

# O DEBATE SOBRE LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE FORMA UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA<sup>1</sup>

Honório Kume<sup>2</sup>  
Marcelo José Braga Nonnenberg<sup>3</sup>  
Fernando J. Ribeiro<sup>4</sup>  
Gerlane Gonçalves de Andrade<sup>5</sup>  
Helena Nobre de Oliveira<sup>6</sup>

## SINOPSE

Este trabalho objetiva fornecer subsídios à discussão sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil sobre produtos industrializados: se através de uma redução tarifária unilateral ou se por meio da celebração de acordos comerciais. Os resultados sugerem que, em geral, os dezenove países de América Latina e Caribe, Europa e Ásia Central, leste da Ásia e Pacífico e sul da Ásia firmaram a maioria dos acordos comerciais após o processo de redução de tarifas. Nesse sentido, os acordos comerciais não parecem ter sido usados como estratégia para promover maior liberalização em lugar da abertura unilateral. Portanto, há indicações de que os países optaram pela abertura unilateral, com os acordos comerciais desempenhando um papel complementar.

**Palavras-chave:** comércio exterior; tarifas de importação; acordos comerciais.

## ABSTRACT

This paper aims to provide a basis for the discussion on the best way to reduce, in Brazil, the level of protection imposed on manufactured products, either through a unilateral tariff reduction, or through the conclusion of trade agreements. The results suggest that, in general, the nineteen countries in Latin America and the Caribbean, Europe and Central Asia, East Asia and the Pacific and South Asia signed most trade agreements after the tariff reduction process. In this sense, trade agreements do not seem to have been used as a strategy to promote further liberalisation instead of unilateral opening. Therefore, there are indications that countries have opted for unilateral opening, with trade agreements playing a complementary role.

**Keywords:** trade; import tariffs; trade agreements.

JEL: F10; F15.

Artigo recebido em 29/10/2021 e aprovado em 9/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art6>

1. Este trabalho é uma versão substancialmente revisada do texto com o mesmo título publicado como *Texto para Discussão* n. 2485 pelo Ipea em janeiro de 2019. Os autores agradecem a leitura cuidadosa feita pelo parecerista. Os eventuais erros remanescentes são da responsabilidade dos autores.

2. Professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ). *E-mail:* <honorio.kume@gmail.com>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

5. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFJF). *E-mail:* <gerlane.andrade@ipea.gov.br>.

6. Foi pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

Após a liberalização unilateral das importações no período 1990-1993, quando eliminou a maioria das barreiras não tarifárias e reduziu a tarifa média de 30,5%, em 1990, para 13,5%, em 1993, o nível de proteção nominal no Brasil passou a ser próximo de outros países em desenvolvimento com renda *per capita* similar (Kume, Piani e Souza, 2003; Kume, 2018). A partir de então, ocorreram mudanças, com a introdução da tarifa externa comum do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1995, e o aumento unilateral das tarifas de calçados, têxteis e vestuário, em 2007, mas sem alteração importante no nível médio de proteção (Oliveira *et al.*, 2019).

Nos demais países, ao contrário, o processo de abertura comercial continuou após a primeira rodada de reduções tarifárias nas décadas de 1980 e 1990. Por conta disso, diversos trabalhos têm demonstrado que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países de renda *per capita* semelhante. Essa diferença se acentua mais ainda quando a comparação é feita em bens de capitais e bens intermediários, principais fontes de acesso a novas tecnologias (CDPP e Cindes, 2016; Moreira e Souza, 2017; Kume, 2018).

Diante desse diagnóstico têm surgido propostas de uma nova rodada de reduções tarifárias no Brasil. Entretanto, mesmo entre os defensores da abertura comercial há controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para alcançar ganhos de produtividade, o que não impediria que, posteriormente, acordos comerciais fossem alcançados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos.

Para contribuir com o debate em curso sobre essas políticas comerciais, este artigo tem como objetivo fornecer subsídios a essa discussão, respondendo a seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações no período 1996-2019 efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após concluir acordos comerciais?

Além desta breve introdução, o trabalho é dividido em cinco seções. A seção dois apresenta um resumo do debate teórico sobre redução unilateral das tarifas *versus* acordos comerciais. A seção três apresenta os dados utilizados e a metodologia adotada para a análise da experiência internacional. A seção quatro procura quantificar, para um grupo selecionado de países, o número de acordos comerciais assinados antes e após a liberalização unilateral das importações, diferenciando os países segundo a localização geográfica. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões do trabalho.

## 2 REDUÇÃO UNILATERAL DAS TARIFAS *VERSUS* ACORDOS COMERCIAIS: ASPECTOS TEÓRICOS

A redução das tarifas aduaneiras diminui o preço dos produtos importados e, conseqüentemente, os preços dos bens produzidos no país que competem com os importados, beneficiando os consumidores e as empresas que adquirem esses bens como insumos no seu processo produtivo, favorecendo a sua competitividade no mercado internacional. Quanto aos bens de capital, o seu menor preço estimula o investimento por meio do aumento da taxa de retorno. Além disso, maior abertura às importações

permite acesso mais fácil a insumos, máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico. Há ainda um potencial efeito positivo sobre as exportações, tanto pelo lado dos menores custos de produção propiciados pela abertura quanto pelo efeito do crescimento das importações sobre a taxa de câmbio. Em um regime de câmbio flexível, maiores importações provocam, em geral, uma maior demanda por dólares, levando a uma depreciação cambial da moeda nacional que é favorável às exportações.

A competição com as importações também tende a gerar uma realocação dos recursos produtivos das firmas menos eficientes para empresas mais produtivas e exportadoras, levando a um aumento da produtividade agregada da economia. Evidentemente, essa transferência de recursos entre firmas e/ou setores causará um desemprego temporário, o que, no entanto, pode ser atenuado pelo governo por meio de medidas compensatórias, tais como seguro-desemprego específico, treinamento de mão de obra e financiamento para mudanças de atividade.

Mais ainda, uma liberalização unilateral considerada de caráter permanente reduz substancialmente, ou mesmo elimina, o uso de recursos privados para atividades de *lobby* junto ao governo, com o objetivo de obter medidas de proteção – ou seja, atividades de *rent-seeking* (Bhagwati, 1982). Como exemplo no caso brasileiro, há a dedicação de tempo e dinheiro por parte de associações empresariais ou sindicatos de trabalhadores para convencer órgãos governamentais da importância do aumento da proteção ou para obter tratamentos privilegiados por meio de regimes especiais na tributação das importações, de mudanças tarifárias e criação de “ex-tarifários”.<sup>7</sup> Há ainda a questão do desperdício de recursos públicos, associado ao custo de designar servidores públicos para analisar e avaliar os pedidos de tratamento favorável e conferir se o produto importado corresponde ou não ao “ex-tarifário”, quando poderiam estar desempenhando outras tarefas (Oliveira *et al.*, 2019).

Em síntese, redução de tarifas de importação implica uma economia mais produtiva e mais competitiva ante os padrões convencionais internacionais, com o ganho sendo tanto maior quanto mais elevadas forem as tarifas iniciais.

Os defensores de liberalização das importações por meio de sucessivos acordos comerciais com os principais parceiros consideram que a manutenção de tarifas maiores aumenta o poder de barganha nas negociações comerciais e que tal estratégia gera, além do tradicional ganho de eficiência, os seguintes benefícios adicionais (Wonnacott e Wonnacott, 2005; 2011): i) maior acesso aos mercados dos parceiros comerciais; ii) ganhos de economias de escala nos setores exportadores; e iii) maior credibilidade na manutenção das reduções tarifárias, tanto interna como externa, por serem sancionadas por acordos internacionais.

O primeiro (i) diz respeito aos ganhos tradicionais de comércio que um acordo comercial pode proporcionar. Quando um país A passa a ter livre acesso ao mercado do seu parceiro B, mas o preço mundial permanece constante, as exportações de A para B aumentam, pois sobre elas deixam de incidir as tarifas aduaneiras, enquanto os demais competidores continuam a pagar a tarifa. O ganho do país A com o tratamento preferencial pode ser medido pela receita do imposto de importação que deixou de ser paga e que pode ser apropriada pelos exportadores do país A. No entanto, o mesmo ocorre com os produtos que o país A importa do país B, de forma que o país A tem uma perda de receita de imposto de importação. Logo, o resultado líquido para o país A pode ser positivo ou negativo, dependendo da diferença entre o ganho apropriado pelos exportadores e a perda de imposto por parte do governo

7. Regime que permite a redução a zero das tarifas de importação de bens de capital ou de bens de informática e tecnologia, desde que não haja produção doméstica de produto similar.

(Panagariya, 2002). Entretanto, o resultado é diferente quanto o parceiro comercial (país B) tem participação importante no mercado mundial. Nesse caso, o aumento das importações de B eleva o preço internacional dos produtos cujas tarifas foram reduzidas no acordo e que são exportados pelo país A. Isso traz um ganho de termos de troca para o país A, o qual, somado ao ganho com a apropriação do menor imposto de importação, gera um resultado líquido maior para o país A.<sup>8</sup>

O segundo (ii) diz respeito a ganhos de economias de escala. Eles podem existir somente na hipótese de que a única ou a principal restrição ao aumento das exportações do país A (e, portanto, ao aumento de sua escala de produção) seja exatamente a dificuldade de acesso ao mercado do parceiro comercial B por conta da tarifa. Caso contrário, o exportador do país A poderá elevar a sua escala de produção até o ponto ótimo (em que o custo marginal se torna igual ou menor do que o preço mundial), vendendo para o mercado doméstico e exportando o restante, mesmo na ausência de qualquer tratamento tarifário preferencial por parte dos importadores (Melo, Panagariya e Rodrik, 1993).

O terceiro (iii), relacionado à ideia de que acordos comerciais reforçam a percepção de que o país está realmente comprometido com um regime comercial mais aberto, depende fundamentalmente da credibilidade do governo e da percepção quanto à estabilidade institucional do país. Com efeito, se forem percebidos como sendo pouco suscetíveis a retrocessos, os acordos comerciais tendem a fortalecer a impressão de que a liberalização das importações é um programa permanente.

Por fim, o argumento de que países com maiores tarifas apresentam maior poder de barganha nas negociações comerciais é no mínimo questionável. Evidentemente, tudo o mais é constante – quanto maiores forem as tarifas a serem eliminadas em um país, mais elevado será o incremento nas importações favorecendo os parceiros comerciais quando se procura uma negociação equilibrada (ou seja, quando se buscam aumentos nas exportações e nas importações aproximadamente idênticos). Pode fazer alguma diferença, também, quando há restrições não tarifárias que não serão totalmente eliminadas. Por exemplo, em uma negociação entre os países A e B, o país B poderia oferecer maiores cotas tarifárias se as tarifas do país A forem elevadas. No entanto, nada impede que o país A reduza unilateralmente as tarifas imediatamente após a assinatura do acordo, reduzindo os ganhos potenciais nas exportações do país B. Assim, as concessões do país B não estarão tão fortemente atreladas ao nível das tarifas vigentes no país A.

A importância das tarifas como moeda de troca nas negociações perde relevância também quando se leva em conta que os acordos de livre-comércio contemporâneos passaram a ter uma abrangência maior, incluindo serviços, regras sobre propriedade intelectual, investimento, fluxo de capitais, normas ambientais e trabalhistas, regulação de padrões e requisitos fitossanitários e sanitários (Rodrik, 2018). Por exemplo, China, Estados Unidos e União Europeia (UE) assinaram, respectivamente, em 2003, 2008 e 2015, acordos de livre-comércio com Singapura, país que já aplicava tarifa nula para todos os produtos.<sup>9</sup> Qual seria o sentido desses acordos, uma vez que o ganho com redução de tarifas seria nulo?

Uma explicação recai, certamente, na ideia de que o acordo é uma garantia de que as tarifas não serão elevadas no futuro. Entretanto, o mais importante para China, Estados Unidos e UE é garantir o livre acesso ao mercado de serviços, inclusive financeiros e do comércio eletrônico, e facilitar e proteger seus investidores por meios de regras de investimento, propriedade intelectual,

8. O resultado líquido ainda assim pode ser negativo, mas é um resultado pouco provável.

9. À exceção de dois produtos: cerveja e bebidas alcoólicas não especificadas, por razões culturais.

regras de competição e mobilidade de pessoal (executivos, gerentes e técnicos qualificados). Esses acordos recentes deixam de lado a tradicional troca de bens por bens e passam a enfatizar a troca de bens por serviços, a garantia de investimentos estrangeiros e a compatibilização de normas técnicas e critérios de acesso de produtos e pessoas ao mercado do parceiro. Em síntese, nesse tipo de acordo, os parceiros não são escolhidos pelas tarifas elevadas que propiciarão maior acesso ao mercado de bens, mas por terem disposição para abrir o mercado de serviços, aceitar regras favoráveis aos investimentos externos e garantir a propriedade intelectual.

A suposta vantagem de acordos bilaterais ou regionais sobre uma abertura unilateral torna-se ainda mais frágil também quando se leva em conta que os processos de negociação, assinatura e implementação de acordos comerciais tendem a demorar muito mais do que uma abertura unilateral, não apenas pelo tempo e pelo esforço envolvidos na negociação em si, mas também porque há a exigência de um prazo razoável para o cumprimento dos procedimentos legais até sua entrada em vigor. Portanto, configura-se como uma estratégia cujos benefícios só são efetivamente sentidos a médio e longo prazos.

Além do mais, os custos de administração de um acordo comercial não são desprezíveis, uma vez que cada acordo exige o cumprimento de regras de origem, tornando a administração aduaneira uma tarefa complexa e que eleva os custos da atividade de exportação, seja por alterar a composição dos insumos segundo o país de destino da mercadoria, seja por exigir dos exportadores o cumprimento de uma série de requisitos técnicos especificamente estabelecidos no acordo.

Por fim, não há garantia de que a conclusão de um acordo comercial importante será seguida da negociação e do fechamento de outros acordos. Por exemplo, ainda que o acordo Mercosul-UE tenha sido concluído, as negociações seguintes, segundo a importância no comércio, deveriam ser com a China e os Estados Unidos. E, quando este artigo foi escrito, a negociação de acordos com esses países não estava na agenda do Mercosul. Uma alternativa seria, após a conclusão do acordo Mercosul-UE, aplicar imediatamente uma redução unilateral das tarifas, mas que enfrentaria forte oposição por parte da Argentina.

Em suma, apesar de a ideia de promover maior liberalização comercial por meio de acordos bilaterais ou regionais propiciar inegáveis ganhos decorrentes do maior acesso aos mercados externos, não há argumentos sólidos de que seja uma estratégia melhor do que a abertura unilateral. Na verdade, se o objetivo do país for obter os ganhos mais plenos possíveis que a abertura comercial puder proporcionar, inclusive em termos de maior competitividade e acesso a mercados para as exportações, a estratégia mais acertada seria investir nas duas frentes, tratando a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, não substitutos. Essa estratégia tem a vantagem adicional de minimizar os custos do desvio de comércio.

A seção a seguir fará uma descrição das bases de dados e do método utilizado para a análise empírica deste trabalho.

### 3 DADOS E METODOLOGIA

Os dados necessários para a análise a que se propõe este trabalho são referentes aos acordos comerciais em vigor, tarifas aduaneiras e valor das importações segundo país de origem.

As informações sobre acordos comerciais, por país e data da assinatura, foram obtidas no site da Organização Mundial de Comércio (OMC),<sup>10</sup> quando fornecidas por seus membros. No entanto, há acordos que, por diversas razões, não foram notificados à OMC. Para cobrir essa lacuna foram utilizados os dados disponíveis no Design of Trade Agreements (Desta)<sup>11</sup> de Dur, Baccini e Elsig (2014), atualizado até novembro de 2020. Quando os dados da OMC e do Desta apresentaram discrepâncias, foram consultados os *sites* de órgãos dos próprios países, dos acordos comerciais e das uniões aduaneiras. No caso de países latino-americanos, foi consultado o Sistema de Informação sobre Comercio Exterior (Sice) da Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>12</sup>

A OMC e o Desta indicam a natureza dos acordos: de alcance parcial (limitado para um conjunto de produtos), de livre-comércio (bens e/ou serviços) ou união aduaneira. Como os objetivos deste estudo referem-se a acordos comerciais relativos ao livre-comércio de bens que envolvessem a totalidade das mercadorias transacionadas, foram eliminados os acordos apenas de serviços e os de alcance parcial.

Os dados de tarifas e valor de importações foram retirados do World Integrated Trade Solution (WITS),<sup>13</sup> e os de localização geográfica provêm do World Development Indicators (WDI)<sup>14</sup> do Banco Mundial.

No WITS foi possível obter dados de tarifa Most Favoured Nation (MFN) para produtos industrializados – com equivalente *ad valorem* na presença de tarifas específicas –, no período 1996-2019 para 92 países.<sup>15</sup> A escolha do ano inicial se deve a dois fatores: i) apenas a partir de 1996 há disponibilidade de dados de tarifas para a grande maioria dos países; e ii) porque foi em meados da década de 1990 que a assinatura de acordos comerciais se tornou um fenômeno mais frequente, observando-se a partir daí um crescimento exponencial de tais acordos.

Obviamente o objetivo do trabalho não se aplica a países que em 1996 já tinham tarifas baixas ou aumentaram suas tarifas nesse período. Assim, seguindo Estevadeordal e Taylor (2013), foram definidos como países que liberalizaram as importações aqueles com redução em pontos percentuais (p.p.)<sup>16</sup> nas tarifas acima da queda mediana entre 1996 e 2019, o que corresponde a pelo menos uma queda de 5 p.p. Por esse critério, foram identificados 46 países liberalizadores.

Nesse grupo, há vários países que pertencem a uniões aduaneiras que negociam em conjunto e não individualmente e, portanto, corresponderiam a observações duplicadas. No entanto, analisando essas uniões aduaneiras, nota-se que apenas duas seguem esse critério: União Econômica Eurasiática (Eurasian Economic Union – EAEU) (dois países da amostra de 46 países) e Comunidade do Caribe (Caribbean Community – Caricom) (onze países). Para representar essas uniões aduaneiras foram escolhidos os países com maior produto interno bruto (PIB) em cada grupo, respectivamente: Rússia e Jamaica. Quando há apenas um país de uma união aduaneira, este foi mantido. Além disso, dois países foram eliminados por não ser membros da OMC.

10. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>>.

11. Disponível em: <<https://www.designoftradeagreements.org/>>.

12. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/tpd\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/tpd_e.asp)>.

13. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx>>.

14. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.

15. Na ausência de tarifas para os anos indicados, foram utilizados os mais próximos (no máximo dois anos), com preferência para os anos anteriores.

16. A opção por corte nas tarifas em p.p. e não em percentual evita países que tinham, por exemplo, tarifa de 3% e reduziram para 1%.

A amostra final é composta de 32 países: África do Sul, Albânia, Argélia, Arábia Saudita, Bangladesh, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Egito, Filipinas, Guiana, Índia, Jamaica, Malawi, Maurício, México, Marrocos, Moçambique, Nepal, Nigéria, Paquistão, Panamá, Papua-Nova Guiné, Peru, Quênia, Rússia, Sri Lanka, Tailândia, Tanzânia, Tunísia e Zimbábue.

Para esses países foi preciso datar os períodos antes e depois da liberalização. O corte temporal foi definido como o ano a partir do qual a tarifa fica menor do que a metade da redução ocorrida em p.p. Por exemplo, se um país reduziu as tarifas de 20% em 1996 para 10% em 2019, o corte temporal ocorre a partir do ano em que a tarifa atinge 15%.

A tarefa seguinte foi calcular a quantidade de acordos comerciais assinados por cada país antes e depois da liberalização. A estratégia de análise deste trabalho consiste na utilização de três métodos, como veremos a seguir.

- 1) Número de acordos assinados: A principal deficiência dessa medida é ignorar a elevada heterogeneidade entre os acordos comerciais. Um acordo com a UE envolve o acesso ao mercado de 28 parceiros comerciais (se assinado no período 2014-2019). Outros envolvem apenas um parceiro comercial, mas de tamanhos distintos, como Guiana, país pequeno (PIB de US\$ 10,7 bilhões em 2019), e China, país grande (US\$ 23,4 trilhões). Além disso, há acordos com prazos cujo objetivo é alcançar o estágio de livre-comércio a curto prazo, como o Mercosul em quatro anos, e outros com prazos longos, tais como a Comunidade Econômica Africana (African Economic Community – AEC), em 34 anos.
- 2) Número de pares acordo-país: Essa métrica elimina o problema de somar acordos que se diferenciam pela quantidade de parceiros comerciais. Por exemplo, um acordo entre o Chile e o Mercosul corresponde a quatro acordos por parte do Chile. No entanto, não diferencia o tamanho do mercado desses parceiros.
- 3) Parcela do valor das importações dos parceiros membros do acordo nas importações totais: Essa medida tem como objetivo calcular o mercado potencial obtido pelos acordos comerciais, sendo estimado como a participação das importações de todos os parceiros com acordos comerciais assinados naquele período no total das importações. Esse método corrige as deficiências das duas medidas anteriores, mas não captura o tamanho potencial total de cada mercado, ou seja, quanto as reduções das restrições beneficiarão o comércio, principalmente nos acordos com prazos longos ou que entraram em vigor em momentos próximos às datas selecionadas.

O cálculo é feito em dois cortes temporais: i) no ano anterior à redução das tarifas, para representar o período antes da abertura comercial; e ii) em 2019, para o período posterior.

As medidas que calculam o número de pares acordo-país e a participação do valor das importações por acordo-país no total das importações não apresentam maiores dificuldades, sendo suficiente eliminar países duplicados. Por exemplo, se um país A assina acordo de livre-comércio com dois blocos e o país B pertence a esses blocos, este é contabilizado apenas uma vez.

No entanto, a contagem de número de acordos comerciais pode apresentar maior complexidade em alguns casos. Quando há o problema dos acordos repetidos, a solução é relativamente simples. Por exemplo, quando os países A e B são membros de uma zona de livre-comércio, mas assinam novo acordo bilateral – seja para acelerar o programa de redução das tarifas, seja para ampliar a amplitude

do acordo, incluindo outros temas como serviços, regras de investimento e barreiras técnicas, regras de origem etc. —, o novo acordo é descartado.

Mas se os membros de uma área de livre-comércio assinam um novo acordo com a inclusão de novos membros, o novo acordo deve ser adicionado na contagem? A solução adotada neste trabalho foi considerar como novo acordo se for verificada a importância dos novos membros, seja em número, seja em tamanho.

Quando o país A tem acordo de livre-comércio com uma união aduaneira B e o país C se torna membro dessa união, na contagem de acordos assinados pelo país A não foi incluída a adesão do país C. Note que, nesse caso, não importam as tarifas vigentes no país A, o acordo é feito entre a união aduaneira e o país C.

Agora, sob a ótica do país que pertence a uma zona de livre-comércio ou a uma união aduaneira, a incorporação de novos sócios é contabilizada como novo acordo.

#### 4 ANÁLISE DA QUANTIFICAÇÃO DOS ACORDOS ANTES E APÓS A REDUÇÃO TARIFÁRIA

Inicialmente, analisaram-se as estatísticas descritivas das medidas de acordos comerciais com a finalidade de verificar qual métrica de tendência central seria mais apropriada para análise. A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das três medidas de acordos comerciais, antes e depois da redução tarifária. Nota-se que a amplitude e o desvio-padrão em relação à média simples são elevados, indicando que a mediana é a medida mais apropriada. Apesar de a mediana ser maior em todas as medidas no período depois da redução tarifária, o teste não paramétrico indica que as diferenças não são estatisticamente significantes.

TABELA 1

##### Estatística descritiva da quantidade de acordos comerciais, antes e depois da redução tarifária

| Medida   | Número de países | Média       | Mediana     | Mínimo     | Máximo      | Desvio-padrão |
|--|------------------|-------------|-------------|------------|-------------|---------------|
| Número de acordos (antes)                          | 32               | 3,0         | 2,0         | 0,0        | 12,0        | 3,3           |
| Número de acordos (depois)                         | 32               | 4,8         | 3,0         | 0,0        | 17,0        | 4,6           |
| Número de acordo-país (antes)                      | 32               | 26,4        | 14,0        | 0,0        | 93,0        | 26,6          |
| Número de acordo-país (depois)                     | 32               | 22,3        | 23,5        | 0,0        | 50,0        | 16,6          |
| <b>Importações totais<sup>1</sup> — antes (%)</b>  | <b>32</b>        | <b>21,5</b> | <b>13,1</b> | <b>0,0</b> | <b>74,2</b> | <b>23,9</b>   |
| <b>Importações totais<sup>1</sup> — depois (%)</b> | <b>32</b>        | <b>25,7</b> | <b>16,1</b> | <b>0,0</b> | <b>72,6</b> | <b>24,2</b>   |

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.

A tabela 2 apresenta a mediana dos indicadores, antes e depois da abertura comercial, por região geográfica, segundo a classificação adotada pelo Banco Mundial.



TABELA 2

**Mediana da contagem de acordos comerciais, antes e depois da abertura comercial**

| Medida                                |        | África Subsaariana | América Latina e Caribe | Europa e Ásia Central | Leste da Ásia e Pacífico | Oriente Médio e Norte da África | Sul da Ásia      |
|---------------------------------------|--------|--------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------------|------------------|
| Número de acordos                     | Antes  | 1,0                | 3,5                     | 6,0                   | 2,5                      | 6,0                             | 0,0              |
|                                       | Depois | 1,0                | 8,5                     | 6,5                   | 7,5                      | 2,0                             | 4,0              |
| Número de acordos-país                | Antes  | 51,0 <sup>2</sup>  | 12,5 <sup>2</sup>       | 6,0                   | 4,5                      | 54,0                            | 0,0 <sup>2</sup> |
|                                       | Depois | 17,3 <sup>2</sup>  | 37,0 <sup>2</sup>       | 20,5                  | 17,5                     | 24,0                            | 5,0 <sup>2</sup> |
| Participação importações <sup>1</sup> | Antes  | 11,3               | 25,1                    | 6,4                   | 15,2                     | 35,9                            | 0,0              |
|                                       | Depois | 6,0                | 33,1                    | 35,9                  | 38,5                     | 3,2                             | 25,5             |
| Número de países                      |        | 8                  | 8                       | 2                     | 4                        | 5                               | 5                |

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.

<sup>2</sup> Estatisticamente significante a 1%.

Observando a tabela 2, nota-se que, na maioria das regiões, as três medidas quantitativas de acordos comerciais são maiores depois da redução tarifária do que no período anterior, à exceção da África Subsaariana, do Oriente Médio e do Norte da África. No entanto, a diferença é estatisticamente significativa a 1% apenas entre o número de pares acordo-país destas regiões: África Subsaariana, América Latina e Caribe, leste da Ásia e sul da Ásia. Esse resultado pode ser devido ao pequeno número de observações.

Pode-se questionar por que os países africanos aparentemente se diferenciam das demais regiões. Desde a independência, o tema de integração regional sempre esteve presente entre os países africanos como instrumento para alcançar maiores níveis de renda per capita. Em 1991, antes da liberalização das importações, cinquenta países africanos assinaram o Tratado de Abuja, conhecido como AEC, cujo objetivo era formar um mercado comum em 34 anos. A meta deveria ser atingida por meio de blocos regionais, já existentes ou a ser criados, atendendo de forma mais apropriada os interesses específicos de cada país. No processo final, ocorreria a unificação dos blocos regionais e seria alcançado no solo africano um espaço de livre circulação de bens, serviços e fatores (Dinka e Kennes, 2007).

Seguindo essa estratégia, os países africanos formaram vários grupos regionais, tais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Economic Community for West African States – Ecowas), a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Coordination Conference – SADCC), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa – Comesa), a Comunidade da África Oriental (East African Community – EAC) e a União Aduaneira da África Austral (Southern African Customs Union – Sacu). Alguns com metas mais ambiciosas (como união monetária) e outros limitando-se apenas ao livre-comércio de bens. Mais recentemente, em 2018, 55 países africanos apoiaram a criação do bloco Zona de Comércio Livre Continental Africana (Continental Free Trade Agreement – CFTA), com o objetivo de atingir o livre-comércio para pelo menos 90% das linhas tarifárias em cinco anos.

Assim, da mesma forma que as nações das demais regiões geográficas, a quantidade de acordos assinados pelos países africanos pode ser maior ou menor entre os períodos anterior e posterior à redução tarifária, dependendo da estratégia de política comercial adotada por cada um. No entanto, o número de pares acordo-país antes da redução tarifária dificilmente pode ser superado no período seguinte. Quanto à comparação entre a participação das importações originárias de membros de

acordos comerciais nos dois períodos, o resultado segue o padrão anterior, exceto nos países que assinaram acordos com a UE após a liberalização do comércio.

Dessa forma, excluindo-se da amostra os países da África Subsaariana e do Oriente Médio e Norte da África, a tabela 3 apresenta a mediana das variáveis número de acordos, pares acordo-país e participação percentual nas importações antes e depois da redução tarifária para o conjunto de dezenove países restantes.

TABELA 3

**Mediana do número de acordos, acordo-país e participação nas importações totais (África Subsaariana e Oriente Médio e Norte da África)**

| Período | Número de países | Número de acordos <sup>1</sup> | Número de acordo-país <sup>2</sup> | Importações totais <sup>3</sup> (%) |
|---------|------------------|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Antes   | 19               | 2                              | 6                                  | 12,9                                |
| Depois  | 19               | 5                              | 23                                 | 30,1                                |

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Estatisticamente significante a 5%.

<sup>2</sup> Estatisticamente significante a 10%.

<sup>3</sup> Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.

Os resultados mostram que, de forma geral, os países da América Latina e do Caribe, da Europa e Ásia Central, e do leste e do sul da Ásia efetuaram mais acordos comerciais no período posterior ao programa de redução tarifária.

No entanto, o pequeno tamanho da amostra de países que efetuaram programas de liberalização das importações após 1996-2019 e têm dados disponíveis não permite uma conclusão mais robusta.

## 5 CONCLUSÃO

A motivação deste trabalho foi a de contribuir para o debate sobre as possíveis estratégias de liberalização comercial no Brasil. É fato conhecido que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países similares em termos de renda *per capita*. Mas há controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para melhorar a alocação de recursos na economia, o que não impediria que acordos comerciais fossem posteriormente (ou concomitantemente) negociados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos. Este segundo grupo também argumenta que a manutenção de níveis tarifários relativamente elevados pode ser um ativo importante nas negociações, elevando o poder de barganha do país.

Este estudo pretendeu oferecer contribuições acerca desse debate em curso e a responder a seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações no período 1996-2019 efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após realizar amplos acordos comerciais? O trabalho empírico consistiu em selecionar um conjunto de países que fizeram liberalização comercial unilateral no período (32 países) e analisar quantidade de acordos comerciais assinados por cada país antes

e depois da liberalização segundo três métricas: número de acordos assinados; número de pares acordo-país, métrica que leva em conta o número de países que compõem determinado acordo assinado; e a parcela do valor das importações dos parceiros membros do acordo nas importações totais, o que permite calcular o mercado potencial obtido pelos acordos comerciais.

Uma resposta definitiva é extremamente difícil devido à falta de dados, das especificidades da abertura comercial executada pelos países, seja na trajetória de queda nas restrições às importações, seja na natureza dos acordos comerciais assinados. No entanto, apesar dessas dificuldades, este trabalho mostra evidências de que, em geral, os dezenove países da América Latina e do Caribe, da Europa e Ásia Central, do leste da Ásia e do Pacífico e sul da Ásia firmaram a maioria dos acordos comerciais após o processo de redução de tarifas. Nesse sentido, os acordos comerciais não parecem ter sido usados como estratégia para promover maior liberalização em lugar da abertura unilateral. Na verdade, há evidências de que os países optaram por tratar a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, não como substitutos.

Por último, esperamos que este trabalho estimule novos estudos sobre o tema com metodologias alternativas que confirmem ou não os resultados obtidos.

#### REFERÊNCIAS

- BHAGWATI, J. Directly Unproductive Profit-seeking (DUP) activities. **Journal of Political Economy**, v. 90, n. 5, p. 988-1002, Oct. 1982.
- CDPP – CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS; CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial**. Rio de Janeiro: Cindes, 2016. (Texto para Discussão).
- DINKA, T.; KENNES, W. **Africa's regional integration arrangements: history and challenges**. Maastricht: ECDPM, 2007. (Discussion Paper, n. 74).
- DUR, A.; BACCINI, L.; ELSIG, M. The design of international trade agreements: introducing a new database. **Review of International Organizations**, v. 9, n. 3, p. 353-375, 2014.
- ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR, A. M. Is the Washington consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s-2000s. **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 5, p. 1669-1690, Dec. 2013.
- KUME, H. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 56, p. 11-16, abr. 2018.
- KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H.; KUME, H. (Ed.). **A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. p. 9-38.
- MELO, J.; PANAGARIYA, A.; RODRIK, D. The new regionalism: a country perspective. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Ed.). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 159-201.
- MOREIRA, M. M.; SOUZA, F. L. Política comercial em 2019: retomando a abertura interrompida? In: GIAMBIAGI, F.; ALMEIDA JUNIOR, M. F. (Org.). **Retomada do crescimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 123-136.
- OLIVEIRA, I. *et al.* **The political economy of trade policy in Brazil**. Brasília: Ipea, 2019.
- PANAGARIYA, A. Trade liberalization in Asia. In: BHAGWATI, J. (Ed.). **Going alone: the case for relaxed reciprocity in freeing trade**. London: The MIT Press, 2002. p. 219-302.

RODRIG, D. What trade agreements do? **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 73-90, 2018.

WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. What is the point of reciprocal trade negotiations? Exports, imports, and gains from trade. **World Economy**, v. 28, n. 1, p. 1-20, 2005.

\_\_\_\_\_. The economic case for reciprocal trade negotiations: gains from both imports and exports. *In*: JOVANOVIĆ, M. N. (Ed.). **International handbook of economic integration**. Geneva: Unesco, v. 1, p. 167-186, 2011.