

## ***Abertura Comercial e Inserção Internacional: Os Casos do Brasil, China e Índia<sup>1</sup>***

José Tavares de Araujo Jr.<sup>2</sup>

Katarina Pereira da Costa.<sup>3</sup>

Janeiro de 2010

### **1. Introdução**

Nas duas décadas finais do século XX, a teoria do comércio internacional e os estudos empíricos sobre tendências da economia mundial foram submetidos a uma mudança de paradigma, devido à contribuição de Paul Krugman a respeito dos papéis exercidos por rendimentos crescentes e concorrência monopolista no funcionamento dos mercados contemporâneos. Estes dois temas, que antes pertenciam à área de organização industrial, tornaram-se elementos indispensáveis para as análises sobre os mais variados aspectos das transações internacionais, como distribuição espacial da produção, relações centro-periferia, índices de comércio intraindustrial, políticas de proteção aduaneira, e a interação entre volatilidade cambial e comércio de manufaturas. Além de promover a convergência entre as teorias do comércio internacional e da organização industrial, a contribuição de Krugman arejou o debate sobre política econômica, ao demonstrar que os dilemas atuais que os governos enfrentam não são redutíveis ao binômio estatismo versus *laissez-faire*.

As idéias de Krugman são particularmente úteis para lidar com duas características notáveis da economia mundial nos últimos 30 anos: (a) o contraste entre o declínio radical nos custos de informação e a relativa estabilidade dos custos de transporte; (b) a peculiar relação entre volatilidade cambial e comércio de manufaturas. Em seu livro sobre geografia e comércio, Krugman (1991) apresentou um modelo baseado nas noções de centro e periferia, onde os fluxos comerciais resultam de distintas combinações entre custos de transporte, rendimentos crescentes e mudança tecnológica. Este trabalho é complementar ao seu estudo sobre instabilidade cambial (Krugman, 1989) que, entre outras inovações conceituais, procurou esclarecer o fenômeno da *histerese*, que costuma marcar o desempenho das exportações de bens industriais. Em países onde a taxa de câmbio é flutuante, a elasticidade preço das exportações destes bens tende a ser relativamente inelástica no curto prazo, posto que tais preços são formados a partir das características dos mercados domésticos dos países importadores. Assim, as firmas exportadoras tendem a manter seus preços internacionais inalterados durante longos períodos, a despeito de eventuais mudanças significativas na taxa de câmbio de seu país de origem.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi preparado para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no âmbito do convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As opiniões aqui apresentadas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

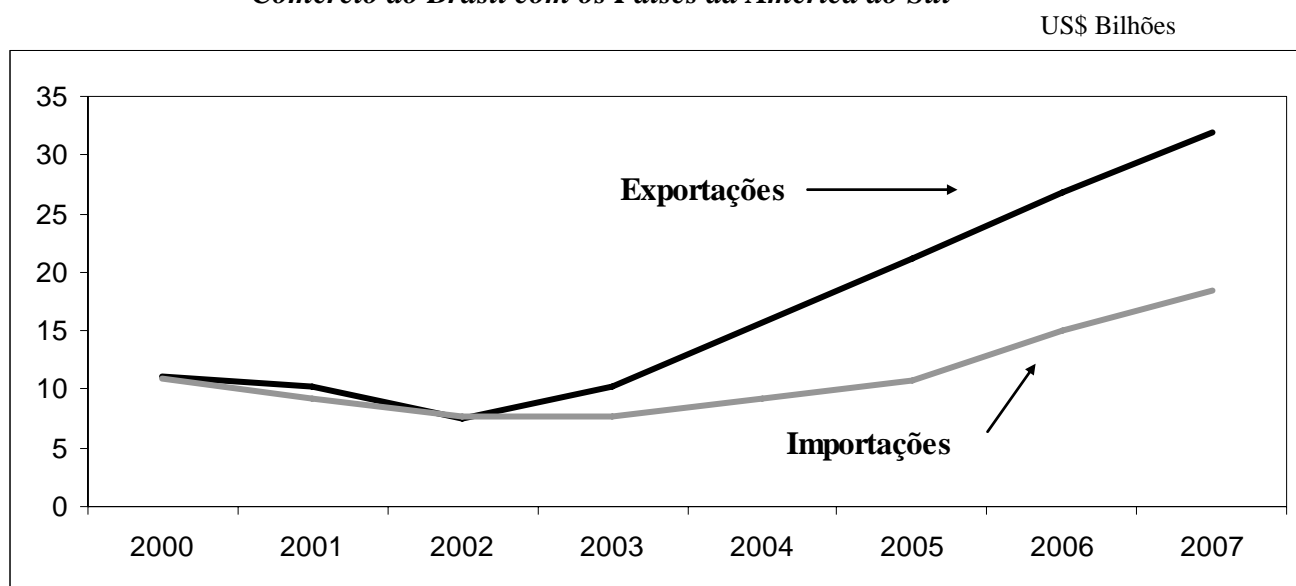
<sup>2</sup> Diretor do CINDES.

<sup>3</sup> Assistente de Pesquisa do CINDES e mestre em Economia pela UFF.

Este artigo pretende aplicar as idéias acima referidas à análise dos atuais estilos de inserção internacional de Brasil, China e Índia, que eram economias fechadas até os anos oitenta, e que passaram por processos intensos de reformas nas duas décadas seguintes. Um dos pontos convergentes destas experiências tem sido a gradual liberalização das legislações cambiais destes países nos últimos 15 anos. Em agosto de 1994, o governo da Índia aderiu formalmente às normas do artigo VIII dos estatutos do FMI, e tornou a rúpia conversível para transações em conta corrente. A China adotou esta medida em dezembro de 1996, e o Brasil em novembro de 1999. Na década seguinte, a meta de ampliar a participação de suas respectivas moedas nas transações internacionais esteve presente nas agendas de política monetária dos três países.

Entretanto, as reformas econômicas produziram impactos bastante distintos no desempenho externo dos três países, sobretudo em relação ao comércio com países vizinhos. Em 2006, por exemplo, as transações da Índia com outros países da Ásia e do Oriente Médio corresponderam a 47% das exportações e a 34% das importações. No caso da China, o mercado asiático representa atualmente cerca de 45% das exportações e 55% das importações. Entretanto, para o Brasil, o intercâmbio com os países da América do Sul representou, em 2007, menos de 16% do comércio exterior do país, não obstante o relativo dinamismo dos últimos anos, indicado no gráfico 1. Após haver sofrido uma queda da ordem de 30% entre 2000 e 2002, o intercâmbio com a região cresceu rapidamente no período 2002–2007: as exportações saltaram de US\$ 6,7 bilhões para US\$ 27,1 bilhões, enquanto que as importações registraram um desempenho mais modesto, passando de US\$ 7 bilhões para US\$ 18,2 bilhões.

**Gráfico 1**  
**Comércio do Brasil com os Países da América do Sul**



Fonte: SECEX/MDIC

O argumento central deste artigo é o de que a mudança no estilo de inserção internacional dos três países é parte do novo cenário gerado pela evolução desigual dos custos de informação e de transporte nas últimas décadas. Por um lado, a revolução das tecnologias de informação redefiniu os padrões de competição de inúmeras indústrias, através da redução dos custos de transação e da ampliação do grau de transparência dos mercados. Por outro lado, a estabilidade dos custos de transporte estimulou o comércio intraindustrial entre países vizinhos, em virtude do crescimento do número de firmas que passaram a competir globalmente a partir de estruturas produtivas integradas regionalmente.

Neste ambiente, os processos simultâneos de globalização de mercados e regionalização de cadeias produtivas impõem à indústria doméstica uma série de desafios cuja superação depende da qualidade das políticas governamentais em vigor. Em alguns casos, a solução reside numa combinação adequada de investimentos públicos e privados para manter a competitividade internacional das firmas locais, como é típico nos setores de infraestrutura, educação, ciência e tecnologia. Em outros casos, entretanto, a responsabilidade é exclusiva do governo, como a de prover normas que amparem a segurança jurídica das transações internacionais, cuidar da estabilidade monetária e preservar a racionalidade da estrutura das tarifas de importação. Este segundo conjunto de providências constitui o objeto deste artigo.

O ponto de partida para discutir o papel do governo diante do cenário acima referido reside na constatação de que a estabilidade da taxa real de câmbio e a conversibilidade plena da moeda nacional são dois fatores importantes para o bom desempenho de uma economia aberta. O primeiro fator reduz o risco das firmas que operam regularmente no mercado internacional, facilita o estabelecimento de vínculos de longo prazo com clientes de outros países e estimula a atratividade das operações de comércio exterior. O segundo fator reduz custos de transação do setor privado, ao permitir que as firmas domésticas operem com uma moeda única no país e no exterior, e aumenta os ganhos de *seigniorage* por parte do governo. Estes dois fatores são discutidos na próxima seção, que resume as mudanças recentes das legislações cambiais no Brasil, na China e na Índia, e examina as perspectivas do real, do renminbi e da rúpia como moedas regionais.

A terceira seção analisa os contrastes entre as estruturas de proteção aduaneira vigentes nos três países. O principal ponto ali abordado é o de que a estrutura da tarifa externa comum do Mercosul (TEC) é incompatível com os requisitos contemporâneos da integração regional. Na China e na Índia, as políticas industriais domésticas procuram oferecer às firmas estabelecidas no país condições adequadas para lidar com os padrões de competição referidos nos parágrafos anteriores. No Brasil, a proteção supérflua às indústrias de bens intermediários reduz a competitividade do resto do sistema industrial. Um dos aspectos perversos desta distorção da TEC é que, independentemente do nível da taxa real de câmbio, o peso dos bens intermediários na estrutura de custos dos bens finais fabricados no Brasil será sempre superior àqueles observados na China e na Índia.

Por fim, a quarta seção resume as conclusões do artigo.

## 2. A liberalização das legislações cambiais

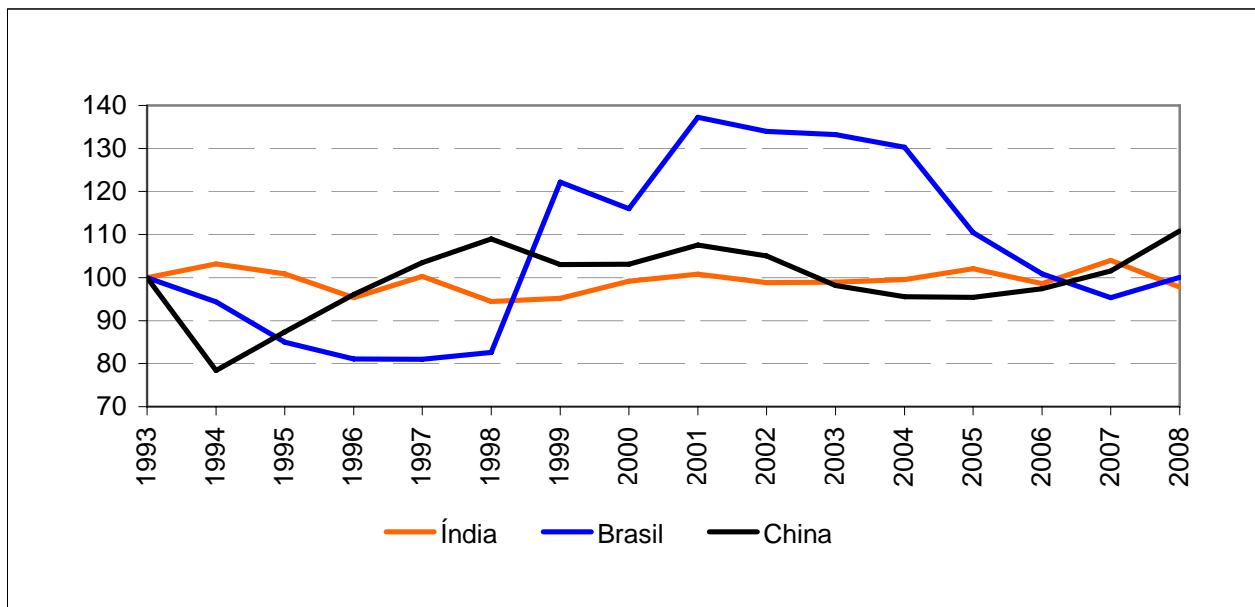
O gráfico 2 mostra a evolução da taxa de câmbio efetiva real do Brasil, China e Índia entre 1993 e 2008. Neste período, a economia brasileira passou por três regimes cambiais, mudou de padrão monetário com o Plano Real, e experimentou um ritmo irregular de crescimento. Entre janeiro de 1993 e março de 1995, o governo manteve um sistema de taxas múltiplas flutuantes, administradas pelo Banco Central, numa conjuntura de hiperinflação que durou até a reforma monetária de junho de 1994. Nesta primeira fase, as taxas anuais de crescimento do PIB foram de cerca de 5%. Em março de 1995, o Banco Central introduziu um regime de bandas cambiais, que vigorou até janeiro de 1999, quando foi substituído pelo atual regime de flutuação independente. Entretanto, o ritmo de crescimento econômico observado entre 93 e 95 só iria ser retomado no período 2004/2008.

A China e a Índia não alteraram seus regimes cambiais durante o período em análise, cresceram a taxas elevadas, e mantiveram, em geral, níveis de inflação inferiores aos do Brasil após o Plano Real.<sup>4</sup> Na China, a taxa de câmbio é fixada diariamente pelo governo, através de um sistema complexo e pouco transparente (OMC, 2008). A Índia possui, desde 1991, um regime de flutuação administrada, cujo desempenho tem sido notável nas duas últimas décadas, conforme registra o gráfico 2.

---

<sup>4</sup> Na China, as taxas de crescimento variaram entre 8% e 14% na década de 1990, e se mantiveram em torno de 10% desde então. As taxas de inflação foram relativamente altas entre 93 e 96, na faixa de 10% a 20%, mas caíram para níveis inferiores a 5% a partir de 2001. Na Índia, o ritmo de crescimento foi mais modesto, mas sustentável, com taxas anuais da ordem de 7 a 9% desde 1991. Suas taxas de inflação também foram estáveis, variando entre 8% e 10% até 1999, e entre 4% e 6% no período 2001/2008.

**Gráfico 2**  
**Taxa de Câmbio Efetiva Real (1993=100)**



Fontes: FMI, Ipeadata, Reserve Bank of India

Além dos comportamentos díspares das taxas reais de câmbio nos três países, outro aspecto interessante do gráfico 2 é o de que os índices de 1993 e 2008 são similares nos casos do Brasil e da Índia, e mostram uma desvalorização de cerca de 10% em 2008, no caso da China. A interpretação destes dados não é uma tarefa simples, conforme atesta a intensa polêmica internacional sobre a política cambial do governo chinês. Os trabalhos de Cheung e outros (2007, 2009), por exemplo, argumentam que, dependendo da qualidade dos dados, bem como da metodologia aplicada, as estimativas sobre a taxa de equilíbrio do renminbi podem conter diferenças da ordem de 40%.<sup>5</sup>

Em economias exportadoras de manufaturas, um dos obstáculos para avaliar a paridade do poder de compra da moeda nacional é o de medir as mudanças advindas do progresso técnico e da evolução da produtividade da indústria doméstica. Por exemplo, quando uma firma lança um novo produto, e a inovação é bem sucedida internacionalmente, seus lucros serão maiores se a moeda do país estiver valorizada, posto que a demanda por produtos recém lançados no mercado depende mais dos atributos hedônicos e tecnológicos da

<sup>5</sup> “The relationship between real per capita income and the real value of a currency in purchasing power parity terms is quite diffuse. We can be quite certain that a relationship exists, but the exact magnitude of the slope coefficient is subject to substantial uncertainty. And this is even before one adds in model uncertainty and measure error, the latter of which has been spectacularly demonstrated as being of consequence. Hence, we cannot reject the null hypothesis of no undervaluation at conventional levels of statistical significance. Of course, it is critical to remember that the failure to reject a null is not the same as acceptance of the null hypothesis. Even now, with the benefit of updated Chinese price and income data, we could also not reject the null that the RMB was 40% undervalued.” (Cheung e outros, 2009, p. 29)

inovação do que de seu preço. Da mesma forma, se os índices de crescimento da produtividade da indústria local forem superiores à média internacional, a apreciação da taxa de câmbio não afetará o desempenho exportador do país, além de gerar benefícios colaterais, como os de elevar os termos de troca da economia e reduzir eventuais pressões inflacionárias através do barateamento das importações.

Por outro lado, quando o país exporta bens de tecnologia difundida, cuja elasticidade preço da demanda é alta, e os níveis de eficiência da indústria doméstica estão aquém dos padrões internacionais, a apreciação da taxa de câmbio prejudica o setor exportador e pode gerar déficits comerciais. Contudo, a correção de desequilíbrios deste tipo não depende apenas de mudanças na política macroeconômica, mas requer uma revisão dos fatores microeconômicos que afetam o desempenho da indústria local. Frequentemente, a valorização cambial resulta de estratégias governamentais que combinam instrumentos conflitantes, como políticas fiscais expansionistas e bandas cambiais, ao estilo do caso brasileiro durante a segunda metade dos anos noventa. Mesmo em situações deste tipo, não basta alterar apenas a política macroeconômica, porque se a indústria local não for capaz de acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional, as oportunidades de crescimento do país serão sempre limitadas.

Apesar das diferenças entre os cenários macroeconômicos que marcaram a evolução dos três países nos últimos 20 anos, e das controvérsias a respeito do comportamento de suas taxas de câmbio, um dos aspectos similares entre as mudanças institucionais em curso nestas economias desde meados da década de noventa tem sido a gradual liberalização das normas cambiais, visando promover a conversibilidade plena das moedas nacionais. Em cada um destes países, a reforma tem seguido um roteiro particular, em virtude das peculiaridades locais, como o formato do sistema bancário, hábitos de consumo e poupança da população, história recente da política econômica, grau de independência do banco central, etc.

Ao contrário do que ocorre com as reformas comerciais, que consistem, basicamente, na redução de tarifas de importação e na eliminação de barreiras não tarifárias, a liberalização cambial implica a revisão de inúmeros regulamentos que atendem a propósitos variados. Através do relatório anual do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre esta matéria, é possível identificar pelo menos cinco tipos de restrições sobre as operações de câmbio: (a) mecanismos que impedem a conversibilidade da moeda doméstica, como a manutenção de taxas múltiplas de câmbio e a obrigação de repatriar divisas de exportação; (b) instrumentos para conter a volatilidade do movimento de capitais, como a tributação de operações financeiras; (c) restrições impostas por motivos políticos, como as sanções autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; (d) normas de supervisão do sistema bancário; (e) controles de fraudes fiscais, lavagem de dinheiro e outros atos ilícitos.

Até 1996, o FMI classificava as normas que restringiam a conversibilidade das moedas nacionais em quatro grupos: (i) manutenção de taxas múltiplas de câmbio; (ii) restrições incompatíveis com os princípios estabelecidos pelo artigo VIII dos estatutos do fundo; (iii) controles sobre as transações na conta de capitais; (iv) repatriação obrigatória das divisas de exportações. Assim, no início dos anos noventa, as legislações cambiais do Brasil, da China e da Índia incluíam todos estes tipos de restrições, que tornavam, portanto, as moedas destes países rigidamente inconvertíveis. Sob alguns aspectos, as mudanças na China

e na Índia foram mais rápidas do que no Brasil. Por exemplo, os mercados de câmbio daqueles países já estavam unificados em 1994, enquanto que esta norma só passou a vigorar no Brasil em março de 2005. Da mesma forma, o Brasil aderiu às regras do artigo VIII em novembro de 1999, cinco anos depois da Índia, e três anos depois da China. Entretanto, em relação às restrições dos tipos *iii* e *iv*, as reformas foram mais abrangentes no Brasil. Atualmente, os controles brasileiros sobre a conta de capitais são similares àqueles adotados em países como Alemanha, Austrália, França e Japão, enquanto que os da China e da Índia ainda estão longe deste patamar. Além disso, desde março de 2008, os exportadores brasileiros de bens e serviços podem manter no exterior o total de suas receitas. Na China e na Índia, ainda vigoram alguns controles sobre tais recursos (FMI, 2008).

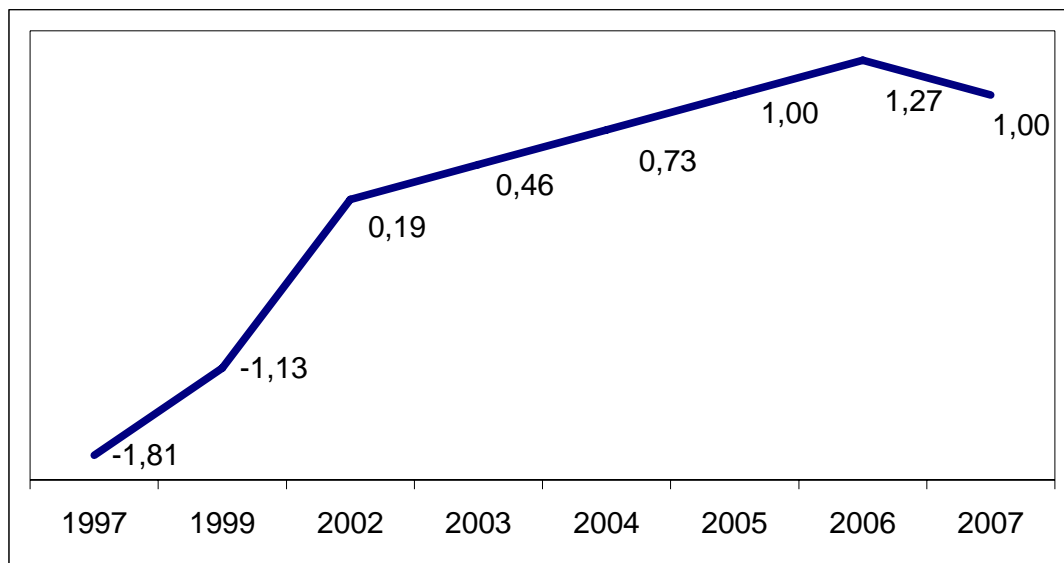
Em 1996, o FMI adotou uma nova classificação para as restrições do grupo *iii*, e as transações da conta de capitais passaram a ser desagregadas em 13 subitens.<sup>6</sup> Com base nesta tipologia, Chinn e Ito (2002) criaram um índice de abertura financeira para os 181 países membros do FMI. O índice é elaborado a partir de um conjunto de variáveis binárias, que são iguais a um quando o país não adota uma determinada restrição, e são iguais a zero quando existe algum tipo de restrição para um determinado subitem. O índice inclui, além das restrições do grupo *iii*, as demais medidas referidas no parágrafo anterior. Por construção, o índice varia entre -2,54 e 2,54, e cresce com o grau de abertura financeira do país. Desde a criação do índice, os autores mantêm uma base de dados disponível na internet, atualizada periodicamente ([www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen\\_2007.xls](http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls)).

O gráfico 3 mostra que o índice Chinn-Ito da economia brasileira saltou de -1,8 para 1,0 entre 1997 e 2007. Este comportamento reflete a ampla reforma da legislação cambial executada pelo Banco Central do Brasil durante este período, cujos marcos mais notáveis foram a adesão às normas do artigo VIII em 1999, a unificação dos mercados de câmbio em 2005, e a gradual eliminação dos controles sobre a repatriação de divisas de exportação, concluída em 2008. Estas medidas estabeleceram os fundamentos jurídicos para a conversibilidade plena do real, que atualmente possui os atributos necessários para denominar contratos de exportação e importação, servir de referência para preços internacionais, e constituir ativos de reserva detidos por empresas e governos de outros países.

**Gráfico 3**  
**Brasil: Índice Chinn-Ito de Abertura Financeira (1997–2007)**

---

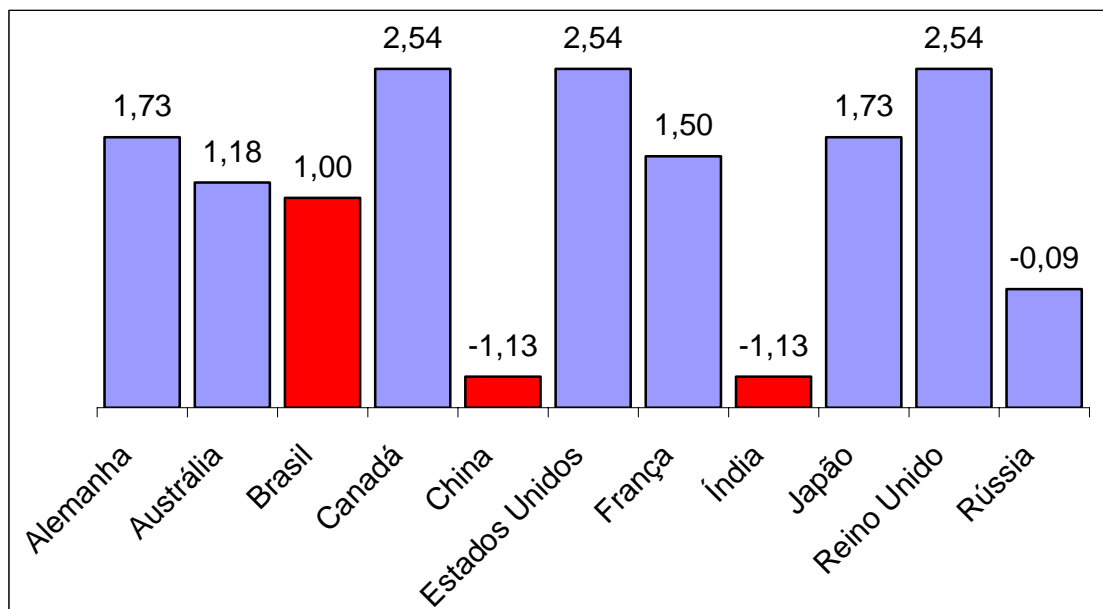
<sup>6</sup> Ver Johnston e Tamirisa (1998) para uma discussão desta classificação.



Fonte: [www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen\\_2007.xls](http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls)

Para a maioria dos países membros do FMI, a edição de 2009 da base de dados mantida por Chinn e Ito cobre o período 1970-2007, e registra acuradamente a evolução da abertura financeira daquelas economias. Entretanto, para a China e a Índia, consta apenas o índice -1,13, que é repetido para todo o período. Esta lacuna é devida, provavelmente, a algum erro de processamento de dados, posto que um valor constante é incompatível com a magnitude das reformas cambiais implementadas em ambos os países nas duas últimas décadas, e com a própria metodologia de construção do índice. Assim, no caso destes dois países, as informações contidas no gráfico 4 devem ser vistas com ceticismo. Em relação aos demais países, cabe notar dois aspectos interessantes. O primeiro é o de que o índice do Brasil já se encontra num patamar próximo ao das economias avançadas. O segundo diz respeito à heterogeneidade dos índices destas economias, mostrando que a eventual imposição de controles sobre a conta de capitais não impede a conversibilidade da moeda nacional. Os índices da Alemanha e do Japão, por exemplo, eram de 2,54 até 2004, e caíram para 1,72 em 2007. Da mesma forma, a Austrália manteve o grau máximo de abertura financeira até 1998, e passou a reduzi-lo gradualmente nos anos seguintes.

**Gráfico 4**  
**Índices Chinn-Ito de Abertura Financeira em Países Selecionados (2007)**



Fonte: [www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen\\_2007.xls](http://www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls)

Para corrigir a lacuna referida no parágrafo anterior, e dispor das séries de índices de abertura financeira da China e da Índia nas duas últimas décadas, seria preciso consultar os relatórios anuais do FMI deste período, aplicar o método Chinn-Ito para cada ano, e conferir a consistência dos resultados através de comparações seletivas com os índices de outros países. Embora esta tarefa esteja além do escopo do presente trabalho, cabe lembrar que, apesar da ausência daquelas séries, são inequívocas as evidências de que o renminbi e a rúpia estão se tornando moedas conversíveis, conforme notaram vários autores (Li, 2004, 2006; Luo e Jiang, 2005; Acharya, 2008; Prasad, 2009). No caso da Índia, este é um objetivo explícito do governo (Reserve Bank of India, 2006; Tavares, 2009). No caso da China, os trabalhos de Jing Li (2004, 2006) mostram que desde o início dos anos 2000 o renminbi vem adquirindo funções de moeda regional.<sup>7</sup>

Além dos fatores domésticos que explicam as reformas econômicas em curso no Brasil, China e Índia desde o início dos anos noventa, uma razão externa que permite explicar o objetivo comum dos governos destes países em conferir conversibilidade plena às suas moedas tem sido o comportamento dos custos de informação e transporte nas últimas três décadas. Quando os mercados tendem a ser globalizados, mas as cadeias produtivas

<sup>7</sup> “If you travel in the Asian region, you will notice that the Chinese renminbi is appearing more often in shops and restaurants, driven by the rapid growth in mainland tourist volumes. Will Chinese renminbi be the next world currency? Since 2000, RMB internationalization has attracted great attention from the policymakers and the academics both at home and abroad. There is a sizable RMB circulation in China’s neighboring countries and economies, even RMB can be fully convertible in some developed countries, some of the neighboring countries and economies treated RMB as a reserve currency.” (2006, p. 1)

continuam submetidas às restrições da geografia econômica, criam-se oportunidades para o surgimento de moedas regionais, devido ao fato de que as transações entre países vizinhos passam a crescer mais rapidamente do que o comércio com o resto do mundo. Nestas condições, à medida que avança o processo de integração regional, torna-se irracional o uso de moedas de terceiros países naquela área, desde que algum país da região esteja habilitado a emitir uma moeda conversível.

A superação deste obstáculo gera uma série de benefícios para o país emissor da moeda conversível, conforme apontamos na introdução deste artigo. Além de elevar os ganhos de *seigniorage* para o governo, reduzir custos de transação para o setor privado e estimular parcerias internacionais duradouras, a conversibilidade ameniza os impactos da volatilidade cambial sobre a produção doméstica, porque as firmas locais passam a usar a mesma moeda no mercado interno e nas operações de comércio exterior. Não por acaso, o fenômeno da *histerese*, referido por Krugman (1989), é particularmente intenso em países de moeda conversível. Entretanto, para que estes benefícios sejam auferidos, não basta que a legislação cambial do país permita a conversibilidade da moeda, é preciso também que sua estrutura de proteção aduaneira seja compatível com os requisitos da integração regional. Neste ponto, como veremos na próxima seção, a China e a Índia estão mais avançadas do que o Brasil.

### **3. As políticas comerciais**

A principal diferença entre as atuais estruturas de tarifas de importação do Brasil, da China e da Índia reside nos níveis de proteção aduaneira concedidos pelo governo brasileiro às indústrias de bens intermediários. Na maioria dos casos, as firmas que atuam nestas indústrias são corporações multinacionais detentoras de tecnologias de fronteira, e cujo poder de fixar preços no mercado doméstico tornou-se incontestável em virtude dos privilégios advindos da proteção supérflua e da liderança tecnológica. Além das tarifas descritas a seguir, aquelas empresas contam ainda com o apoio regular de medidas antidumping. Desde o final da Rodada Uruguaí da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil vem aplicando intensamente este tipo de instrumento, com ênfase particular no setor de bens intermediários. Das 247 investigações abertas entre 1989 e 2006, cerca de 80% dos casos ocorreram neste setor (Tavares e Miranda, 2008).

Um dos indicadores da eficácia do protecionismo brasileiro está registrado na tabela 1, que mostra os coeficientes de penetração das importações de bens intermediários em 2000 e 2006. Neste período, como vimos no gráfico 1, a taxa de câmbio efetiva real do Brasil teve uma apreciação da ordem de 40%. Mas, mesmo assim, os produtores destes bens conseguiram ampliar, ou pelo menos manter suas posições no mercado doméstico. De fato, dos sete ramos ali mencionados, cinco expandiram suas vendas no país, e o único que sofreu uma queda mínima foi o de produtos siderúrgicos.

**Tabela 1**  
***Coefficientes de Penetração das Importações de Bens Intermediários***

<b>Indústria</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
Papel e Celulose	10,2	8
Produtos Químicos Orgânicos e Inorgânicos	26,3	23,2
Produtos Químicos Diversos	23,7	23,7
Resinas e Elastômeros	28	25,4
Tintas e Vernizes	6,9	5,3
Metais não Ferrosos	23,3	22,7
Produtos Siderúrgicos	7,2	7,7

Fonte: Castilho e outros (2009)

Os gráficos 5 a 12 mostram as estruturas das tarifas MFN aplicadas em 2008 pelo Brasil, a China e a Índia às importações realizadas nos seguintes capítulos do Sistema Harmonizado (SH): produtos químicos (28, 29 e 38), tintas e vernizes (32), plásticos (39), papel e celulose (48), vidro (70) e siderurgia (72). Estes capítulos reúnem bens intermediários com elevados efeitos de encadeamento sobre as demais atividades industriais, e cujos preços domésticos exercem, portanto, uma influência decisiva nos níveis de competitividade internacional de cada país. O aspecto mais notável neste conjunto de gráficos é o de que, em quase todos os capítulos, com a única exceção dos produtos da indústria de vidro, as tarifas vigentes no Brasil são sistematicamente superiores às da China e da Índia.

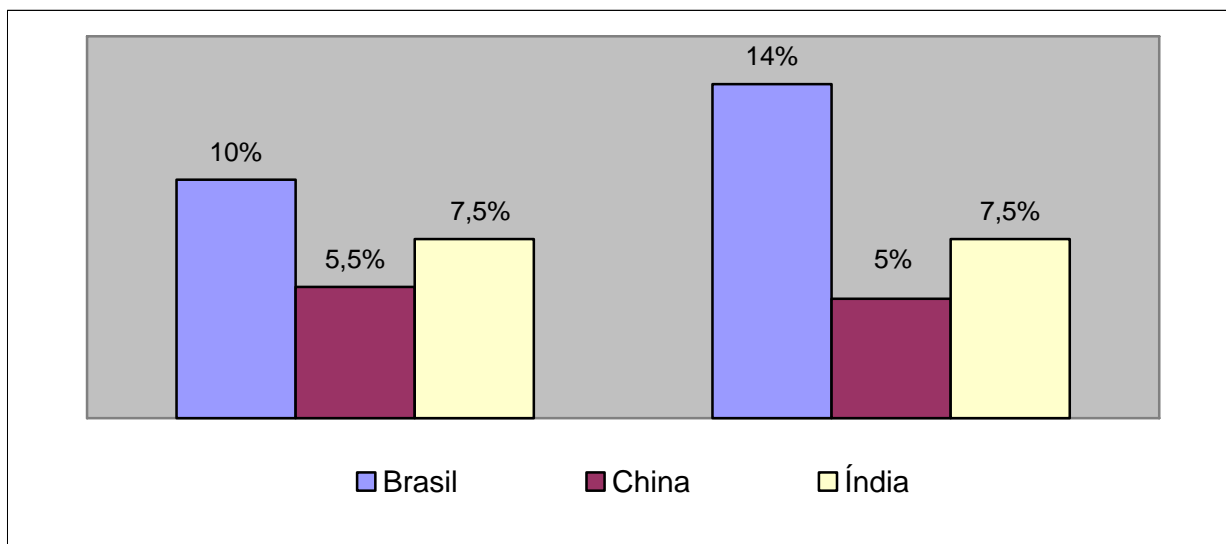
Esta disparidade decorre de um anacronismo das atuais tarifas brasileiras, que foram estabelecidas na primeira metade da década de noventa, quando os fundamentos do Mercosul estavam sendo negociados. Naquele momento, simultaneamente ao projeto de integração regional, os governos do Brasil e da Argentina estavam executando programas nacionais de abertura comercial unilateral, após décadas de protecionismo exacerbado. Portanto, um dos princípios que supostamente orientaram a formação da TEC era o de que as indústrias domésticas iriam ser expostas à competição internacional. No entanto, apesar das mudanças inequívocas promovidas pela liberalização, o critério fundamental que prevaleceu na definição das alíquotas foi o mesmo que vigorou na região durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Assim, bens intermediários foram contemplados com alíquotas que variam entre 10% e 16%, e bens de consumo entre 18% e 20%.<sup>8</sup>

O principal defeito deste critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas que ali operam. No setor de bens intermediários, este contraste é particularmente notável. A estrutura da oferta desses bens é, em geral, bastante concentrada, em virtude da interação entre dimensão do mercado doméstico, economias de escala e difusão restrita do progresso técnico. Desta forma, o

<sup>8</sup> Para uma análise da estrutura da TEC, ver Kume 1996.

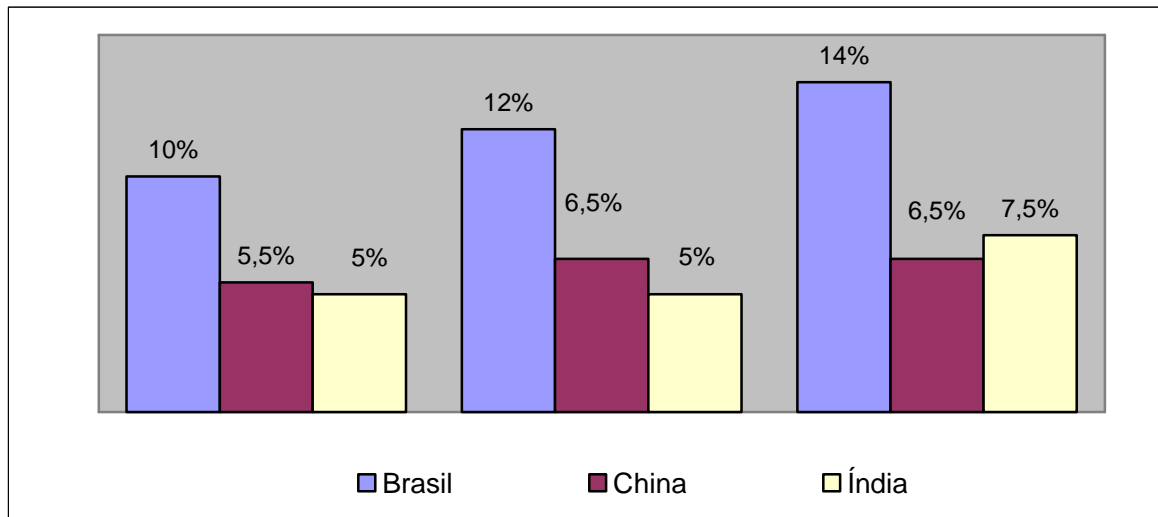
resultado prático dos patamares tarifários da TEC foi o de gerar proteção supérflua a monopólios e oligopólios que operam na fronteira tecnológica, conforme comentamos acima.

**Gráfico 5**  
**Tarifas de Importação para Produtos Químicos Inorgânicos**  
**(Capítulo 28 do Sistema Harmonizado, 2008)**



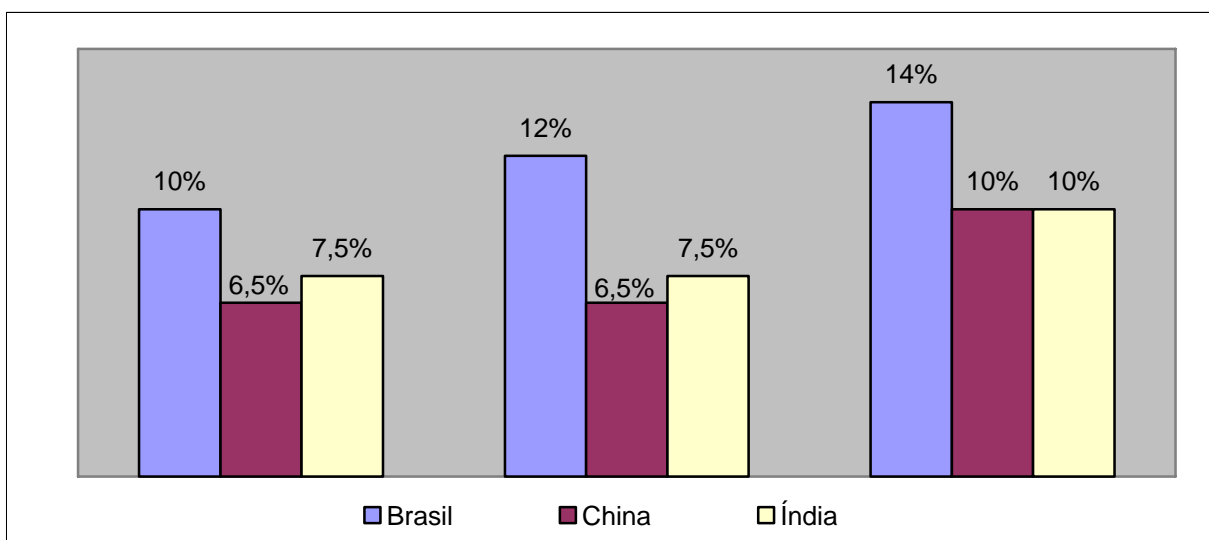
Fonte: Wits/Trains

**Gráfico 6**  
**Tarifas de Importação para Produtos Químicos Orgânicos**  
**(Capítulo 29 do Sistema Harmonizado, 2008)**



Fonte: Wits/Trains

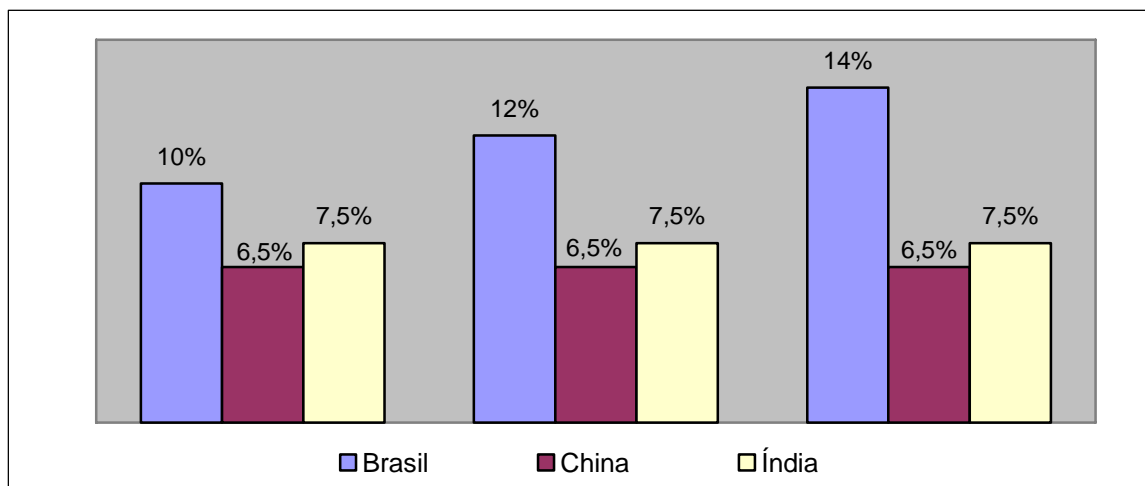
**Gráfico 7**  
**Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Tintas e Vernizes**  
**(Capítulo 32 do Sistema Harmonizado, 2008)**



Fonte: Wits/Trains

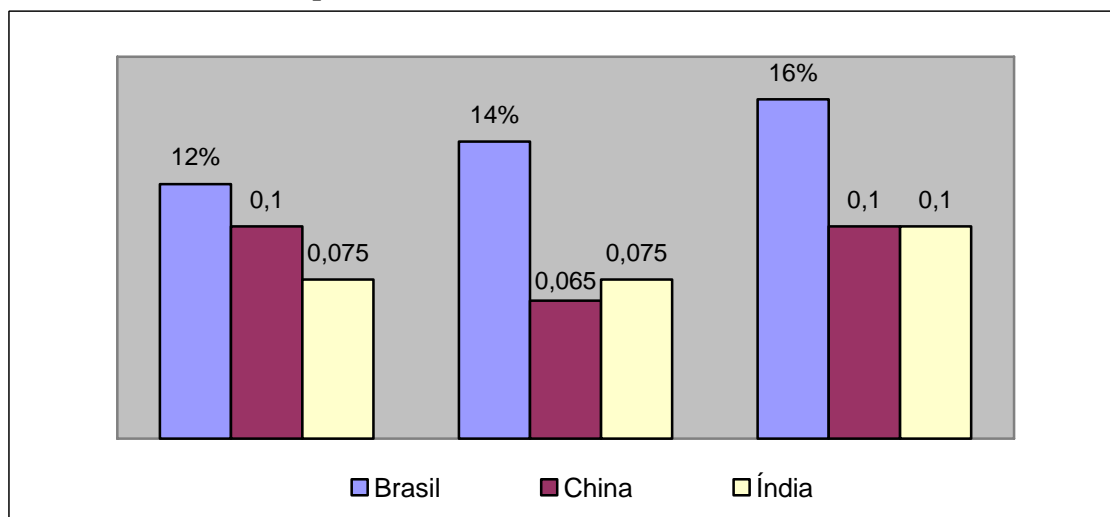
**Gráfico 8**

**Tarifas de Importação para Produtos Químicos Diversos  
 (Capítulo 38 do Sistema Harmonizado, 2008)**



Fonte: Wits/Trains

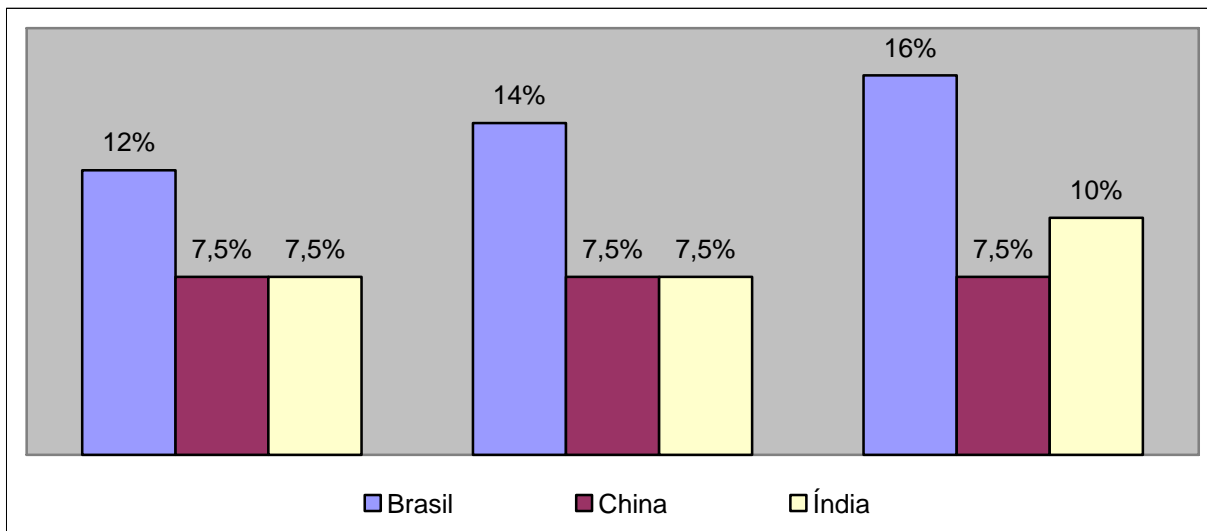
**Gráfico 9  
 Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Plásticos  
 (Capítulo 39 do Sistema Harmonizado, 2008)**



Fonte: Wits/Trains

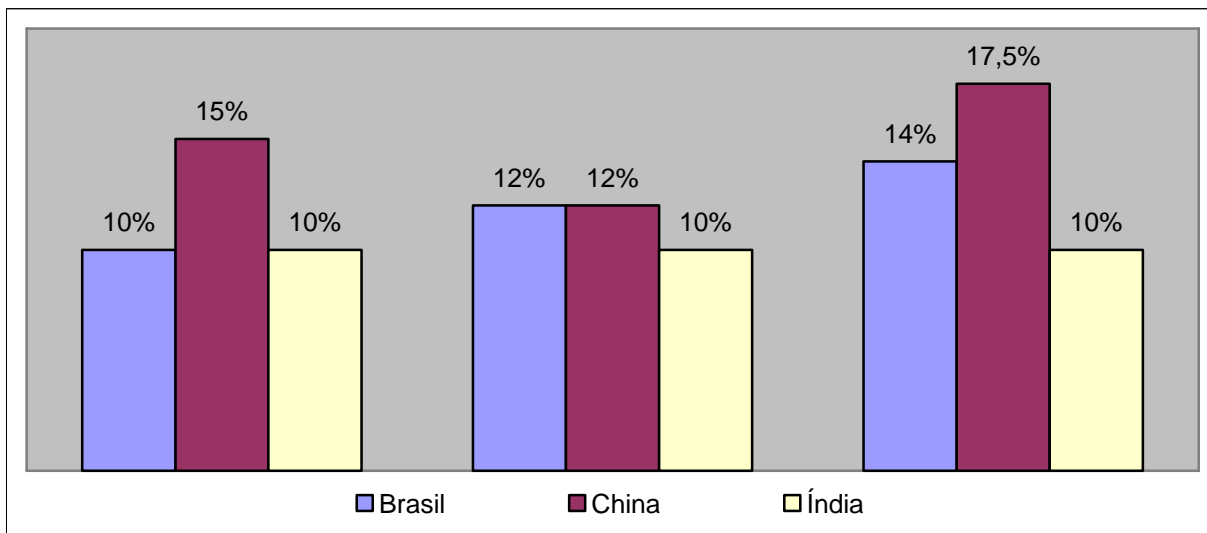
**Gráfico 10**

**Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Papel e Celulose**  
 (Capítulo 48 do Sistema Harmonizado, 2008)



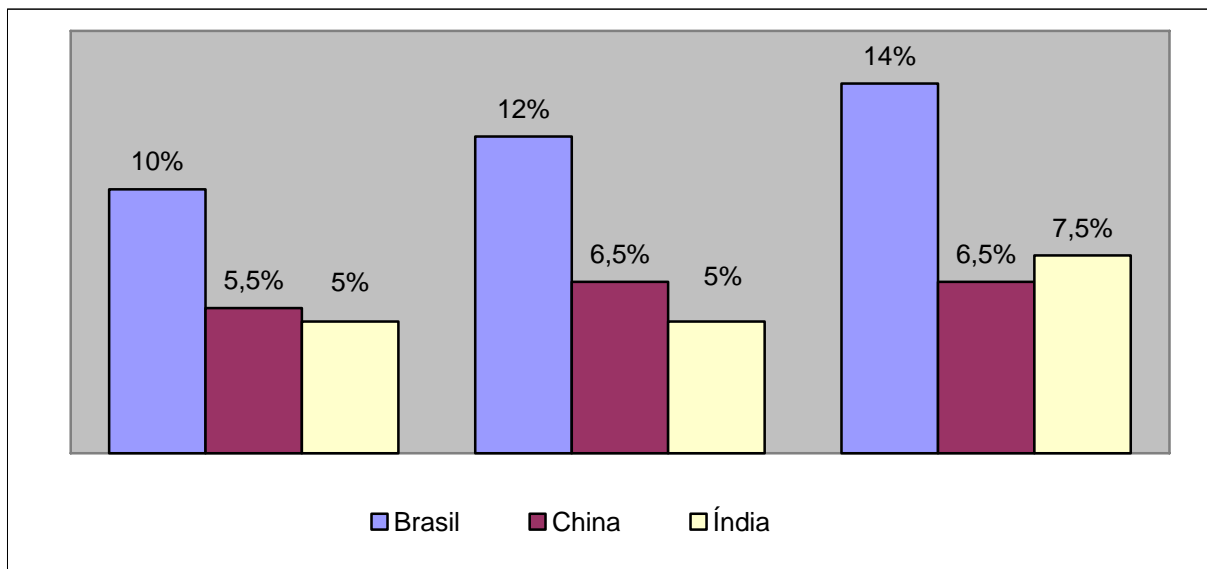
Fonte: Wits/Trains

**Gráfico 11**  
**Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Vidro**  
 (Capítulo 70 do Sistema Harmonizado, 2008)



Fonte: Wits/Trains

**Gráfico 12**  
**Tarifas de Importação para Produtos Siderúrgicos**  
**(Capítulo 72 do Sistema Harmonizado, 2008)**



Fonte: Wits/Trains

Os gráficos 5 a 12 indicam os patamares das alíquotas da TEC para cada capítulo do SH e os valores modais das alíquotas aplicadas pela China e a Índia nas respectivas posições tarifárias. Na maioria dos capítulos, as alíquotas destes dois países são moderadas e relativamente homogêneas. No capítulo 29, por exemplo, os patamares brasileiros (representados no gráfico 6 em cor azul) são de 10%, 12% e 14%,. O primeiro patamar é destinado aos compostos orgânicos mais simples, como hidrocarbonetos e alguns de seus derivados. O segundo patamar inclui produtos um pouco mais complexos, como clorobenzeno, etanol, mentol e seus derivados, etc. E o terceiro patamar é reservado para os bens com graus mais elevados de processamento, como compostos nitrogenados, sulfonamidas, hormônios, vitaminas, etc. Já as tarifas chinesas deste capítulo (histogramas vermelhos) são de 5,5% para os bens do primeiro grupo, e de 6,5% para os demais, enquanto que as tarifas indianas (histogramas amarelos) são de 5% para os dois primeiros grupos, e de 7,5% para o terceiro grupo.

Nos demais capítulos, a lógica na distribuição das tarifas é idêntica, embora os patamares brasileiros sejam distintos em alguns capítulos. Por exemplo, nas indústrias de plásticos (gráfico 9) e de papel e celulose (gráfico 10) os níveis são de 12%, 14% e 16%. Entretanto, no setor de produtos químicos inorgânicos (gráfico 5) existem apenas dois patamares (10% e 14%). Em contraposição, os níveis chineses e indianos são bastante uniformes em quase todos os capítulos. A única exceção é a das tarifas chinesas na indústria de vidro (gráfico 11).

Assim, as diferenças são crescentes ao longo das cadeias produtivas, e particularmente notáveis nos casos dos bens mais elaborados dos capítulos relativos às

indústrias de produtos químicos (28, 29 e 38), papel e celulose (48) e produtos siderúrgicos (72). Antes de comentar os fatores que podem explicar a moderação dos níveis de proteção chineses e indianos, cabe lembrar que diversas empresas produtoras de bens intermediários estabelecidas no Brasil também possuem subsidiárias na China e na Índia, conforme ilustra a tabela 2 com alguns casos conhecidos nos ramos de química, tintas e papel. Estes exemplos apenas ratificam o caráter supérfluo da proteção conferida pela TEC.

Pelo menos quatro razões justificam a cautela na aplicação de tarifas sobre a importação de bens intermediários. A primeira, já comentada anteriormente, é a de que estas tarifas oneram as estruturas de custos dos usuários destes bens e, quando são adotadas de forma generalizada, prejudicam os níveis de eficiência de todo o sistema industrial. Assim, independentemente do nível da taxa real de câmbio em cada país, as firmas chinesas e indianas que fabricam bens finais tenderão a ser mais competitivas no mercado internacional do que suas congêneres brasileiras, em decorrência das disparidades nas estruturas tarifárias indicadas nos gráficos 5 a 12.

A segunda razão decorre dos obstáculos envolvidos na substituição de insumos locais por similares importados, que geram uma proteção natural aos fabricantes estabelecidos no país, tornando supérflua a tarifa aduaneira. Quando uma firma usa regularmente um fornecedor nacional, que atende às suas necessidades tecnológicas, ela só passará a adquirir o insumo no exterior em situações extremas. Além do risco cambial e dos custos logísticos, a troca de fornecedor frequentemente implica alterações nas rotinas produtivas da empresa, períodos de adaptação às peculiaridades do insumo importado, eventuais mudanças na qualidade do produto final, e incerteza quanto à reação dos consumidores diante das novas características do produto. Portanto, mesmo quando o similar importado se torna relativamente mais barato, devido, por exemplo, à apreciação cambial durante um período longo, a firma hesitará em promover a substituição. É este fenômeno que explica, em grande medida, a estabilidade dos coeficientes de penetração das importações de bens intermediários no Brasil entre 2000 e 2006, descrita na tabela 1.

A terceira razão reside no fato de que as configurações nacionais típicas da oferta de bens intermediários são monopolistas ou oligopolistas, enquanto que a maioria das indústrias usuárias destes bens tende a ser desconcentrada. Esta diferença nos perfis de organização da produção, aliada à reduzida elasticidade de substituição entre insumos nacionais e importados, confere elevado poder de barganha aos produtores de bens intermediários, que pode ser exacerbado com o apoio da proteção aduaneira.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Um indicador do poder de barganha dos produtores de bens intermediários é a conduta de seus clientes durante as investigações de casos antidumping. Mais da metade dos casos abertos no país entre 1989 e 2006 visaram proteger monopolistas domésticos nestas indústrias (Tavares e Miranda, 2008). Apesar dos prejuízos que estas medidas causam aos compradores destes insumos, não há registro de protestos por parte dos usuários junto ao governo. A explicação para este comportamento tímido tem duas origens. A primeira é a de que, a despeito de eventuais protestos, a maioria das investigações antidumping é concluída com a aplicação de sobretaxas alfandegárias. Assim, as manifestações contrárias à medida tendem a ser inócuas, além de gerar tensões no relacionamento com o provedor de insumos locais. A segunda é a de que as firmas usuárias não irão trocar de fornecedor após a aplicação da medida e, portanto, não estão interessadas em adotar condutas que possam estimular retaliações futuras por parte do monopolista doméstico.

**Tabela 2**  
**Empresas que possuem filiais no Brasil, na China e na Índia (2009)**

Empresa \ País	Brasil	China	Índia
3M	X	X	X
Air Liquid	X	X	-
Ahlstrom	X	X	X
BASF	X	X	X
Bayer	X	X	X
Cargill	X	X	X
Dow	X	X	-
Dupont	X	-	X
Henkel	X	X	X
Kimberly-Clark	X	X	X
Lanxess	X	X	X
Monsanto	X	X	X
Praxair/ White Martins	X	X	X
Rhodia	X	X	X
Sherwin-Williams	X	X	-
Syngenta	X	X	X
Valspar	X	X	-

Fontes: Abiquim; Abrafati; Bracelpa

Por fim, a quarta razão é a de que o ritmo de progresso técnico na produção de bens intermediários foi intenso durante a segunda metade do século XX, devido, sobretudo, a inovações introduzidas pelas empresas que hoje estão presentes no Brasil, na China e na Índia. Uma pequena amostra deste grupo de firmas está reunida na tabela 2. Basta uma visita aos portais destas corporações na internet para comprovar a dimensão de seus respectivos acervos tecnológicos. Assim, o único papel da tarifa aduaneira neste caso é o de ampliar o poder de mercado que já é conferido naturalmente pela liderança tecnológica.

Além das diferenças indicadas nos gráficos 5 a 12, as tarifas brasileiras são, frequentemente, superiores às da China e da Índia. Como mostra a tabela 3, em 29 dos 73 capítulos do SH relativos a produtos manufaturados ou semimanufaturados, a tarifa máxima aplicada pelo Brasil em 2008 foi a mais elevada do grupo.

**Tabela 3**  
**Brasil, China e Índia: Tarifas Máximas Aplicadas em 2008**

Capítulo	Produtos	Brasil	China	Índia
28	Produtos químicos inorgânicos	14,0	12,0	10,0
29	Produtos químicos orgânicos	30,0	14,0	20,0
30	Produtos farmacêuticos	18,0	10,0	10,0
34	Sabões	18,0	10,0	10,0
36	Pólvoras e explosivos	14,0	10,0	10,0
39	Plásticos	18,0	14,0	10,0
46	Obras de espartaria ou de cestaria	12,0	10,0	10,0
48	Papel e cartão	16,0	7,5	10,0
49	Livros, jornais, gravuras	16,0	7,5	10,0
54	Filamentos sintéticos ou artificiais	18,0	12,0	10,0
56	Pastas ("ouates"), feltros e falsos tecidos	18,0	12,0	10,0
57	Tapetes	35,0	16,0	10,0
58	Tecidos especiais	18,0	14,0	10,0
59	Tecidos impregnados	16,0	14,0	10,0
60	Tecidos de malha	18,0	12,0	10,0
61	Vestuário e seus acessórios em malha	35,0	25,0	10,0
62	Vestuário e seus acessórios exceto em malha	35,0	20,0	10,0
63	Outros artefatos têxteis confeccionados	35,0	17,5	10,0
64	Calçados	35,0	24,0	10,0
66	Guarda-chuvas	20,0	14,0	10,0
72	Ferro e aço	14,0	10,0	5,0
75	Níquel	16,0	6,0	2,0
78	Chumbo	16,0	6,0	10,0
79	Zinco	16,0	6,0	10,0
80	Estanho	16,0	8,0	10,0
86	Veículos para vias férreas	14,0	10,5	10,0
88	Aeronaves e aparelhos espaciais	20,0	5,0	10,0
89	Embarcações e estruturas flutuantes	20,0	10,5	10,0
93	Armas e munições	20,0	13,0	10,0

Fonte: Wits/Trains

A China e a Índia também aplicam tarifas elevadas em vários capítulos. Por exemplo, a alíquota para automóveis, que no Brasil é 35%, na China é 45% e na Índia é 100%. No entanto, um aspecto comum nas políticas comerciais destes dois países é o de procurar evitar que a proteção concedida a uma determinada indústria prejudique a competitividade internacional de outros segmentos importantes do sistema produtivo, conforme indicam os níveis moderados das alíquotas para bens intermediários. No Brasil, este critério tem estado ausente da política comercial desde a época da substituição de importações, e assim permaneceu após a reforma executada durante o governo Collor. Além das evidências discutidas nesta seção, o exemplo mais contundente desta deficiência brasileira é a tarifa sobre a importação de computadores e outros equipamentos da indústria de informática. Na China e

na Índia, tal como na maioria dos países, a alíquota é zero, em virtude do papel central exercido pelos custos de informação nos padrões contemporâneos de competição internacional. No Brasil, como indica a tabela 4, a alíquota é a mais alta do mundo. Seu nível atual é de 16%, e era superior a 30% até 1999. Ainda que, em tese, esta alíquota integre a TEC, na prática, nem mesmo os demais membros do Mercosul a usam.

**Tabela 4**  
**Tarifas de Importação para Computadores em Países Seleccionados (2008)**

País	Alíquota	País	Alíquota
África do Sul	0	Indonésia	0
Arábia Saudita	0	Irã	18
Argélia	5	Japão	0
Argentina	12	Malásia	0
Austrália	0	México	0
Brasil	12	Paraguai	1
Canadá	0	Rússia	0
China	0	Tailândia	0
Colômbia	5	Taiwan	0
Coréia do Sul	0	Turquia	0
Costa Rica	0	União Européia	0
Estados Unidos	0	Uruguai	2
Filipinas	0	Venezuela	5
Índia	0	Vietnam	7

Fonte: Wits/Trains

#### 4. Conclusão

Na literatura recente sobre as perspectivas do sistema monetário internacional, tem sido recorrente a previsão de que a hegemonia do dólar e do euro tenderá a ser relativizada no futuro próximo, em decorrência do fortalecimento potencial de moedas regionais (Cohen, 1998, 2004; Thimann, 2009). Este artigo procurou mostrar que esta tendência foi gerada, em grande medida, pela evolução desigual dos custos de informação e de transporte nos últimos 30 anos, e que o real, o renminbi e a rúpia são candidatos naturais a ocupar este novo espaço.

Na última década, como vimos na seção 2, o Brasil avançou mais rapidamente do que a China e a Índia na reforma da legislação cambial, criando normas mais adequadas à internacionalização da moeda doméstica. Contudo, o crescimento sustentado das transações com países vizinhos também é um requisito básico para a realização deste objetivo e, neste aspecto, a seção 3 mostrou que as políticas comerciais daqueles países têm se revelado mais racionais do que a brasileira. Ademais, as evidências aqui discutidas atestam que a principal diferença entre os estilos de inserção internacional destes países não reside no comportamento da taxa de câmbio real, cujo ponto de equilíbrio é indeterminado, em virtude do ritmo do progresso técnico e dos padrões de competição monopolista vigentes nos distintos segmentos da estrutura industrial contemporânea. Na verdade, como argumentou Krugman, a melhor maneira de entender o funcionamento da economia internacional é

começar examinando o que acontece no interior de cada país (1991, p. 3). O ponto de partida inevitável desta tarefa é a análise dos preços relativos domésticos, que são determinados, fundamentalmente, pela estrutura de proteção aduaneira adotada pelo governo.

### Referências

- Acharya, Shankar (2008) “*India’s Macroeconomic Performance and Policies since 2000*”, **Working Paper no. 225**, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi.
- Castilho, Marta e outros (2009) **Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira**, Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Cheung, Yin-Wong, Menzie Chinn e Eiji Fujii (2007) “*The Overvaluation of Renminbi Undervaluation*”, **NBER Working Paper no. 12850**.
- Cheung, Yin-Wong, Menzie Chinn e Eiji Fujii (2009) “*China’s Current Account and Exchange Rate*”, **NBER Working Paper no. 14673**.
- Chinn, Menzie, e Hiro Ito (2002) “*Capital Account Liberalization, Institutions and Financial Development: Cross Country Evidence*”, **NBER Working Paper no. 8967**.
- Cohen, Benjamin (1998) **The Geography of Money**, Cornell University Press, New York.
- Cohen, Benjamin (2004) **The Future of Money**, Princeton University Press, New Jersey.
- Fundo Monetário Internacional (2008) **Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions**, Washington, DC.
- Johnston, R. Barry, e Natalia Tamirisa (1998) “*Why do Countries Use Capital Controls?*”, **IMF Working Paper WP/98/181**, Washington, DC.
- Krugman, Paul (1989) **Exchange-rate Instability**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Krugman, Paul (1991) **Geography and Trade**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Kume, Honório (1996) “*Mercosul – 1995: Uma Avaliação Preliminar*”, in **A Economia Brasileira em Perspectiva 1996**, Vol. 1, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Li, Jing (2004) “*Regionalization of the RMB and China’s Capital Account Liberalization*”, **China & World Economy**, Vol. 12., No. 2, Beijing.
- Li, Jing (2006) “*RMB as a Regional International Currency: Cost-benefit Analysis and Roadmap*”, **International Conference on European Financial Integration and China**, Centre for European Studies, Fudan University, China.
- Luo, Robin Hang, e Chun Jiang (2005) “*Currency Convertibility, Cost of Capital Control and Capital Account Liberalization in China*”, **Journal of Chinese Political Science**, Vol. 10, no.1, Beijing.
- Organização Mundial do Comércio (2008) **Trade Policy Review: China**, Genebra. ([www.wto.org](http://www.wto.org))

Prasad, Eswar (2009) “*Some New Perspectives on India’s Approach to Capital Account Liberalization*”, **NBER Working Paper no. 14658**.

Reserve Bank of India (2006) **Report of the Committee on Fuller Capital Account Convertibility**, New Delhi. ([www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in)).

Tavares de Araujo, José, e Pedro Miranda (2008) “*Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro*”, **Breves Cindes nº 8**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro. ([www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org))

Tavares de Araujo, José (2009) “*Conversibilidade do Real e Inserção Internacional da Economia Brasileira*”, **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, no. 101, outubro/dezembro, pp. 33-43, Rio de Janeiro.

Thimann, Christian (2009) “*Global Roles of Currencies*”, **Working Paper Series no. 1031**, European Central Bank, Frankfurt am Main, Alemanha.