, torna-se patente o erro implicado no confronto direto de alíquotas, como se constituíssem uma "proxy" da proteção ou diferença líquida concedida a determinado setor. Por outro lado, e no sentido contrário a todos os argumentos aqui apresentados, afirma-se por vezes que a taxa de câmbio absorve e compensa, para o produtor nacional, essa diferença. A questão será tratada no que segue.

### REBAIXAMENTO TARIFÁRIO vs. POLÍTICA CAMBIAL

O governo empossado em março de 1990 tomou um conjunto de iniciativas que aprofundaram e radicalizaram o processo de liberalização das importações iniciado em 1988, com a eliminação de redundâncias tarifárias e algumas restrições não-tarifárias <sup>2</sup>. A implementação das medidas foi rápida, e já no segundo semestre de 1990, estava desmontado por completo o conjunto de barreiras não-tarifárias que por longos anos restringiu as importações <sup>3</sup>. Ainda naquele ano promoveu-se reduções abrangentes de tarifas para grupos importantes de produtos da pauta. Em fevereiro de 1991 deu-se partida em um programa de ampla redução tarifária que, através de sucessivas etapas, baixaria a tarifa média brasileira de 32,2% em 1990 para 14,2% em 1994. Posteriormente o cronograma foi encurtado, trazendo-se para 1/7/93 a última rodada de redução de alíquotas.

Um programa de liberalização das importações dessa envergadura deveria ser acompanhado por uma política cambial compensatória que evitasse os efeitos das reduções tarifárias sobre o balanço de pagamentos, e minimizasse suas consequências sobre a produção e o emprego no país. De fato, uma grande quantidade de trabalhos teóricos e investigações

empíricas sobre o tema, a nível internacional, conduziram à conclusão, hoje firmada na literatura especializada, de que essas duas políticas devem ser articuladas de forma coerente para evitar danos à economia doméstica bem como o desequilíbrio externo. Esta convicção foi assim enunciada por Corden <sup>4</sup> (1990, pg 13): "*trade liberalization requires devaluation to maintain both internal balance and the initial current account balance... If the devaluation does not take place trade liberalization cannot be sustained... In fact, this is the explanation for many failed liberalization attempts. The exchange rate is meant to follow, but fails to do so.*".

O processo brasileiro de liberalização das importações não foi, contudo, acompanhado de uma política cambial compensatória. Pelo contrário, o que se observou ao longo dos últimos 5 anos foi uma valorização real do cruzeiro, lado a lado com um rebaixamento progressivo da proteção tarifária. O quadro 1 a seguir mostra esta evolução contraditória das duas políticas. A taxa de câmbio real é mostrada em números índices, com base em 1987, e representa o preço (deflacionado) do dólar, de tal maneira que uma queda na taxa de câmbio real (isto é, no preço do dólar) significa uma apreciação real da moeda doméstica - o que encarece os produtos nacionais tornando-os menos competitivos que os importados. A evolução da taxa de câmbio real mostrada na tabela evidencia, portanto, uma apreciação real da moeda nacional a partir de 1988, quando começa o processo de abertura para as importações. Tendo-se em conta apenas a relação do cruzeiro com o dólar, percebe-se que a taxa de câmbio real encontra-se, atualmente, cerca de 25% abaixo de seu valor antes do início do processo de abertura. Isto quer dizer que um produto importado cujo preço em dólar tenha acompanhado a inflação americana, teria ficado 25% mais barato em termos reais quando convertido para cruzeiros. O que a rigor equivale a uma redução tarifária de 25%. Em suma, a política cambial, tal como foi conduzida nos últimos anos, em vez de promover uma compensação para a diminuição das tarifas, produziu na prática uma sobre-redução tarifária.

**Quadro 1**  
**Tarifas de Importação e Taxa de Câmbio: 1987-93**

Ano	Tarifa Média de Importação (1)	Taxa de Câmbio Real Cr\$/US\$	Taxa de Câmbio Real Efetiva (2)
1987	51,3 %	100	100
1988	41,0 %	89	90
1989	35,5 %	77	75
1990	32,2 %	61	64
1991	25,3 %	74	81
1992	21,2 %	79	90
1993(3)	14,2 %	74	82

- (1) Tarifa ao final do período em consideração  
 (2) Média ponderada das taxas de câmbio real frente às seguintes moedas: dólar, marco, yene, florim, franco francês, lira, libra esterlina.  
 (3) A partir de julho, para a tarifa média de importação, e média do 1º quadrimestre para a taxa de câmbio.

Fontes: Kume e Piani (1992) e Banco Central do Brasil (Relatório Anual de 1989, pg 89)

A combinação de uma política de redução tarifária com a apreciação real da moeda nacional só não teve graves consequências devido a uma peculiar combinação de fatores que afetaram positivamente a balança comercial, a saber:

- a) o efeito estimulante da recessão sobre o saldo comercial, ao induzir a expansão das exportações e a contração das importações. É preciso frisar a este propósito que no período 1988-92 o PIB teve um declínio acumulado de 1%, o que significa que o aumento das importações pode ser inteiramente creditado à elevação do coeficiente de importações.  
 b) o aumento da produtividade na indústria (o setor cujas exportações são mais sensíveis à taxa de câmbio) em decorrência do processo de reestruturação porque passaram as empresas, sobretudo nos últimos 3 anos, o que compensa o efeito da apreciação cambial;  
 c) a redução de 6% nas compras de petróleo entre 1988 e 1992, compensando parcialmente o incremento de 49% observado no mesmo período nas importações dos produtos beneficiados pela redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias<sup>5</sup>.

- d) o baixo valor a que havia sido reduzido o fluxo de importações relativamente ao de exportações como resultado das políticas adotadas desde meados dos anos 70. Decorreu desta favorável situação inicial que, apesar da disparidade de comportamento entre as importações e as exportações - as primeiras crescendo 40%, e as últimas apenas a 7%, no quinquênio 1988-92 -, a balança comercial continuou fortemente positiva. De fato as importações totais aumentaram de US\$ 5,9 bilhões (de US\$ 14,6 bilhões para US\$ 20,5 bilhões) entre 1988 e 1992, enquanto as exportações se expandiram em US\$ 2,4 bilhões (de US\$ 33,8 bilhões para US\$ 36,2 bilhões). O resultado foi que o superávit comercial declinou apenas de US\$ 19,1 bilhões para US\$ 15,6 bilhões;  
 e) o aumento das exportações para a América Latina, com destaque para a Argentina, beneficiadas pelo aumento das margens de preferência no âmbito do Mercosul, mas sobretudo pela forte apreciação real da moeda daquele último país, fato que também se observou - embora com menor intensidade - em outros países da América Latina<sup>6</sup>. O

quadro 2 a seguir mostra, na sua última coluna, a profunda disparidade entre o comportamento das exportações brasileiras para a América Latina, e para os demais mercados, no ano passado. O crescimento

espetacular das exportações para a ALADI, resultaram não apenas do crescimento para o Mercosul, mas também para países, como o México, que também estão atravessando uma fase de forte valorização real do câmbio.

**Quadro 2**  
**Exportações Brasileiras por Mercado de Destino**

Mercados	Participação nas Exportações Totais (%)			Taxa de Crescimento
	1988	1990	1992	(1992/91) (%)
ALADI	11,0	10,2	21,1	54,5
MERCOSUL	4,9	4,2	11,4	78,8
Argentina	2,9	2,0	8,5	108,0
Paraguai	1,0	1,2	1,5	9,1
Uruguai	1,0	1,0	1,4	53,5
México	0,8	1,6	3,1	46,6
Outros ALADI	5,3	4,4	6,6	36,0
EUA	26,7	24,6	19,3	11,8
CEE	28,7	30,9	29,6	8,9
DEMAIS	33,6	34,3	30,0	2,5

Fonte: IESP, Indicadores, fevereiro de 1993, Reelaborada.

O último ponto acima merece ser examinado mais detidamente, pelas implicações que tem para as decisões referentes ao Mercosul, e em particular à tarifa externa comum. Em toda a discussão sobre mercado comum, costuma-se depositar grande esperança na política cambial como uma variável de ajuste para as diferenças entre as condições institucionais específicas defrontadas pelos produtores em cada economia. Se há entre os países diferenças de custos derivadas de estruturas tributárias distintas, encargos trabalhistas mais ou menos elevados, presença ou não de exigências ambientais, o câmbio teria o papel de elemento residual a ser calibrado para compensar tais diferenças, nivelando as condições de concorrência entre os parceiros.

É fundamental questionar no entanto o realismo dessa suposição. Primeiramente, porque a experiência tem demonstrado que os países que passam por um processo de alta inflação tendem a usar a taxa de câmbio ou como âncora (isto é, como uma variável que é contida para tentar segurar os preços), ou, na melhor das hipóteses,

como um preço que segue a escalada dos demais; mas dificilmente como uma variável que se adianta frente às demais. Ou seja, a probabilidade de que o governo venha a guiar a política cambial pelo objetivo de alterar as condições de competitividade do chamado setor real da economia (através de desvalorizações da moeda), independente de seus efeitos sobre a inflação, é hoje certamente muito menor do que a probabilidade de que ele venha a manejar a taxa de câmbio com o objetivo de ajudar no combate a inflação, ainda que isto imponha alguma perda de competitividade externa. Esta proposição tem se confirmado na experiência brasileira dos últimos anos, e mais ainda na dos países que tem sido mais bem sucedidos no combate a inflação. A tabela 3 a seguir mostra de forma eloqüente a intensidade deste fenômeno no caso argentino: com a decretação do Plano Cavallo em abril de 1991, a taxa de câmbio real sofreu uma enorme apreciação real (fazendo o valor do dólar, em termos do peso, cair, em 1992, a 55% de seu valor real de 1990), que exigiria uma desvalorização real de 82% para retornar a posição de 1990.

**Quadro 3**  
**Índices da Taxa de Câmbio Real da Argentina**  
**(médias anuais)**

Ano	Peso/dólar	Peso/Cruzeiro
1990	100	100
1991	65	44
1992	55	35

Fonte: Banco Central do Brasil, DEORI, *Mercosul - Informações Seleccionadas*, dez/92. Reelaborada.

O quadro 3 mostra ainda uma outra conseqüência do fenômeno acima discutido. Com o Plano Collor, em 1990, o cruzeiro foi sobrevalorizado. Fracassado o Plano, permitiu-se uma **parcial** recuperação (de fins de 90 a meados de 91) da taxa de câmbio, o que ocorreu concomitantemente com a valorização real do peso argentino. Desta combinação resultou uma apreciação real do peso ainda mais pronunciada, quando comparada ao cruzeiro (vide a última coluna do quadro 3). Esta brutal mudança no valor relativo das moedas brasileira e argentina constitui com certeza a razão da veloz expansão das exportações brasileiras para o país vizinho.

O que ocorreria se, num momento seguinte a situação se invertesse? A pergunta não é meramente acadêmica. Em algum momento à frente o governo brasileiro terá que promover um ataque frontal à inflação, e aí algum retardamento do câmbio real possivelmente ocorreria. Igualmente, a presente situação cambial argentina é para muitos insustentável a médio prazo. Ocorrendo as duas iniciativas, a taxa real bilateral acima tenderia a sofrer uma acentuada elevação, alterando a competitividade relativa dos dois países, e possivelmente fazendo o pêndulo da balança comercial bilateral se voltar contra o Brasil. Dificilmente, no entanto, essa alteração na posição relativa dos dois países, por si só, modificaria a política cambial brasileira do momento.

Note-se por último que, com todo o crescimento das exportações brasileiras para o Mercosul, elas ainda representam pouco mais de 10% das exportações totais do país, contra cerca de 20% para os EUA e 30% para a CEE. Acrescente por conseguinte ao anterior, o fato de que não parece razoável imaginar que a política cambial

brasileira venha a ser condicionada pela competitividade em um mercado, que, conquanto importante, é parcela claramente minoritária do comércio exterior do país. Essa situação contrasta fortemente com as condições que vigoravam na Comunidade Econômica Européia, quando se procedeu à unificação aduaneira e a uma maior harmonização das políticas econômicas, em particular a cambial. No caso destes países, as exportações para dentro do bloco econômico eram claramente predominantes.

Em suma, seja porque a situação de alta inflação crônica torna a política cambial refém dos objetivos de estabilização, seja porque não faz sentido calibrar essa política em função de mercados que representam uma parcela reduzida das exportações totais, não se deve esperar que a política cambial venha a desempenhar, no caso do Mercosul, o papel de mecanismo de ajuste para compensar diferenças institucionais e legais, e suas implicações sobre os custos relativos.

### SOBRE MARGENS DE PREFERÊNCIA

Recente documento sobre a tarifa externa comum do Mercosul <sup>7</sup> afirma que "alíquotas nominais de 35%" permitem diferenciais de preços entre o mercado doméstico e o dos produtores internacionais situados entre 52,5% e 70%, "o que parece excessivamente distante dos níveis vigentes no mercado internacional" (Aragão, 1993, pg IV). O raciocínio parte de um exemplo construído pela Coordenação Técnica de Tarifas, no qual "uma alíquota nominal de 20% permite diferenciais de 30% a 40% entre os preços da produção interna e o dos produtos importados" (Aragão, idem). O argumento pode induzir a

erros de interpretação, como se procura mostrar abaixo.

Admita-se de partida que países com tarifa zero teriam seus mercados internos protegidos pelos custos correspondentes a fretes e seguros. Isto posto, entende-se que as tarifas são, a rigor, acrescentadas a esta proteção por vezes referida como natural. Vale dizer, não é correto tratar a diferença total "permitida" pelas tarifas externas como algo integralmente atribuível à proteção tarifária: há que subtrair as barreiras "naturais". Isto é, no entanto, sugerido pelo referido documento, ao aludir aos diferenciais de 52,5% a 70% (resultantes de barreiras naturais mais tarifas) como "margens de preferências" que "destoam visivelmente dos padrões internacionais" (Aragão, 1993, pg 9). Além disto, o raciocínio teria que ter tido em conta as tarifas, fretes e seguros pagos por insumos importados, e desvantagens como por exemplo aquelas inerentes ao fenômeno marca, acima aludido.

Voltando ao argumento segundo o qual o elevado custos dos equipamentos em decorrência da defesa tarifária prejudica a modernização e a competitividade, caberia dar atenção ao ocorrido nos anos 80. Argumenta-se a este propósito que o alto custo dos produtos da informática teria contribuído para a estagnação da economia, e muito especialmente para a não elevação da produtividade do trabalho no decorrer da década. O documento "A Elaboração da Tarifa Externa Comum..." (ver nota 7) antes citado apresenta um quadro segundo o qual a produtividade da indústria brasileira teria se reduzido entre 1980 e 89, e sugere que isto estaria associado ao regime de proteção então vigente. Se, por um lado, não cabe dúvida que outras explicações certamente poderosas contribuiriam para explicar o mau desempenho brasileiro dos anos 80, convém advertir, por outro lado, que os próprios dados ali utilizados parecem conter problemas. De fato, outras fontes registram a ocorrência de um crescimento da produtividade do trabalho na indústria de 21% entre 1980 e 1989, sendo de suspeitar-se que o declínio assinalado pelo documento decorre da provável mensuração em dólar corrente do produto, em condições que, durante aqueles anos, o cruzeiro valorizou-se quase 40%. Convém aliás assinalar que a China continental, cuja tarifa para produtos de

informática é em regra de 30%, apresentou a mais veloz expansão anual média do produto ao longo dos anos 80.

## PROTEÇÃO

vs.

## CONCENTRAÇÃO DA RENDA

Um outro argumento utilizado com destaque refere-se, como vimos à suposta relação entre proteção e concentração da renda. Não caberia aqui discutir assunto de tamanha complexidade, seja no âmbito da própria teoria econômica, seja pela presença indubitável de poderosos elementos históricos como fatores determinantes da distribuição empiricamente observada em cada país. Registre-se no entanto que o Japão, reconhecidamente uma das economias que ao longo do seu desenvolvimento mais decididamente protegeu os seus mercados é também conhecido pelo fato de que ali se observam disparidades na distribuição de renda que se situam entre as menores do mundo. Ainda no sentido de sugerir a complexidade do tema, lembremos que no Brasil, os anos 60 são conhecidos pelo aumento da concentração da renda, tendo ali ocorrido patente aumento da abertura da economia. Já nos anos 70, quando o fechamento da economia, especialmente na segunda metade, notoriamente se acentuou, a distribuição de renda não se agravou, tendo mesmo melhorado ligeiramente, segundo diversos indicadores.

## MARGENS DE PREFERÊNCIA

vs.

## HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Como já foi anteriormente assinalado, alguns analistas atribuem grande importância à resistência à redução das alíquotas intra-regionais que resultaria da manutenção de tarifas da ordem de 35%. No caso, o que está sendo tacitamente dito é que margens de preferências desta ordem de magnitude (35%) tenderiam a provocar mais desvio de comércio (contra o mundo e em benefício do país mais adiantado do bloco) do que criação (expansão das trocas intra-bloco, sem redução das transações com o resto do mundo). O grande problema contido neste argumento consiste em entender como problema derivado de alta tarifa

aquilo que na verdade resulta da extrema heterogeneidade das economias que comporão o mercado comum. O ponto merece ser aprofundado.

A disparidade existente entre as economias que deverão compor o Mercosul dispensa comentários. O significado deste fenômeno para o processo de integração não parece entretanto ter merecido a devida atenção.

Admitamos, para efeito de clareza da exposição, que o futuro bloco contém uma economia de grande porte com uma estrutura industrial integrada, e onde se encontram implantadas, ainda que não plenamente amadurecidas, algumas atividades tecnologicamente de vanguarda, e outra economia em estágio pré-industrial, onde as vantagens comparativas existentes não foram criadas, mas decorrem, de forma bastante imediata, da sua dotação natural de recursos. Além do mais, e como seria de se esperar, a economia grande e industrializada dispõe de um aparato de proteção de suas atividades, enquanto que a outra economia optou pela integração incondicional ao mercado mundial e usa tarifas apenas para efeito de receita fiscal.

Evidentemente, tornar-se membro de um pequeno grupo de países decididos a formar um mercado comum, tem significados completamente diversos para estas contrastantes economias. Examinemos separadamente os dois casos. Para tanto convém ter bem claro as noções de desvio e criação de comércio, freqüentemente empregadas de forma imprópria, e fundamentais para o entendimento do significado da formação de blocos. Vide a propósito o anexo dedicado ao tema.

Quanto à economia pequena e integrada no mercado internacional, o ingresso num bloco sub-regional implicará em elevação da tarifa média externa (que passa a ser a TEC) e naturalmente aumento das importações dos demais países membros. Em princípio, perdem o país e o mundo como um todo (vide anexo). A compensação dessas perdas poderá dar-se em função dos ganhos derivados de não ficar fora de um projeto de elevado significado político. Mas pode também decorrer da possibilidade, tentadora para o país pequeno, não industrializado e aberto, de funcionar como entreposto comercial, na hipótese das listas de exceção serem definidas por países (e não

estendidas aos demais), ou mesmo de tolerar práticas (legais ou não) combatidas nos demais países. Referimo-nos aqui, por exemplo, ao fato de que dificilmente um país deste tipo reagiria legalmente diante de práticas de "dumping" perpetradas por terceiros, ou talvez mesmo tivesse uma postura bastante tolerante em relação a práticas comerciais em maior ou menor medida ilegais.

No que se refere ao polo oposto da assimetria aqui caracterizada, o país grande e protegido, parte de uma situação de integração limitada ao mundo como um todo. Neste caso, o mercado sub-regional, no qual poderá obter ganhos de comércio a partir da integração, é relativamente diminuto, seja em relação ao seu próprio mercado, seja sobretudo em relação aos ganhos **potenciais** no mercado mundial, ao qual, conforme já foi dito, encontra-se ainda relativamente pouco integrado. Em tais condições, os benefícios derivados da integração devem ser mais uma vez cuidadosamente examinados, ainda que por razões totalmente diversas daquelas que afetam o outro caso.

A grande questão a ser formulada para balizar a estratégia do país grande, e até então defendido, consiste na fase do desenvolvimento industrial em que ele se encontra. Caso o seu avanço industrial esteja ainda em plena etapa de substituição de importações, a ampliação de mercado decorrente da integração, ainda quando limitada (digamos, da ordem de 30%) pode se revelar bastante importante. Concretamente, aí pode residir uma proveitosa oportunidade, que devidamente explorada, resultará no alcance da escala indispensável para produzir economicamente determinados bens. Se, no entanto, esta etapa já estiver superada, e a economia se encontre em fase de penetração crescente mercado mundial, o significado da integração sub-regional pode ser muito diferente - e muito menos interessante. Sendo essas as circunstâncias, a economia pouco terá a ganhar com o acréscimo do mercado sub-regional, dado que já reúne algumas condições para disputar espaço no próprio mercado mundial. Neste caso, aliás, qualquer desvio de comércio para a sub-região, na medida em que encareça insumos que poderiam ser adquiridos no resto do mundo, poderá ter efeitos lesivos sobre o potencial exportador em fase de consolidação. Ao que tudo

indica, este tipo de preocupação ganha particular significado no caso daqueles bens de informática que recentemente atravessaram uma fase de "comoditização": a escala por eles exigida encontra-se muito além da ampliação que pode ser oferecida pelo eventual acréscimo de exportações para a área. Também a produção voltada para nichos de mercado tem tudo a ganhar no avanço em direção ao mercado mundial, onde estes podem alcançar grande magnitude, permitindo economias de escala. Por contraste, a produção de artigos adaptados ao meio ambiente brasileiro, poderá encontrar no Mercosul oportunidades bastante interessantes. O aprofundamento desta discussão exigiria, no entanto, uma especificação por ramos e produtos que não caberia tentar sequer alcançar neste trabalho.

Fica, por fim, apenas assinalado que o avanço em direção ao mercado mundial requer o apoio de medidas de política industrial que não fazem parte da agenda de política econômica dos demais países membros. De fato, se tivermos em conta a dimensão política industrial, teremos que contemplar e discutir diversos temas omitidos até o presente. Assim, por exemplo, a possível concessão de estímulos fiscais (por exemplo, para gastos em P&D), de condições especiais de financiamento para a exportação (visando a equalização das condições de crédito com os competidores), bem como o manejo das compras do Estado, requerem garantias de que o objeto do benefício foi efetivamente produzido na área. Entre outras questões, levanta-se aqui o problema do certificado de origem como uma importante questão a ser resolvida, mesmo no caso de uma União Aduaneira.

Observe-se que, enquanto não existir uma tarifa externa comum, a definição de critérios de origem terá uma importância muito maior, dada a necessidade de conferir a procedência de todo e qualquer artigo em que subsistam diferenças na tarifa externa entre os países membros. Este é um problema particularmente delicado, como é bem sabido, nas áreas de livre-comércio (tipo NAFTA), constituindo, aliás, uma das razões pelas quais se tende a transitar deste tipo de arranjo para as uniões aduaneiras.

## ANEXO

### Nota Sobre Criação e Desvio de Comércio

A formação de áreas de livre-comércio e de uniões aduaneiras não tem efeitos inequivocamente benéficos para as economias envolvidas. Esta conclusão, deve-se a que tais acordos preferenciais de comércio tem dois efeitos de consequências opostas sobre a economia: a criação e o desvio de comércio. Predominando o efeito do desvio de comércio, a liberalização completa das trocas entre as economias do bloco resultará em prejuízo, mesmo que se tenha em conta apenas as vantagens comparativas estáticas.

A criação de comércio ocorre quando a eliminação das barreiras tarifárias entre as economias do bloco conduz a uma maior especialização e divisão do trabalho entre elas, aumentando as exportações e importações intra-regionais. Seu benefício, de acordo com o clássico argumento das vantagens comparativas, é que cada economia do bloco ganha ao substituir, em alguns setores, uma produção doméstica de custo elevado por importações mais baratas; ao mesmo tempo em que aumentaria suas exportações nos setores em que tivesse vantagens relativas dentro do bloco.

O desvio de comércio ocorre quando ao promover a eliminação das tarifas dentro da área de livre comércio, fica mais barato importar de países da região bens que anteriormente eram importados do resto do mundo. Suponhamos, por exemplo, que um país opere com uma tarifa de 20% antes de constituir uma área de livre comércio com seu vizinho. Suponhamos ainda que para produzir um determinado bem seus custos sejam iguais a 130, enquanto os custos de seu vizinho sejam 110, e os preços do mercado internacional 100. O comprador nacional se defrontaria assim com a seguinte escala de preços: 130 para o produto doméstico, 132 para o bem importado do país vizinho, e 120 para o mesmo produto em um terceiro país. Em tais condições a escolha recairia, evidentemente, sobre o produto do terceiro país. O consumidor pagaria 120 e o governo arrecadaria 20 (a diferença entre o preço internacional cobrado pelo país exportador e os 120 pagos pelo consumidor), e o custo para a economia seria portanto 100. Com a formação da área de livre-comércio, o país passaria a importar de seu parceiro regional, com tarifa zero, ao preço

de 110. O consumidor interno pagaria 10 a menos, mas o governo perderia 20 em arrecadação (que teriam que ser arrecadados por outros instrumentos, ou compensados por uma redução de serviços públicos). O custo para a economia do país, tratada globalmente (governo mais setor privado), teria aumentado de 100 para 110 com liberação do comércio regional.

Em que casos deve-se esperar que prevaleça a criação de comércio sobre o desvio de comércio? Primeiramente, quanto maior o grau de protecionismo prévio, menores as possibilidades de ocorrerem desvios de comércio, e portanto maiores as chances de se observar criação de comércio. Se o país do exemplo acima impusesse originalmente uma tarifa de 50% antes da integração regional, o produto em questão seria produzido no próprio país ao custo de 130 (contra um preço de 165 para o produto do país vizinho e de 150 para o resto do mundo). Assim, quando ocorresse a eliminação das tarifas dentro do bloco comercial o país passaria a importar de seu vizinho por 110, observando-se assim uma expansão do comércio internacional, e uma redução do custo incorrido pela economia para obter aquele produto.

Além disso, quanto maior a diferença entre o preço internacional e os custos do mais eficiente membro da união aduaneira, e quanto menor a diferença entre a tarifa para os países do bloco e a tarifa para o resto do mundo (isto é, a margem de preferência), menor deve ser o desvio de comércio. No primeiro exemplo acima, se a tarifa externa do país fosse 5% em vez de 20%, o país continuaria importando o produto em questão do resto do mundo (ao preço de 100, mais a tarifa de 5), e o desvio de comércio não ocorreria.

No caso de uma economia pequena, aberta ao comércio internacional, e de baixa diversificação produtiva doméstica, as importações tendem a ocupar um espaço considerável na oferta doméstica. A adesão a um mercado comum regional tende a acarretar, neste caso, uma elevação da tarifa externa, em simultâneo com a

redução para zero da tarifa para os produtos provenientes dos países do bloco. O desvio de comércio deve, por conseguinte, ser considerável. É verdade que tais conclusões se assentam em uma análise estática de custo/benefício. Cabe pois indagar se elas se sustentam numa perspectiva dinâmica.

Saindo do território da análise estática, o desvio de comércio pode ser visto como um resultado positivo, no quadro de uma estratégia regional de substituição de importações, através da qual se estaria protegendo a indústria infante da região. É evidente, entretanto, que os custos e os benefícios de uma estratégia como essa são desigualmente distribuídos. Ganham os países da região que logram sediar as novas indústrias que se instalam beneficiadas pela maior dimensão do mercado protegido. Um país como Paraguai não tenderia pois a ser beneficiado por este tipo de mecanismo.

Finalmente, cabe considerar que há algumas vantagens não contempladas acima para o ingresso de um país como o Paraguai no Mercosul. A primeira delas é que, uma vez que os demais membros tenham decidido formar um mercado comum, tenderia a haver um desvio de suas compras para dentro do bloco, em prejuízo do país que ficou excluído. Visto por esta ótica (eminentemente econômica), a entrada do Paraguai seria assim, primordialmente, apenas uma tentativa de impedir as consequências negativas para as suas exportações da integração dos três outros países. Dificilmente esta razão compensaria, no entanto, as desvantagens derivadas do desvio de comércio anteriormente comentadas. Isto porque, sendo um exportador de alguns poucos produtos, primários que terão baixas alíquotas na estrutura da Tarifa Externa Comum, dificilmente suas vendas externas para os países da região seriam negativamente afetadas caso o país estivesse fora do Mercosul.

Uma outra vantagem possível para uma economia, pequena, aberta e não industrial,

decorreria da possibilidade de operar, por diversos meios, a triangulação de produtos procedentes do resto do mundo. Esta é uma temática especializada que não teríamos condições de contemplar neste trabalho.

---

\* Documento apresentado por ocasião da Audiência Pública da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, na Câmara dos Deputados, em 09/06/1993.

\*\* Professores da FEA e IEI da UFRJ.

- 1 Palestra do Embaixador Sebastião do Rego Barros, por ocasião do "Encontro sobre a Política Nacional de Informática", organizado pela Fundação Pedroso Horta, out. de 1989, pag. 35.
- 2 Foram eliminadas sobretaxas como IOF e a TMP (Taxa de Melhoramento dos Portos), reduziu-se a lista de importações proibidas (o chamado Anexo C) de 4400 para 1200 itens, reduziu-se o prazo mínimo de importações financiadas, etc. Vide a respeito Kume, H. e Piani, G. "A Liberalização do Regime Comercial no Brasil", IEI/UFRJ *Boletim de Conjuntura*, julho de 1992, pg 95 e Banco Central, Relatório Anual de 1989, pg 89.
- 3 Af incluídos o restante da lista de importações proibidas, os programas de importações por empresa, e a obrigatoriedade de financiamento externo para a importação de bens de capital.
- 4 Corden, W.M. *Exchange Rate Policy in Developing Countries*, 1990, pg 13.
- 5 Vide a respeito a seção de Balanço de Pagamentos do *Boletim de Conjuntura* do IEI/UFRJ, abril de 1993.
- 6 Note-se que a taxa de câmbio real efetiva contida no quadro 1 toma por base uma cesta de moedas que não inclui o peso argentino.
- 7 V. Aragão, J.M. "A Elaboração da Tarifa Externa Comum do Mercosul, Modernização Industrial e Competitividade Externa: Alguns Aspectos Relevantes para os Países da Sub-Região e o Setor de Informática". Mimeo, 1993.

869