

# LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL E DEFINIÇÃO DA TARIFA EXTERNA COMUM NO ÂMBITO DO MERCOSUL<sup>i</sup>

Leila Campos Vieira<sup>ii</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A liberalização recente do comércio no Brasil teve grande impulso com a Reforma Aduaneira iniciada em 1988 que contou com uma redução expressiva de barreiras não tarifárias e acentuou-se com o cronograma de desgravação concluído em julho de 1993. Paralelamente, com a assinatura do Tratado de Assunção, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assumiram uma desgravação progressiva no comércio intrabloco e a adoção de uma tarifa externa comum do MERCOSUL.

Este artigo pretende descrever os avanços recentes da abertura comercial no Brasil, discutir as dificuldades no processo de definição da tarifa externa comum e as propostas de tarifas para os produtos agrícolas e agroindustriais. Ao final faz-se uma breve discussão dos aspectos a serem considerados na definição de tarifas agroindustriais.

## 2 - ALTERAÇÕES RECENTES NA POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES

A estrutura tarifária que vigorava desde 1957 procurava sinalizar ao setor privado as prioridades da política industrial vigente, estimulando a produção de bens substitutos de importações. As crises do petróleo afetaram duramente o balanço de pagamentos levando à utilização de alguns instrumentos de controle de importações como elevação dos níveis de tarifas e introdução de outros mecanismos não convencionais de restrição. O depósito prévio, o IOF, a lista de importações suspensas e o controle administrativo de guias foram algumas formas escolhidas para dificultar as aquisições no exterior.

A elevação dos preços relativos dos produtos competitivos com as importações, a penalização da atividade exportadora e o custo dos investimentos industriais, que prejudicavam atividades consideradas prioritárias, tiveram seu impacto reduzido pelo uso de regimes especiais de importação. Estes possibilitavam reduções ou isenções de tarifas para investimentos

ligados a programas apoiados pelo governo, de desenvolvimento regional, de abastecimento interno, de exportação, de empresas estatais e outros.

Os controles de importação, por um lado, e os regimes especiais, de outro, deram espaço a um grau de arbitrariedade quanto às possibilidades de aquisições externas. Este fato, aliado aos objetivos de promover a atividade industrial, resultaram em tratamento muito desigual entre setores. Com o argumento da indústria nascente e de setores estratégicos, os diversos instrumentos mencionados, somados a outros tipos de política (cambial, creditícia e tributária), permitiram uma expressiva transferência intersetorial de renda.

Para o setor agrícola são conhecidas as penalizações impostas por esse controle comercial, com o objetivo de promover a atividade industrial e controlar índices de preços. Sob o argumento do abastecimento interno de alimentos, as concessões de importações de produtos agrícolas pressionavam os preços internamente comprometendo seriamente a renda do setor. Por outro lado, a proteção da indústria nacional encarecia os insumos, através da proibição da importação de similares, e tinha garantida a oferta de matérias-primas a baixo custo, pela facilidade de importá-las.

No Brasil, o excessivo controle do Estado sobre a atividade econômica passou a ser revisto em fins da década de 80. A perda de racionalidade das normas relacionadas à importação, levou a um redimensionamento dos instrumentos de comércio exterior no Brasil, visando simplificar as normas de importação e reduzir custos, como o IOF e a taxa de melhoramento dos portos. A emissão de guias, porém, continuava dependente do saldo comercial.

Em 1990 as mudanças foram mais expressivas, tendo sido estabelecido o programa de liberalização de importações, contendo um cronograma de reduções tarifárias graduais para o período 1991-94. Além disso foram eliminados controles quantitativos como a obrigatoriedade de elaboração de programas de importações pelas empresas e proibição de importar cerca de 1.200 produtos. As guias passaram a ser

emitidas com mais agilidade.

Tais mudanças tinham como objetivo fazer da tarifa aduaneira o único instrumento de política de importações. Esse aspecto seria interessante pois, com controles administrativos e regimes especiais, era muito difícil definir com clareza o nível de proteção associado à estrutura tarifária, devido a possibilidade de redução parcial ou total do imposto previsto na tarifa com o uso desses instrumentos.

A meta da reforma de 1990, prevista na Portaria MEFP 365, era apresentar em 1994 tarifas entre 0% e 40%, dividida em categorias, com alíquota média e modal de 20%. As categorias de produtos e os níveis tarifários previstos eram:

a) alíquota de 0% - para produtos sem produção nacional, com nítida vantagem comparativa; produtos com proteção natural (elevado custo de transporte internacional) e *commodities* com pequeno valor agregado;

b) alíquota de 5% - para produtos que já possuíam esse nível tarifário em 1990;

c) alíquota de 10% e 15% - para produtos que ao longo da cadeia produtiva se utilizam de insumo básico com alíquota de 0%; 20% para produtos manufaturados em geral;

d) alíquota de 30% - para produtos específicos da química fina, trigo descascado, biscoitos, bolachas, massas alimentícias, toca-discos, videocassetes, aparelhos de som;

e) alíquota de 35% - para automóveis, caminhões e motocicletas; e

f) alíquotas de 40% - para produtos de informática.

Nota-se que apesar dos ganhos em transparência do sistema, possibilitado pela redução de barreiras não tarifárias ou administrativas, e maior simplicidade, a proposta continuava discriminando o setor agropecuário ao manter níveis tarifários maiores para produtos com maior valor adicionado. Esse aspecto da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB) será tratado com mais detalhe em outra parte deste artigo.

Atualmente a tarifa média observada no Brasil é de 14 %, a máxima observada é de 40% e a tarifa modal é 20% (Tabela 1).

A liberalização do comércio iniciada em  
TABELA 1 - Evolução da Tarifa Aduaneira do Brasil (1989-93)

1988 e aprofundada pelo programa de redução tarifária praticamente coincide com os esforços de integração dos países do Cone Sul, previsto no Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991.

O Programa de Liberalização Comercial do Mercosul consiste de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, e são acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias e medidas de efeito equivalente, de maneira que seja possível atingir tarifa zero e eliminar barreiras não tarifárias no comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, sobre todo o universo tarifário em 31 de dezembro de 1994 (Tabela 2).

A preferência tarifária é um percentual de redução aplicado sobre as tarifas vigentes em 1º de janeiro de 1991 e significa que o comércio entre os países do Mercosul gozará de tarifas progressivamente menores, chegando a zero em janeiro de 1995. Atualmente a preferência tarifária entre os países integrantes do MERCOSUL é de 82%. As listas de exceção garantem um prazo maior para a incorporação de alguns produtos considerados mais sensíveis à competição<sup>iii</sup>.

A definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) determinará o grau de proteção do Mercado Comum em relação a terceiros países. Em conjunto com a desgravação (100% de preferência), a TEC possibilitará a formação de uma união aduaneira, entendida como ausência de barreiras ao livre comércio e o estabelecimento de tarifas comuns em relação a países não participantes do acordo.

Para os quatro países, a definição das TECs deverá marcar a última etapa de ajuste de tarifas, dentro das respectivas políticas de abertura comercial. Esse processo exigirá o consenso entre as partes envolvidas, que, como agravante, possuem enormes diferenças econômicas a considerar.

As economias que formam o MERCOSUL apresentam diferenças acentuadas em relação ao tamanho, ao grau de estabilização e a políticas macroeconômicas. Notadamente as principais diferenças que afetam as relações comerciais, hoje, concentram-se na sobrevalorização cambial argentina que colabora para agravar o déficit comercial daquele

Ano	Período de vigência	Alíquota (%)
-----	---------------------	--------------

		Máxima	Média	Moda
1989		85	35,5	40
1990		105	32,2	40
1991	A partir de 15/02/91	85	25,3	20
1992	01/01/92 a 30/09/92	65	20,8	20
1993	01/10/92 a 30/06/93	55	16,5	20
1994	A partir de 01/07/93	40	14	20

Fonte: BALANÇO (1993).

TABELA 2 - Cronograma de Desgravação do MERCOSUL

Data	Percentual de desgravação
30/06/91	47
31/12/91	54
30/06/92	61
31/12/92	68
30/06/92	75
31/12/93	82
30/06/94	89
31/12/94	100

Fonte: Tratado de Assunção. Anexo 1.

país e da parte brasileira a inflação anual de quatro dígitos. Essas diferenças afetam as formas que esses países protegem os diferentes setores.

Como, entre os quatro países considerados, o Brasil é o que possui uma indústria melhor estruturada, as importações desse setor para os demais países assume maior proporção, sendo motivo de dificuldades de negociação. A diferente ênfase dos quatro países na proteção aos vários setores e, portanto, a definição da estrutura tarifária comum ainda apresenta dificuldades.

Uma análise da atual estrutura tarifária vigente nos quatro países do MERCOSUL permite visualizar as principais características das políticas dos

países e as dificuldades de negociação decorrentes das diferenças entre elas. As tarifas modais por grupo de produtos, agregados em capítulos, podem ser um indicativo do diferente tratamento dispensado pelos países aos diversos setores. A agregação aqui considerada obedece ao Sistema Harmonizado (SH) que torna comparáveis a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) e as praticadas pelos demais países do MERCOSUL.

É interessante notar que a Argentina adota valores baixos de alíquotas para produtos contidos nos capítulos 1 a 15 que envolvem animais vivos e produtos do reino vegetal, gorduras, óleos e ceras de

origem animal e vegetal e gorduras elaboradas (a tarifa modal está entre 2,5% e 7,5%). Trata-se dos produtos com níveis baixos de proteção tarifária naquele país, o que pode ser uma indicação da competitividade do setor agrícola argentino ou da idéia de que produtos com maior valor adicionado devem ser mais protegidos.

No outro extremo estão as tarifas praticadas pelo Uruguai, sendo mais comuns as alíquotas de 15% e 20%. O Brasil apresenta tarifas de 0% para animais vivos e plantas vivas e produtos da floricultura (capítulos 1 e 6), 20% para leite e laticínios, mel e ovos (capítulo 4) e 10% para os demais. O Paraguai é o país que apresenta tarifas modais mais uniformes. A maioria dos produtos conta com tarifa de 10%, sendo que nesse grupo de produtos somente o capítulo referente a óleos e gorduras conta com tarifa modal igual a zero (Figura 1).

Brasil e Argentina protegem mais seus setores agroindustriais relativamente ao agropecuário. Os capítulos 16 a 24 revelam os produtos das indústrias alimentares, bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres, fumo e seus sucedâneos. As tarifas modais adotadas para Brasil e Uruguai, nesses produtos são, em sua maioria, de 20% (Figura 2).

Os capítulos 31 e 38 englobam fertilizantes e defensivos, e revelam o grau de proteção dos produtos agroindustriais, tanto insumos como agro-processados, face aos agrícolas. Apesar da tarifa modal do Brasil para fertilizantes ser de 0%, pode-se salientar que para uréia, superfosfatos com mais de 22% de P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> e adubos formulados a tarifa aduaneira é de 10%. O Paraguai é o país que consegue o maior grau de uniformidade no tratamento tarifário entre os setores agrícola e agroindustrial.

Os produtos minerais (capítulos 25 a 27) no Brasil e no Paraguai não contam com proteção tarifária, a tarifa modal é zero para esses produtos. A proteção para as indústrias químicas e conexas (capítulos 28 a 38) para o Brasil e o Uruguai são, em sua maioria iguais a 20%. Paraguai e Argentina apresentam tarifa zero para produtos farmacêuticos (capítulo 30). Para o Paraguai a maioria dos capítulos que envolvem produtos minerais, das indústrias químicas e conexas de plásticos e suas obras e de borracha e suas obras são taxados em 0% (Figura 3).

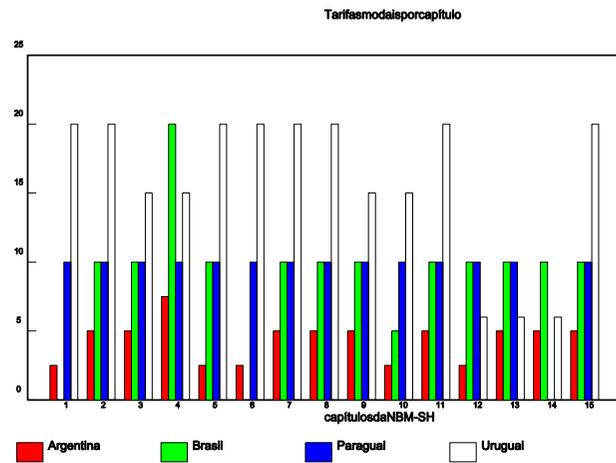
É notável a adoção do maior nível tarifário argentino para artigos de couro. As tarifas modais dos capítulos referentes a peles e couros, obras de couro e peleteria e suas obras (capítulos 41 a 43) revelam esse

fato (Figura 4). Os capítulos 44 a 46 tratam de madeira, carvão, cortiça e suas obras e obras de cestaria e os capítulos 47 a 49 incluem pastas de madeira e outras fibras celulósicas, papel e suas obras. A Argentina apresenta os altos níveis tarifários para produtos das indústrias de celulose e papel (capítulos 48 e 49) e têxteis (capítulos 50 a 63) (entre 15% e 20%), devendo tratar-se de um setor sensível e de grande importância para aquela economia. Os produtos têxteis gozam de tarifas elevadas nos quatro países.

Os capítulos que incluem metais comuns e suas obras (capítulos 72 a 83), máquinas e aparelhos, material elétrico, aparelhos de gravação e reprodução de sons, imagens e acessórios (capítulos 84 e 85), e instrumentos de óptica, fotografia, instrumentos médico-cirúrgicos, musicais e acessórios (capítulos 90 a 92) revelam pouca proteção pelo Paraguai e maiores tarifas modais para Uruguai e Brasil. Nota-se que nos capítulos referentes a materiais de transporte (capítulos 86 a 89) a Argentina apresenta a tarifa modal zero em três capítulos. As tarifas praticadas pelo Paraguai também são baixas (Figura 5).

A análise das alíquotas modais praticadas pelos quatro países do MERCOSUL permite verificar a estrutura tarifária resultante de reformas recentes. Pode-se destacar a existência de dois níveis tarifários modais para o Paraguai, de 0% e 10%, o que mostra a tendência de uniformização tarifária. A Argentina mostra também resultados de suas reformas recentes com definição das tarifas de importação entre 0% e 20%. De maneira geral as tarifas apresentadas pela Argentina ficam abaixo daquelas praticadas pelo Brasil e pelo Uruguai. O Paraguai apresenta predominância de capítulos com alíquotas modais de 10%.

## TARIFASADUANEIRASNOMERCOSUL



(% resposta)

FIGURA 1 - Tarifas Aduaneiras no MERCOSUL, Tarifas Modais dos Capítulos 1 a 15.

Fonte: Subgrupo de Trabalho 10 do MERCOSUL.

*Informações Econômicas*, SP, v.24, n.4, abr. 1994.

## TARIFASADUANEIRASNOMERCOSUL

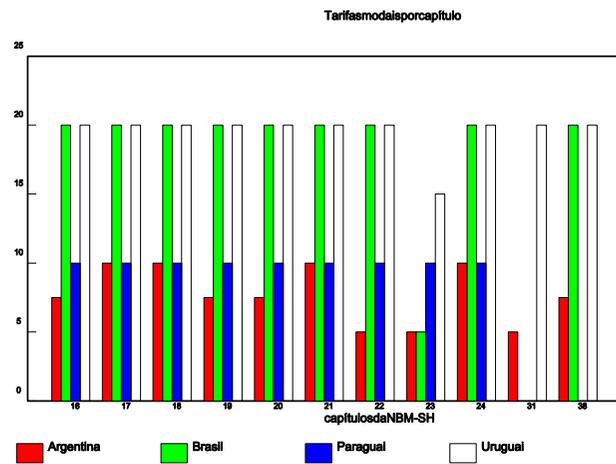


FIGURA 2 - Tarifas Aduaneiras no MERCOSUL, Tarifas Modais dos Capítulos 16 a 24, 31 e 38.

Fonte: Subgrupo de trabalho 10 do MERCOSUL.

*Informações Econômicas*, SP, v.24, n.4, abr. 1994.

## TARIFAS ADUANEIRAS NO MERCOSUL

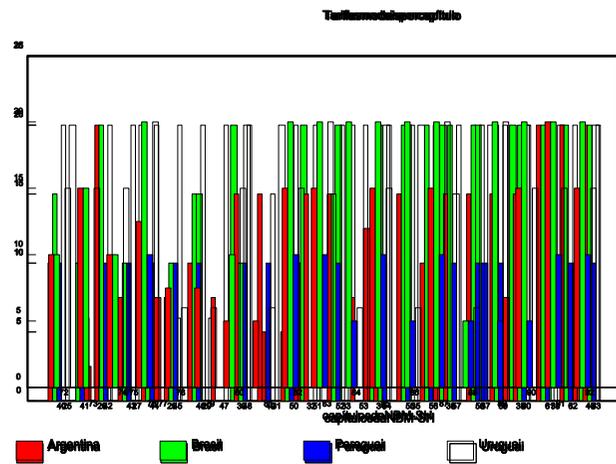


FIGURA 3 - Tarifas Aduaneiras no MERCOSUL, Tarifas Modais dos Capítulos 40 a 90.

Fonte: Subgrupo de Trabalho 110 do MERCOSUL.

*Informações Econômicas*, SP, v.24, n.4, abr. 1994.

A Argentina apresenta níveis tarifários baixos, tendo promovido reduções a zero para bens de capital e informática. Isso afeta o Brasil pela eliminação da preferência tarifária e pela dificuldade em estabelecer TECs que garantam a proteção desejada.

As propostas atualmente discutidas em relação às TECs revelam consenso em 85% do universo tarifário. Ainda sem definição estão os bens de capital e produtos de informática, devendo situar-se entre 12% e 14%. O impasse adiou a definição das TECs por alguns meses, com prazo limite em maio.

A formação de blocos comerciais prevê esse tipo de conflito pois envolve as idéias de criação e desvio de comércio, da teoria da união alfandegária, desenvolvida por Viner, 1950, citado por WILLIANSO (1989). Criação de comércio implica que o país substitui oferta interna, cara, por importações mais baratas do país que é seu parceiro comercial. O desvio de comércio implica que um país substitui importações baratas do resto do mundo por importações caras do seu parceiro comercial. Isso é claramente desvantajoso e parece ser a idéia central nas argumentações dos parceiros do Brasil na definição da tarifa externa comum do MERCOSUL, em relação aos setores de informática e bens de capital.

Em geral uma tarifa externa comum resulta de algum tipo de média das tarifas empregadas individualmente pelos países. O conflito é maior quando as tarifas variam muito entre os países como no casos citados. O Brasil defende tarifas mais altas para esses setores, o que vem sendo contestado pelos demais países. O receio deve-se à possibilidade desses países tornarem-se mercados cativos dos produtos brasileiros, limitados, portanto, em relação às opções oferecidas pelos mercados mundiais, em muitos setores, mais avançados tecnologicamente.

É importante concentrar esforços para definir cuidadosamente as TECs do MERCOSUL. A alteração dos níveis tarifários, após a definição das TECs, será muito difícil pois exigirá não só esforços em nível interno das economias envolvidas, mas a convergência de interesses de quatro países.

### 3 - ASPECTOS RELEVANTES NA DEFINIÇÃO DE TARIFAS

A crítica referente à discriminação entre setores faz sentido quando se argumenta que a tarifa sobre um bem não é suficiente para revelar o grau de

proteção que está sendo dada a quem o fabrica. Faz-se necessário considerar a tarifa sobre os insumos que o produtor desse bem é obrigado a pagar.

O grau de proteção nominal de um produto, por esse motivo, é uma informação incompleta sobre a proteção dada a uma atividade. O referencial relevante na alocação de recursos é a proteção efetiva, que considera não só a tarifa sobre o produto mas também sobre os insumos.

Corden, 1971, também citado por WILLIANSO (1989) desenvolveu o conceito de proteção efetiva, definida como aumento proporcional do valor adicionado possível numa indústria em decorrência de toda a estrutura de proteção, tanto sobre a produção quanto sobre os insumos. Impactos da proteção na alocação de recursos são dados pelas taxas relativas de proteção efetiva. Para o cálculo da taxa de proteção efetiva a fórmula básica é:

$$Te = (t1 - wt2)/(1-w)$$

onde:

- Te = taxa de proteção efetiva;
- t1 = alíquota da tarifa sobre o produto;
- w = proporção do preço total representada pelos insumos;
- t2 = alíquota da tarifa sobre os insumos.

Há, porém, dificuldades de mensuração da proteção efetiva como a grande variedade de alíquotas de tarifas sobre produtos e insumos que uma indústria ou unidade de produção compra.

Nota-se que quanto maior a alíquota do insumo, menor a proteção efetiva ao produtor que o utiliza. Diversos estudos permitem comparar o tratamento diferenciado entre setores através das taxas de proteção nominal e efetiva.

Um estudo do WORLD BANK (1990) revela a diferença na proteção aos insumos e produtos agrícolas no Brasil. Todo o período analisado (1970-88) revela proteção nominal positiva expressiva para os insumos mais importantes da agricultura, enquanto a proteção nominal para produtos é negativa, exceto para trigo. Assim a proteção efetiva torna-se ainda menor que a nominal (valores negativos significam desproteção ou penalização).

Deve-se salientar que a proteção pode ocorrer de diversas formas como cotas, comércio estatal, controles cambiais, proibição de importações, leis de compra dos produtos nacionais e barreiras não-

tarifárias, sendo a tarifa a forma mais comum.

Como a tendência das reformas promovidas nos países em desenvolvimento caminha para redução progressiva das barreiras não tarifárias e, portanto, uma valorização das tarifas como regulador das importações, parece relevante discutir a adoção de tarifas muito díspares entre setores em um contexto de abertura comercial.

Particularmente nos casos de países que contaram com forte proteção setorial, via industrialização por substituição de importações, os custos da proteção mostraram-se excessivos, tendo exaurido financeira e politicamente o Estado. Assim os ajustes de muitas dessas economias tendem ao abandono de práticas protecionistas.

A discussão e recomendação de tarifas uniformes já foi feita por Corden, 1958, que sugeria sua adoção pela Austrália, em lugar de um complexo sistema de restrições quantitativas às importações. Outros trataram a questão em debates sobre industrialização na América Latina (Macario, 1964, ambos citados por PANAGARIYA & RODRIK (1993).

Em trabalhos mais recentes argumenta-se favoravelmente à adoção de uma tarifa uniforme no contexto de reformas comerciais em países em desenvolvimento. Exemplos da América Latina são: o Chile, com uma só tarifa para todos os importáveis desde os anos 70, a Bolívia com tarifa praticamente uniforme de 17%, com poucas exceções e México com três níveis tarifários.

A tarifa uniforme equalizaria a taxa efetiva de proteção entre setores e, dessa forma, reduziria o custo de proteção devido a perda de eficiência. O Banco Mundial destaca as vantagens em termos de conveniência administrativa e transparência. HARBERGER (1990) destaca sua utilização como instrumento para combater pressões de grupos de interesse específicos.

Trabalhos posteriores contestaram a idéia de que tarifas uniformes minimizam custo da proteção ou equalizam a taxa efetiva de proteção entre setores. CORDEN (1974) considerava o fato dos importáveis poderem usar insumos exportáveis ou alguns exportáveis usarem insumos importáveis o que faria com que tarifas uniformes não produzissem, necessariamente, proteção uniforme.

PANAGARIYA & RODRIK (1993) citam Panagariya, 1990, que destaca aspectos como contrabando, economias de escala e competição imperfeita, como fatores que diferenciam o impacto de tarifas

iguais sobre indústrias, não resultando em proteção uniforme. Desta forma, pela dificuldade de argumentar pelo lado da proteção, os argumentos favoráveis a esse tipo de tarifa tendem a basear-se na simplicidade administrativa e no contexto político, para a defesa da uniformidade das tarifas.

A idéia é que tarifa é influenciada por *lobby* e com a adoção de tarifa uniforme, a pressão de um grupo favorecerá a todos os outros, o que reduzirá o incentivo para a ação lobista. Outro aspecto considerado é que se há insumos importáveis utilizados por setores que competem com importações, a tarifa uniforme levará a um menor nível de *lobby*. E, por fim, esse sistema impediria a expectativa de futuros governos favorecerem setores específicos e promoverem a elevação do bem estar de certos grupos, numa decisão ex-ante.

Essas considerações assumem maior destaque neste trabalho pois um dos aspectos do setor agrícola, no Brasil, é a dificuldade de organização e formação de *lobby*. São, portanto, muito desiguais as formas dos setores industriais, ou de serviços, e do setor agropecuário de reivindicar junto ao legislativo, pelas suas próprias características de dispersão, número de produtores, capacidade de organização, entre outros.

Não parece absurdo, portanto, assumir que, intuitivamente, menor dispersão na estrutura tarifária possa ser uma opção menos discricionária e injusta na sinalização dos incentivos à atividade econômica dos agentes privados.

Caberia, então uma crítica à atual estrutura de tarifas do setor agroindustrial no Brasil. Enquanto grande parte dos produtos agrícolas *in natura* contam com tarifas de 10% e alguns de 0% (algodão, sisal), os agroindustrializados e insumos contam com tarifas de 20%. A continuidade de um nível de proteção distinto entre setores destoaria da idéia de não interferência do Estado na atividade econômica via interferência na alocação de recursos. O processo de abertura deveria tender a uma participação estatal neutra.

Contudo, a nova composição da Tarifa Aduaneira do Brasil mostra algumas melhoras no sentido de reduzir a dispersão dos valores de alíquotas. O desvio padrão das alíquotas vigentes a partir de julho de 1993 é de 8,2 contra 20,1 observado nas alíquotas vigentes em 1986.

Outro importante aspecto a ser considerado na definição de tarifas agroindustriais é a importância das distorções provocadas nos preços internacionais

desses produtos, pelas produções subsidiadas em todo o mundo. Diversas formas de subsídio são praticadas, principalmente por países desenvolvidos, e são limitadas as formas de escapar de seu efeito negativo.

O direito compensatório, mecanismo de neutralização de subsídios, por exemplo, não leva em conta as distorções de preços em relação aos preços de livre comércio. Isso justificaria um componente da tarifa que protegeria desse efeito distorcivo, como será discutido adiante.

É preciso considerar que a agricultura se ressentiria fortemente da abertura comercial principalmente em mercados subsidiados. A retirada abrupta de algum grau de proteção tarifária pode causar danos ao internalizar, de forma violenta, preços deprimidos internacionalmente. Se os preços ainda contêm distorções causadas por subsídios o prejuízo é ainda mais grave.

O caso do algodão ilustra a irresponsabilidade no tratamento tarifário. O volume de subsídios destinado anualmente na produção e comercialização em nível mundial distorce fortemente esse mercado, rebaixando os preços. Esse fato aliado à redução tarifária para 0%, desde 1991, vem colaborando para a redução acentuada da área plantada no Brasil, com graves efeitos sobre o emprego rural.

O trigo é outro exemplo de medidas muito drásticas tomadas em relação a produtos agrícolas. Em curto espaço de tempo passou-se da regulação de mercado para uma liberdade sujeita à concorrência desleal no comércio mundial. O resultado é conhecido: queda expressiva da produção e conseqüências sociais diversas.

A revisão tarifária aumenta a importância dos Códigos *Anti-dumping* e de Subsídios e Direitos Compensatórios, para combater práticas desleais de comércio. Na prática, porém, o imposto compensatório não tem funcionado a contento. O grande peso dado a esse instrumento no momento da definição das TECs pode levar a tarifas baixas que deixarão muito vulnerável a renda dos produtores internamente.

O apelo representado por medidas que contenham preços de alimentos é usado inadequadamente. É preciso ter em mente que uma política de importações, via redução tarifária mal dimensionada pode comprometer seriamente safras futuras e reduzir excessivamente a renda rural, com potencialização dos problemas a um prazo mais longo.

Esses pontos servem para situar a importância do instrumento tarifário como auxiliar na política agrícola, principalmente quando cresce a importância do país como importador de alimentos.

LOPES (1993) discute algumas idéias relativas à definição de tarifas em contexto de abertura comercial. O autor fortalece a idéia que, nesse contexto, o Estado deve ter uma postura de neutralidade face aos agentes econômicos. Discute, ainda, os diversos componentes que deveriam estar contidos na tarifa, assim como os limites aceitáveis da tarifa final:

a) O componente básico que compõe a tarifa, a proteção outorgada à economia, deve ser a mesma para os diversos setores. No caso do setor agroindustrial, o componente básico da tarifa seria o mesmo para insumos, produtos agrícolas e produtos industrializados dele derivados. Assim, aceita-se a idéia de que a proteção efetiva deve convergir para a proteção nominal.

b) Como as distorções de preços em relação aos preços de livre comércio não são passíveis de aplicação de direitos compensatórios, faz-se necessário prever uma correção na tarifa, que compense essas distorções.

Alguns autores têm estudado as distorções nos preços internacionais de produtos agrícolas resultantes de práticas protecionistas. GOLDIN & KNUDSEN (1990) encontraram percentuais expressivos do rebaixamento artificial dos preços agrícolas no mercado mundial causado por políticas intervencionistas, inclusive subsídios às exportações. VALDÉS & ZIETZ (1993) discutem as distorções de preços internacionais, causadas por políticas de países industrializados, medidas por diversos autores (Tabela 3). Esses valores mostram a importância de se considerar essas distorções no processo de consolidação de tarifas.

(em percentagem)

Produto	GOLDIN & KNUDSEN (1990)	VALDÉS & ZIETZ (1993)
Trigo	-13 a -15	-4 a -20

Arroz	-10 a -18	-2 a -43
Laticínios	-12 a -24	-31 a -55
Açúcar	-34	-10 a -32
Grãos forrageiros	-7 a -10	3 a -26
Carnes	-9 a -15	-5 a -33

Fonte: Dados da pesquisa.

O valor percentual da distorção observada nos preços internacionais seria somado à tarifa outor-outorgada, caso reduzisse artificialmente os preços internacionais, e seria subtraído, caso elevasse os preços internacionais.

c) A fórmula do direito compensatório, por sua vez, deve ser transparente e de inquestionável aplicação. A tarifa atualmente guarda um componente de aleatoriedade algumas vezes incluindo o imposto, outras vezes, não.

O cálculo do direito compensatório constitui o principal problema para a definição de tarifa, conferindo elevado grau de incerteza sobre esse importante instrumento de política agrícola, que é o nível final da tarifa.

d) Há, porém, um limite para as tarifas sobre produtos agrícolas que a sociedade pode aceitar. O exercício de cálculo que envolve a tarifa outorgada, a correção das distorções nos preços internacionais e o direito compensatório, que seria um desenho de tarifa ideal, aceitas as ponderações acima, se depara com um limite de tolerância. Esse limite considera que a tarifa não deve agredir a estrutura tarifária brasileira e deve levar em conta, também, o nível de tarifas consolidadas no GATT.

A definição de tarifas guarda um forte componente político, uma vez que trata-se de uma forma de proteção. As duas idéias mais importantes deste trabalho envolvem a noção de que nesta última etapa de ajuste das tarifas, que significa a consolidação da TEC, deve minimizar diferenças no grau de proteção entre setores e ser realista em relação ao mercado internacional que compete deslealmente.

É ilusória a idéia de que os níveis de subsídios serão reduzidos a níveis aceitáveis com a conclusão da Rodada Uruguai, pois várias metas ali contidas, se cumpridas, reduziriam muito pouco as distorções já provocadas. Além disso, a Cláusula de

Paz, contida no acordo proibirá a adoção de medidas compensatórias contra os países que se comprometeram a reduzir os subsídios, num prazo de nove anos.

#### 4 - CONCLUSÕES

Dois principais aspectos da definição de tarifas foram aqui discutidos: a divergência de tarifas entre setores na atual TAB e a necessidade de considerar as particularidades dos mercados mundiais de produtos agrícolas, quanto aos níveis de subsídios praticados e a internalização de preços deprimidos.

Isso implica que deverá caber ao Brasil o esforço de rever as TECs já acordadas, pois trata-se de um importante importador de alimentos. Os custos de tarifas mal dimensionadas poderão ser insuportáveis para o setor que já conta com um nível de pobreza rural bastante alto e com um Estado sem condições de compensar financeiramente os produtores, há muito tempo.

Ao admitir que tarifas uniformes proporcionam graus de proteção uniformes entre setores, algumas críticas recairiam sobre a atual estrutura da TAB, apesar dos avanços em termos de simplificação e redução da dispersão dos valores das alíquotas. Porém, diversos aspectos colocam em dúvida essa relação direta entre tarifa uniforme e proteção uniforme, como foi discutido.

Apesar disso, e considerando o elevado peso de determinantes políticos das tarifas, parece razoável a defesa da simplicidade administrativa e da amenização do uso do *lobby* como argumentos suficientes para uma aproximação maior da tarifa outorgada entre setores.

As distorções dos preços internacionais de produtos agrícolas seria considerada nas tarifas, justificada pela não incorporação de parte das distorções causadas por subsídios na imposição de direitos compensatórios e na dificuldade de utilização adequada desse instrumento previsto na legislação brasileira e imposta pela Cláusula de Paz.

Esta fase de definição tarifária deve levar em consideração esses aspectos, pois quaisquer alterações futuras serão muito mais difíceis dada a necessidade de decisões consensuais entre países com perfis tão distintos.

## NOTAS

### LITERATURA CITADA

- BALANÇO de pagamento: comércio exterior e câmbio. **Boletim de Conjuntura**, RJ, 13(3): 39-52, out. 1993.
- CORDEN, W. M. **Trade policy and economic welfare**. Oxford, Clarendon, 1974.
- GOLDIN, L. & KNUDSEN, O. The implication of agricultural trade liberalization for developing countries. In: \_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. **Agricultural trade liberalization: implication for developing countries**. Paris, OECD, 1990.
- HARBERGER, Arnold G. Principles of taxation applied to development countries: what have we learned? In: BOSKIN, M. & McLURE, C. eds. - **World tax reform: case studies of developed and developing countries**. San Francisco, ICS, 1990.
- LOPES, Mauro R. Cuidado na fixação das tarifas agroindustriais. **Folha de São Paulo**, SP, 14 dez. 1993. p.2-2.
- PANAGARIYA, Arvind & RODRIK, Dani. Political-economy arguments for a uniform tariff. **International Economic Review**, 34(3):685-703, Aug. 1993.
- VALDÉS, Alberto & ZIETZ, Joachim. **Price distortions in world food markets: quantitative evidence**. Washington, The World Bank, 1993. 29p.
- WILLIANSO, John. **A economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional**. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- WORLD BANK. **Brazil agricultural sector review: policies and prospects**. Washington, World Bank, 1990. 2v.

---

<sup>1</sup>O trabalho é parte do Projeto SPTC 16-030/93. Recebido em 04/02/94. Liberado para publicação em 21/03/94.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

<sup>3</sup>Brasil e Argentina reduzem suas listas ao final de cada ano em 20% dos itens, desde 31 de dezembro de 1990, devendo ser eliminadas em dezembro de 1994. Nos casos do Paraguai e Uruguai a redução foi diluída, devendo ser eliminadas em dezembro de 1995. Os produtos retirados das Listas de Exceções se beneficiarão automaticamente das preferências resultantes do Programa de Desgravação, com, pelo menos, o percentual de desgravação mínimo previsto na data de sua retirada das listas.