

# *notas cindes* 06

## Impactos do Covid-19 na política comercial: o que não deve ser feito

Sandra Polónia Rios (CINDES)<sup>1</sup>

Maio de 2020

---

<sup>1</sup> A autora agradece os valiosos comentários de Edmar Bacha, Paulo Roberto de Almeida e José Augusto Fernandes a uma versão anterior deste texto.

- **Contexto internacional**

A pandemia do Covid-19 eclodiu em meio a um contexto internacional marcado pela crise do multilateralismo e pela crescente fragmentação da governança global. Do enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), como foro de regulação do comércio internacional, à retirada de atores relevantes do Acordo de Paris, os mecanismos de governança global vinham sendo postos em xeque. Nos últimos anos, os desacertos e acertos envolvendo as duas maiores potências econômicas mundiais – China e Estados Unidos – aumentaram ainda mais a vulnerabilidade do sistema multilateral de comércio.

No contexto internacional, além da perda da capacidade de cooperação e coordenação de políticas entre os principais atores, observava-se uma crescente tendência à fragmentação da regulação do comércio internacional – com a proliferação de regras que afetam o comércio sendo produzidas em foros bilaterais, regionais, plurilaterais ou por padrões privados –, além de sinais de “desglobalização” e realocização de elos das cadeias de produção.

No período que se segue à eclosão da pandemia, três reações de política adotadas em muitos países relevantes atingem em cheio a estrutura de produção nas cadeias de valor: (i) o isolamento social e seus impactos sobre a oferta de trabalho; (ii) o fechamento de fronteiras com seus efeitos sobre a logística; (iii) as medidas de restrição de exportações de suprimentos e insumos de produtos médicos ou considerados estratégicos, chamadas de “*sickening-ty-neighbor*”<sup>2</sup>, que dificultam a produção de bens finais necessários à sobrevivência e ao combate ao vírus.

As duas primeiras reações têm impactos bastante negativos sobre a produção e o comércio internacional, mas, passada a crise, e com algum custo, podem ter seus efeitos superados. A terceira reação pode ter consequências mais duradouras e nefastas se incorporada às políticas de longo prazo.

Não é a primeira vez que, em momentos de crise aguda, os países se veem na difícil decisão entre romper com as regras internacionais e fechar a economia em busca de garantir o abastecimento doméstico ou recorrer à cooperação internacional para maximizar a oferta e a produção. É natural que em situações de emergência muitos escolham o caminho da segurança de suprimentos.

A Grande Recessão provocada pela crise financeira internacional de 2008 acendeu temores de que respostas de política comercial protecionistas fossem usadas para incentivar as indústrias nacionais e contribuir para a retomada do crescimento econômico nas maiores economias do mundo. Naquela época, muito se alardeou sobre os riscos de que políticas

---

<sup>2</sup>Ver Evenett, S.(2020). *Sickening thy neighbour: Export restraints on medical supplies during a pandemic*. <https://voxeu.org/article/export-restraints-medical-supplies-during-pandemic>

protecionistas do tipo *beggar-thy-neighbor* reproduzissem a experiência da década de 1930, jogando o mundo em uma depressão econômica duradoura<sup>3</sup>. Embora algumas medidas protecionistas pontuais tenham sido observadas em diversos países, esse não foi um movimento generalizado. E o comércio internacional recuperou-se impulsionado pelo crescimento das economias asiáticas.

Os problemas e reações no comércio internacional de produtos e equipamentos de proteção à saúde durante a crise do Covid-19 parecem-se mais com a crise alimentar do biênio 2007-2008 do que com as respostas de política comercial e industrial pós Grande Recessão de 2008. A crise alimentar daquele período teve origem numa combinação de grave seca na Austrália – país relevante no suprimento de alimentos, principalmente para o continente asiático – com a elevação dos preços de energia, que impactaram significativamente os custos de produção e transporte de alimentos. Os estoques internacionais de alimentos estavam baixos e, como resposta à crise, vários países produtores<sup>4</sup> cortaram tarifas e barreiras às importações e introduziram medidas de restrição de exportações, levando pânico aos países importadores de alimentos<sup>5</sup>. Essas reações fazem lembrar as medidas de política comercial adotadas por vários países desde a eclosão do Covid-19.

Embora não sejam inteiramente comparáveis, há lições a aprender daquele e de outros episódios do surgimento de medidas nacionais de proteção e restrições ao comércio. O resultado da adoção de políticas nacionais voltadas para a garantia de auto abastecimento naquela crise de 2007-2008 foi a redução da oferta global e aumento de preços dos alimentos, particularmente do arroz, e aumento da fome em países pobres importadores desses alimentos.

- **O contexto doméstico**

No âmbito doméstico, ao longo da última década o Brasil voltou-se para a sua agenda interna, perdendo protagonismo nos foros internacionais. Essa tendência se acirra a partir de 2019, quando assume no Brasil um governo que questiona o “globalismo”, dando ênfase às relações bilaterais, em particular com países sob governos “*like minded*”(em particular os Estados Unidos e Israel).

---

<sup>3</sup> Como afirmam Eichengreen e Irwin, 2009, em “The protectionist temptation: Lessons from the Great Depression for today”, “*While many aspects of the Great Depression continue to be debated, there is all-but-universal agreement that the adoption of restrictive trade policies was destructive and counterproductive*”. Ver: <https://voxeu.org/article/protectionist-temptation-lessons-great-depression-today>.

<sup>4</sup> Entre os países que adotaram tais medidas destacam-se Argentina, Rússia, Índia, Filipinas, Indonésia Coreia do Sul etc.

<sup>5</sup> Ver Birdsall, N. and Subramanian, A. Trade Policy for a New Deal on Hunger. April 21<sup>st</sup>, 2008.

<https://www.cgdev.org/blog/trade-policy-new-deal-hunger>

Até a crise, a equipe econômica adotava um discurso liberal na economia, com promessas de abertura comercial e de aprofundamento da inserção internacional do país, que não era efetivamente incorporado nas ações do governo, em particular pela Presidência, com suas tendências iliberais.

A agenda econômica externa do Ministério da Economia previa a abertura da economia pela via da negociação de acordos comerciais com países desenvolvidos e outros mercados relevantes, além da liberalização unilateral das importações pela via da reforma da Tarifa Externa Comum. Além disso, colocou a acessão à OCDE como parte importante de sua política econômica externa.

A conclusão das negociações de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia e, logo a seguir, com os países da EFTA, e o apoio dos Estados Unidos ao pedido brasileiro para iniciar negociações para a acessão à OCDE foram apresentados como os principais êxitos alcançados pelo governo brasileiro na agenda externa. Entretanto, dificilmente essas iniciativas serão concretizadas – o acordo com a União Europeia ratificado e as negociações de acesso à OCDE concluídas com sucesso – até o final do atual governo.

Os esforços para avançar na abertura unilateral com a reforma da TEC parecem ter sido colocados de lado precocemente. O discurso oficial cita frequentemente o elevado número de ex-tarifários<sup>6</sup> concedidos pelo governo – cerca de 4.000 desde o início de 2019 – como exemplo de que segue firme no compromisso de abrir a economia. Ora, nada menos liberal do que o mecanismo de ex-tarifários, concedidos na base do pleito individual de empresas e sujeitos à verificação de não existência de produção nacional.

Entre julho de 2012 e junho de 2013, durante o governo Dilma Rousseff, a CAMEX aprovou cerca de 2.400 ex-tarifários. Portanto, a prática não é recente e não tem como objetivo abrir a economia, mas sim estimular investimentos. E, para o objetivo de estimular investimentos, melhor seria reduzir as tarifas de importações de bens de capital, diminuindo o custo e facilitando o acesso a máquinas e equipamentos mais baratos e eficientes, e eliminando o burocrático mecanismo de ex-tarifários.

Além dos ex-tarifários, a equipe da Secretaria de Comércio Exterior tem centrado seus esforços na desburocratização das operações de comércio exterior, com a implementação das etapas previstas para o Portal Único de Comércio Exterior, que, de acordo com o cronograma oficial, deverá estar concluído até o final de 2020. Esse é um programa da maior relevância em termos de redução da burocracia no comércio exterior, que estava em gestação desde 2014, no rastro do Acordo de Facilitação de Comércio da OMC, firmado em 2013.

Portanto, a pandemia chegou ao Brasil em um contexto em que o governo mostrava dificuldades para avançar em sua ambiciosa agenda de abertura comercial e perdia protagonismo nos foros de cooperação internacional.

---

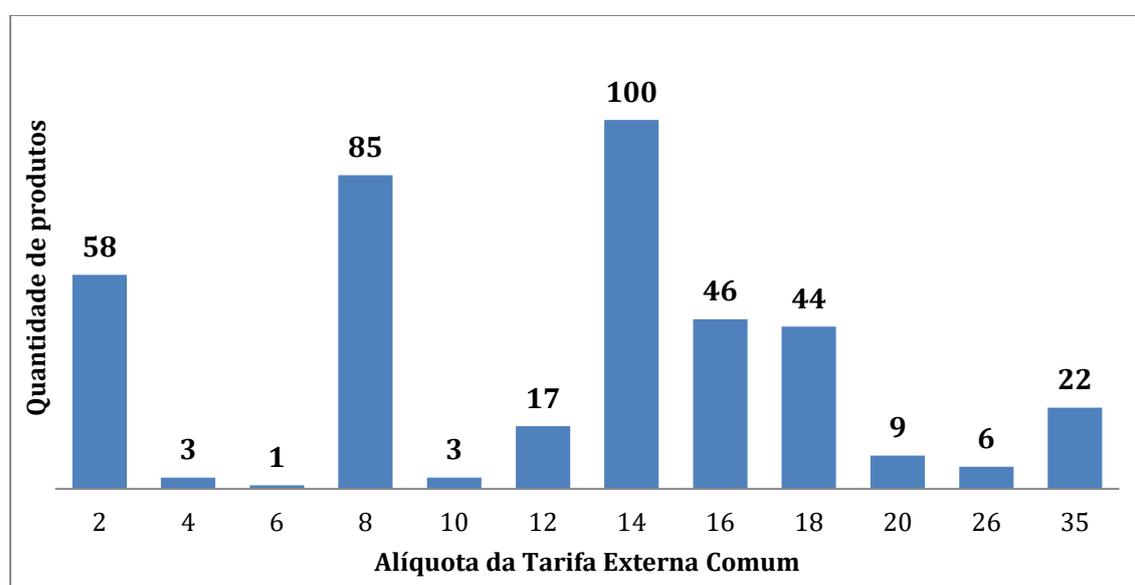
<sup>6</sup> Redução na tarifa de importação para bens de capital e produtos de informática e telecomunicação sem produção nacional como contrapartida de compromissos de investimentos.

- **A reação de política comercial à crise do Covid-19 e no Brasil**

No campo da política comercial, três foram as reações do governo brasileiro à crise do Covid-19: (i) redução de tarifas de importação para produtos farmacêuticos, produtos de higiene e equipamentos médico-hospitalares necessários à prevenção e combate ao vírus; (ii) adoção de iniciativas de facilitação de trâmites aduaneiros nas importações desse produtos; e (iii) proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia.

De fato, quase 400 produtos relacionados à prevenção e combate ao Covid-19 tiveram tarifas de importação reduzidas a zero desde o dia 17 de março, até o final de abril. Como se pode observar no Gráfico 1, mais da metade destes produtos estavam protegidos com tarifas de importação superiores a 14% antes das rebaixas tarifárias.

**Gráfico 1**  
**Distribuição das alíquotas originais da TEC para produtos que sofreram redução tarifária em razão da pandemia**

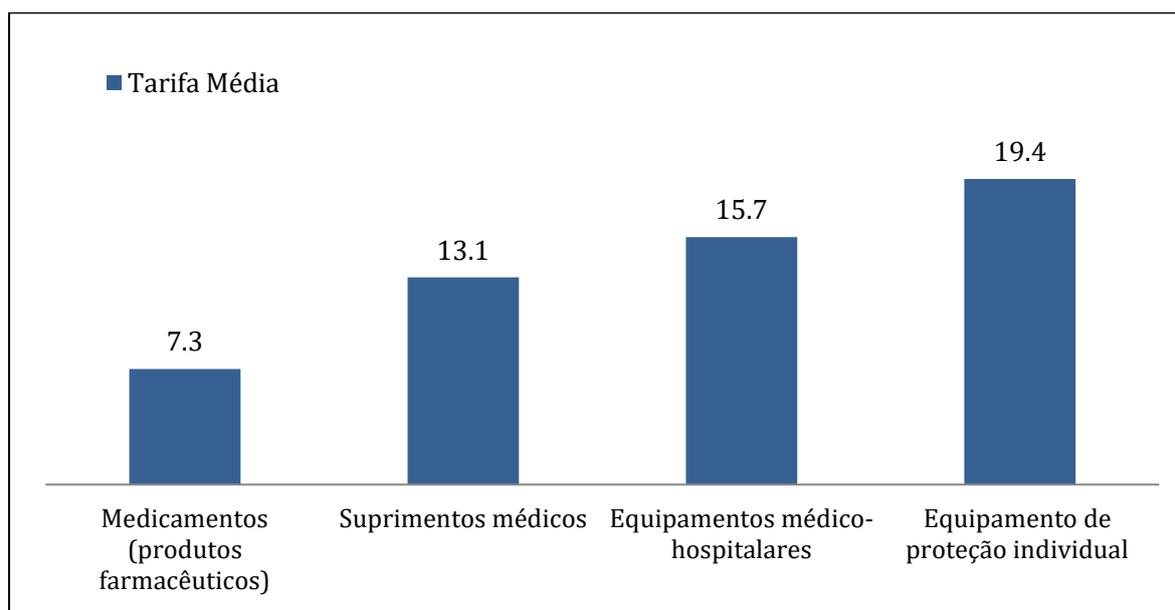


Fonte: CAMEX

<http://www.camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2670-resolucao-n-17-de-17-de-marco-de-2020>

A estrutura tarifária original dos produtos que tiveram suas tarifas reduzidas para lidar com o combate à pandemia é apresentada no Gráfico 2 e mostra que os produtos farmacêuticos são os que estavam sujeitos a tarifas médias menores. Por outro lado, chama a atenção a elevada média tarifária para os equipamentos de proteção individual, fundamentais para a contenção da contaminação com o vírus. Diversos produtos deste grupo (22 produtos) estavam com tarifa de 35%, o mais alto nível da Tarifa Externa Comum do Mercosul. Neste grupo se encontravam luvas de proteção, capas e aventais descartáveis e máscaras cirúrgicas, entre outros.

**Gráfico 2**  
**Tarifas originais médias por grupo de produtos que sofreram rebaixas tarifárias**



Fonte: CAMEX

<http://www.camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2670-resolucao-n-17-de-17-de-marco-de-2020>

A comparação das tarifas originais cobradas pelo Brasil e por outros países selecionados mostra que o Brasil só perde para a Índia em termos da imposição de tarifas elevadas. Para os equipamentos de proteção individual, as tarifas brasileiras são em média muito superiores às dos demais países.

**Tabela 1**  
**Tarifa média MFN (%) aplicada a produtos relacionados ao combate ao Covid-19**

País	Medicamentos	Suprimentos médicos	Equipamentos médico-hospitalares	Equipamento de proteção individual
Brasil	7,8	11	8,4	16,6
China	2,1	7,4	2,5	7,2
Coreia do Sul	6,9	8,1	1,5	7,1
Estados Unidos	0	2	0,1	2,1
Índia	10	15	9	12
México	5,5	5,1	2,3	8,1
Vietnam	0,8	4,3	0,2	11,4
Mundo	2,1	6,2	3,4	11,5

Fonte: OMC: *Trade in medical goods in the context of tackling covid-19*. 3 de abril de 2020

A redução das tarifas e a facilitação de importações de produtos farmacêuticos rendeu ao Brasil menção positiva no documento do Banco Mundial “*Trade and Covid-19 Guidance Note: Managing Risk and Facilitating Trade in the Covid-19 Pandemic*”<sup>7</sup>. A publicação destaca as políticas de redução tarifária, facilitação de comércio e agilização alfandegária adotadas pelo governo brasileiro<sup>8</sup> como exemplos que devem ser seguidos.

Não há menção na publicação à proibição de exportações adotada pelo Brasil. No dia 18 de março, o Diário Oficial divulgou a Portaria nº 16, que estabeleceu a Licença Especial de Exportação de Produtos para o Combate do Covid-19. No dia 24 de abril, o Presidente da República sancionou a **Lei nº 13.993/2020**, aprovada pelo Congresso Nacional em 31 de março, que proíbe as exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene, essenciais ao combate do Covid-19, enquanto durar o estado de emergência em saúde pública<sup>9</sup>.

Não foi apenas o Brasil que recorreu a medidas de restrições de exportações. Essa foi a resposta de política comercial à crise mais frequentena maioria dos países. Até o final do mês de abril, mais de 80 países haviam adotado medidas de restrição de exportações de produtos médico-hospitalares destinados à prevenção e combate ao Covid-19<sup>10</sup>.

Em um contexto internacional como esse, a decisão de reduzir tarifas temporariamente não foi muito efetiva em termos de garantir o suprimento desses produtos no mercado doméstico. Houve relatos de episódios de pirataria e desvio de cargas no mercado internacional. Mas, tão ou mais grave que isso, diversos países desenvolvidos adotaram medidas emergenciais de confisco, nacionalização ou proibição de exportações de produtos médicos.

Ainda que se reconheça que políticas de restrição de exportações possam ser defensáveis em momentos em que alguns produtos são essenciais à proteção da saúde humana, elas representam opções por *sick-thy-neighbor*, principalmente daqueles países que não contam com indústrias domésticas capazes de garantir o abastecimento de produtos médicos (ou alimentos), em geral mais pobres.

- **Respostas de políticas de comércio exterior: uma agenda para o futuro**

Em períodos de crise, as políticas liberais são facilmente atacáveis. Ideias nacionalistas e isolacionistas ganham corpo. Dissemina-se a percepção de que o fato de o Brasil ser uma economia relativamente fechada pode ser benéfico para que o país seja menos afetado pela queda dramática do comércio internacional.

---

<sup>7</sup> Ver: <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/brief/trade-and-covid-19>

<sup>8</sup> Um exemplo de medida de facilitação de comércio foi a suspensão da exigência de licenciamento de importações para produtos relacionados ao combate ao Covid-19. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-18-de-20-de-marco-de-2020-249245947>

<sup>9</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-04/bolsonaro-sanciona-lei-que-proibe-exportacao-de-produtos-medicos-e-epi>

<sup>10</sup> Ver: <https://www.globaltradealert.org/reports/54>

Surgem no debate nacional demandas para que o país adote políticas públicas voltadas para o fomento da produção nacional de produtos farmacêuticos e hospitalares, não apenas recorrendo a instrumentos de financiamento à pesquisa e tecnologia, mas também à proteção aos produtores locais. O objetivo é garantir a autossuficiência no provimento destes produtos<sup>11</sup>.

Setores produtivos pouco competitivos, que se sentiam ameaçados pelas promessas não cumpridas de abertura comercial, aumentarão o volume de seu clamor contra novos movimentos de liberalização comercial, apelando para o argumento de que é inconveniente abrir a economia em meio a uma aguda recessão econômica<sup>12</sup>.

Nesse contexto, é importante promover o debate sobre os custos sociais e econômicos de responder à crise com políticas nacionalistas e protecionistas. Alguns desses custos merecem ser lembrados:

- Medidas de restrições às exportações para garantir a oferta doméstica tendem a ter efeitos negativos para o próprio país que as impõe:
  - se no curto prazo as medidas permitem garantir alguma oferta mínima no mercado doméstico, no longo prazo as restrições às exportações representam uma demanda total menor, desestimulando investimentos na expansão da produção doméstica;
  - caso queira garantir aumento da oferta doméstica, o governo terá que gastar recursos públicos para incentivar a produção nacional, o que não tenderia a ocorrer caso a opção de aumentar as exportações estivesse disponível;
  - a proibição de exportações corrói a confiança entre países, fazendo lembrar que tais restrições podem afetar outros produtos considerados essenciais e estratégicos (alimentos, por exemplo), aumentando a tendência à autossuficiência e impactando ainda mais negativamente as perspectivas de crescimento do comércio internacional.
- o Brasil não abriu sua economia e foi um dos países em desenvolvimento que menos aproveitou o período do aprofundamento da globalização: teve crescimento econômico medíocre, com produtividade estagnada;
- o fato de o Brasil ser pouco integrado à economia global não evitará que o país enfrente forte contração da economia doméstica, em boa medida pelo atraso na implementação de reformas econômicas há muito identificadas, dentre elas a abertura comercial. As projeções do FMI para a evolução do PIB mundial em 2020 são de uma contração de -3,0%, para os países emergentes, essa variação está prevista em -1% e para o Brasil -5,3%. O cenário para a recuperação em 2021 não é mais animador:

---

<sup>11</sup> Ver Gadelha e Temporão, 2020. Tecnologia e saúde: o Brasil não pode ficar de joelhos.

<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/especial-coronavirus/tecnologia-em-saude-brasil-nao-pode-ficar-de-joelhos-artigo-de-jose-gomes-temporao-e-carlos-gadelha/47473/>

<sup>12</sup> Um exemplo é a carta conjunta assinada pela Confederação Nacional da Indústria e sua congênere argentina contra as negociações comerciais com a Coreia do Sul. Ver

[https://twitter.com/ocipex\\_arg/status/1254096686684811267?s=12](https://twitter.com/ocipex_arg/status/1254096686684811267?s=12)

enquanto o mundo deve crescer 5,8% e as economias emergentes 6,6%, as previsões para o Brasil são de magros 2,9% ;

- as políticas de proteção tradicionalmente adotadas pelo Brasil favorecem grupos de interesse que capturam rendas extraordinárias em detrimento das camadas mais pobres da população, que de outra forma poderiam ter acesso a produtos de melhor qualidade e a menores preços;
- estratégias de política industrial baseadas no “adensamento de cadeias produtivas e conteúdo local” foram pródigas no Brasil na década passada e seus resultados foram um fracasso retumbante, com custos enormes para os brasileiros;
- as exportações brasileiras, principalmente de produtos agrícolas, são altamente vulneráveis a um ambiente internacional marcado pela fragmentação da governança e da produção de normas.

Para lidar com as justificadas preocupações com os suprimentos médico-hospitalares em momentos de crise como a que estamos vivendo, Hoekman et al (2020)<sup>13</sup> sugerem que:

*“It is better that governments build up stocks of essential supplies before crises hit, encourage diversifying production capacity to the most efficient locations in different regions of the world, cooperate in establishing regulatory requirements that ensure some level of excess capacity and ability to rapidly ramp up supply of essential products, and minimise policy-induced bottlenecks and frictions that reduce supply responses.”*

O Brasil perdeu a oportunidade de iniciar a abertura comercial no primeiro ano de governo, apesar de este ser um dos elementos principais do programa da equipe econômica. Ainda que seja difícil avançar em um ambicioso programa de abertura unilateral em um contexto de contração da economia, uma agenda mínima para a política comercial nos próximos tempos deveria incluir:

- manutenção da abertura comercial na agenda de reformas para os próximos anos, avançando nos entendimentos com os parceiros do Mercosul sobre como viabilizar essa agenda a partir de 2021;
- renúncia a medidas de política industrial e comercial que incluam instrumentos de conteúdo local ou aumento de proteção;
- retomada de um papel ativo e proativo da diplomacia brasileira em defesa dos mecanismos de governança global. A saída da crise passa, no caso do comércio

---

<sup>13</sup> Ver Hoekman, Fioni e Yildirim, (2020) COVID-19: Export controls and international cooperation. In Baldwin and Evenett (orgs), COVID-19 and Trade Policy: Why turning inside won't work. CEPR Press Centre for Economic Policy Research. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>

internacional, pelo fortalecimento da OMC e das instâncias de cooperação internacional;

- renúncia à xenofobia e às alianças bilaterais automáticas com governos “*like minded*,” que não representam os interesses e os valores da sociedade brasileira.