boletim de conjuntura

iei - ufrj

1994

outubro

volume 14
número 3

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

TARIFAS: A TEC e a redução antecipada pelo Governo Brasileiro

Em agosto último, o Conselho do Mercado Comum, órgão superior que responde por sua condução política, aprovou o "Projeto de Tarifa Extema Comum (TEC) do MERCOSUL", fixando um teto tarifário de 30% a partir de 1/1/1995. A decisão do CMC prevê no entato várias exceções:

- os bens de capital convergirão, de forma linear e automática, até uma TEC de 14% em 1/1/2001. Para o Paraguai e Uruguai este prazo é dilatado por mais cinco anos. Por consenso, poderão ser fixados níveis inferiores de tarifas;
- os bens de informática e telecomunicações convergirão, de forma também linear e automática, até uma tarifa máxima comum de 16% em 01/01/2006;
- para os setores automobilístico e açucareiro foram estabelecidos grupos *ad hoc* para definir as condições de transição para um regime de União Aduaneira (TEC) e livre-comércio intrazonal;
- a título de exceção, Argentina, Brasil e Uruguai poderão manter fora da TEC, até 01/01/2001, um número máximo de 300 itens. Para o Paraguai, este número sobe a 399. Destas listas estão excluídos os bens de capital, informática e telecomunicações e, para o Paraguai, produtos que, até o ano 2001, tenham um regime de origem de 50% de integração regional.

Em outra decisão, o CMC estabeleceu um "regime transitório", pelo qual os Estados Partes poderão apresentar uma lista de produtos que, a partir de 1/1/1995, terão quatro e cinco anos (respectivamente, Argentina/ Brasil e Uruguai/Paraguai) de redução tarifária linear e automática até chegar às condições de união aduaneira. Apenas poderão constar deste regime os produtos que atualmente se encontram nas "listas de exceções" nacionais, ou que já tenham sido objeto de uma medida de salvaguarda por algum Estado Parte.

Estando os trabalhos acima referidos em andamento, decidiu o Governo brasileiro, em 14 de setembro último, introduzir importantes alterações na tarifa nacional. Assim, segundo a Nota distribuída na ocasião pelo Ministério da Fazenda, "quase todos os produtos com alíquotas superiores a 20% vão convergir imediatamente para a TEC. Ficam de fora somente alguns bens de informática, para os quais há um acordo firmado, e os produtos lácteos, cuja alíquota temporária de 35% visa a compensar a política de subsídios da concorrência estrangeira até o julgamento da matéria pelo GATT." Para os produtos cuja alíquota era inferior a 20%, prevalecerá o previsto na TEC. Em consequência, a tarifa modal cairá de 20% para 14%, excluídos os bens de capital e informática.

Na maior parte dos casos, esta iniciativa apenas antecipa, em poucos meses, a vigência da TEC. No caso da indústria automotriz, a redução de tarifas implica uma drástica alteração de expectativas. Também na indústria de bens de capital alterou-se significativamente o quadro esperado ou presumido.

Na mesma Nota, a medida é justificada à luz de objetivos macroeconômicos: em primeiro lugar, "a sustentação da estabilidade de preços, através da contenção do aquecimento excessivo da demanda em alguns setores e disciplina de demandas salariais, de modo a inibir as tentativas de reindexação de salários, com imediato repasse aos preços"; em segundo lugar, a contribuição para que a "formação da taxa de câmbio encontre um ponto de equilíbrio mais realista".

A avaliação das medidas e, a rigor, de todo o episódio, suscita algumas reflexões.

I) Tarifas são, primariamente, instrumentos de política industrial. Isto porque, em conjunto com a taxa de câmbio, as tarifas determinam os preços relativos entre itens produzidos no país e no exterior, servindo, deste modo, para orientar as decisões empresariais de produção e investimento. Sob este ponto de vista, as regras de formação e alteração de tarifas devem ser transparentes e sobretudo estáveis de forma a exercerem eficazmente sua função informacional.

Durante o Governo Collor, os mecanismos de proteção à produção nacional foram reduzidos às tarifas. Em simultâneo, a sua manipulação passou também a servir como instrumento de contenção de preços, via estímulo às importações. Esta prática foi reproduzida em março último, quando as alíquotas sobre vários bens de consumo (lâmpadas, fósforos, certos alimentos industrializados e artigos de higiene) foram reduzidas a 2% e voltou a sê-lo em 14 de setembro.

A redução de tarifas como resposta a pressões inflacionárias evidentemente nada tem a ver com vantagens comparativas, competitividade etc. Naturalmente, a sua importância nos casos em que houve uma mera antecipação das alíquotas com vigência prevista para janeiro do próximo ano é mínima. Como já foi assinalado, este não é o caso, por exemplo, do ocorrido com o importante complexo automotivo - onde o resto do mundo dispõe de enorme capacidade ociosa, enquanto as empresas aqui sediadas encontram-se, por contraste, em fase de definição de novos investimentos.

II) A eficácia da manipulação de tarifas na contenção de preços deve ser examinada com cuidado. Com efeito, o estímulo a importações pode contribuir de dois modos: por um lado, a expectativa de competição aumentada no futuro pode levar os produtores locais a atitudes mais cautelosas no presente, de modo a assegurar a lealdade de clientes, ou mesmo para conquistar a boa vontade do governo; por outro lado, há que se considerar o impacto efetivo da concorrência de produtos fabricados no exterior. No primeiro caso, a avaliação é complexa por envolver não apenas expectativas, com o posicionamento estratégico diante de fatos irredutivelmente novos - o que não implica contudo, em subestimar a importância de punições anunciadas para induzir comportamentos desejados pelas autoridades. Já no que toca às importações efetivas, o seu impacto tende a ocorrer a médio e longo prazos, em função das defasagens envolvidas no próprio processo de importação. Além disso, a possibilidade de que as importações sejam efetuadas, pelo menos em parte, pelos próprios produtores locais, contribui para reduzir a eficácia destas iniciativas. Em mercados cuja configuração natural seja oligopolística e onde as vendas precisem ser acompanhadas de uma estrutura de assistência técnica e fornecimento de outros serviços ao consumidor, o resultado desejado em termos de redução de preços pode demorar a se concretizar. Fenômenos desta natureza parecem ter ocorrido em nossa experiência recente.

III) Em mercados em que o oligopólio estabelecido no Brasil espelha de maneira aproximada o oligopólio internacional, a redução de tarifas pode levar a uma mera redistribuição de ganhos intra-grupos. Sem mecanismos eficazes de acompanhamento de preços, ignora-se o modo como se dará a distribuição de benefícios entre consumidores, redes de comércio e indústria ou agropecuária. Quanto a este ponto, advirta-se, por conseguinte, que a redução de tarifas não é neutra do ponto de vista distributivo e possivelmente beneficia as empresas mais integradas ao mercado internacional. Além do que, opera com defasagem desconhecida - e muito provavelmente variável segundo o setor.

IV) Um outro objetivo da redução de tarifas consiste, como vimos, no estímulo às importações como forma de aumentar a demanda interna por divisas estrangeiras, detendo e revertendo, em alguma medida, o processo de apreciação cambial que se seguiu à introdução do real. A este propósito convém assinalar, inicialmente, que a apreciação do real dificilmente pode ser atribuída ao desempenho da balança comercial, onde as importações já vêm sendo estimuladas (vide seção Balanço de Pagamentos) seja pela própria apreciação da taxa de câmbio,

seja pela recuperação da economia. Suas causas encontram-se, de forma imediata, na atitude do BC, que a partir de julho deixou de adquirir o excedente de divisas gerado pelo balanço de transações correntes.

Se a intenção da recente redução tarifária é (como chegou a ser dito) transformar o superávit da balança comercial em déficit, que compensaria o superávit previsto para a conta de capitais, estaríamos iniciando uma nova transformação estrutural na economia. A hipótese, que certamente merece um grande debate - não se promovem alterações desta magnitude sem explicitação e avaliação das consequências e alternativas - não foi minimamente especificada ou qualificada pelas autoridades governamentais.

Com efeito, a Nota do Ministério da Fazenda refere-se apenas aos impactos da medida sobre o nível de emprego, argumentando que este não deverá ser negativo pelas seguintes razões:

a) não estará sendo reduzido o nível de demanda preexistente, mas sim evitando-se o crescimento excessivo desta demanda;

b) a concorrência das importações não só força como possibilita um aumento de produtividade da indústria nacional, viabilizando níveis maiores de exportação. Portanto, qualquer redução de emprego que eventualmente ocorra nas indústrias concorrentes com a importação tenderá a ser compensado por aumento de emprego nas indústrias exportadoras;

c) quando se importa mais, não há propriamente redução de emprego em uma indústria específica, mas sim uma especialização de cada setor industrial em um número menor de produtos, com benefícios adicionais para o aumento de produtividade;

d) um grande aumento proporcional das importações seria rapidamente compensado por um pequeno aumento proporcional na renda interna. Isto porque as importações ainda representam menos de 10% da oferta total de produtos no mercado brasileiro.

À luz da experiência internacional, os argumentos parecem subestimar amplamente as dificuldades do processo de ajuste microeconômico a novas situações competitivas, seja em termos de especificidades técnicas de cada setor atingido, seja em termos do tempo requerido para as mudanças, ou mesmo do impacto da mudança sobre o ânimo empresarial. A Argentina, o México e, num outro contexto, a Espanha seriam casos capazes de fornecer importantes lições.

No nosso entender, seria necessário antes de mais nada prever medidas compensatórias que reduzissem os ônus para o setores mais afetados - a exemplo do que têm feito países industrialmente avançados. No entanto, a única medida protetiva recentemente adotada, reformulando a defesa contra práticas desleais de comércio internacional (Medida Provisória 615), manteve os procedimentos administrativos estabelecidos pela extinta Comissão de Política Aduaneira, que já se revelaram pouco eficazes - e estabeleceu que a vigência do direito compensatório não poderá exceder 120 dias e, no caso de *dumping*, 180 dias.

V) Em suma, seria de se esperar um posicionamento claro e inequívoco por parte do governo acerca do sentido das últimas mudanças. Afinal, trata-se, fundamentalmente, de tentar o reequilíbrio do mercado, fortemente atingido pela pressão de demanda desencadeada pelo Real? Ou de uma nova escalada aberturista?

Não é difícil entender o recurso a medidas excepcionais para salvar um plano de estabilização - sobretudo em se tratando de um experiência promissora como o Plano Real. Neste caso, contudo, de alguma maneira haveria de se prever a reversão (e/ou compensação) das medidas de exceção. Caso se trate, pelo contrário, de uma insuspeitada radicalização da abertura - experiência sem precedentes em economias dotadas de estrutura industrial integrada - haveria que se discutir detidamente as suas possíveis consequências.Nesta tarefa, teriam que ser devidamente contemplados argumentos fundados no conhecimento da situação atual, comportamento típico e estratégia de longo prazo das empresas nacionais e estrangeiras aqui sediadas.

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO