

Título do capítulo

A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

Autores (as)

Honorio Kume

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A Política de Comércio Exterior

Honorio Kume*

1 - Breve Histórico

No período 1950/69, a política brasileira de comércio exterior foi baseada fundamentalmente no controle das importações, através de tarifas aduaneiras elevadas e restrições não-tarifárias, com vistas a alcançar dois objetivos básicos: primeiro, estimular a industrialização brasileira dentro do modelo de substituição de importações; e, segundo, reduzir os gastos em divisas ante as recorrentes crises cambiais. Como resultado, obtivemos um forte viés antiexportação e a conseqüente estagnação das exportações não-tradicionais.

Na década de 70, o governo procurou reduzir o viés antiexportação. Entretanto, ao invés de reduzir o aparato protecionista implementou um conjunto de incentivos fiscais e creditícios às vendas externas. Este mecanismo compensatório, favorecido ainda pelo crescimento da economia mundial, alterou substancialmente a estrutura das exportações brasileiras, aumentando significativamente o volume e a participação de produtos manufaturados. Os problemas internos de orçamento público e a pressão dos principais parceiros comerciais, que começaram a questionar a validade deste instrumento dentro das normas do Gatt — Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio —, levaram a sua extinção gradativa ao longo da primeira metade da década de 80.

A crise do balanço de pagamentos nos anos 80 intensificou o uso de medidas restritivas às importações, consolidando um protecionismo exagerado e

* Do Serpro. cedido atualmente à SEPLAN/PR.

indiscriminado que permitia apenas as importações complementares à produção interna ou sem similar nacional e excluía as competitivas com a produção doméstica. As medidas adotadas propiciaram um parque industrial amplo e diversificado, mas com padrões de eficiência muito abaixo dos vigentes no mercado internacional.

Neste contexto, era necessário um novo regime de comércio exterior que atribuísse à taxa de câmbio o papel fundamental de sinalizador de preços relativos entre os bens comercializáveis e não-comercializáveis e implementasse os seguintes pontos:

a) liberalização das importações

— eliminação das restrições não-tarifárias, redução e maior uniformidade das tarifas aduaneiras e extinção do AFRMM — Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante —, do ATP — Adicional de Tarifa Portuária — e da taxa de emissão de guia de importação, assegurando um sistema de proteção estável e transparente, isto é, baseado exclusivamente na tarifa aduaneira, em nível compatível com o estímulo à eficiência produtiva;

— regras de salvaguardas que estabelecessem os requisitos necessários para usufruir-se de um aumento temporário de proteção nos casos de um surto substantivo de importações; e

— aplicação de direitos *antidumping* e direitos compensatórios na ocorrência de uma competição desleal.

b) *status* de livre-comércio à atividade exportadora

— extinção dos encargos tributários incidentes nos insumos importados ou produzidos domesticamente e no preço final de venda ao exterior;

— financiamento às exportações à taxa de juros compatível com as regras internacionais.

2 - Medidas Implementadas

A política de importação brasileira desfrutou de um avanço gradual mas significativo, propiciando maior exposição da indústria doméstica à competição internacional, ainda que em nível inferior aos padrões vigentes nos países em desenvolvimento tais como Argentina, Chile, Coréia do Sul e México. De forma simplificada, podemos destacar quatro etapas da abertura comercial, sendo que nas duas primeiras ainda predominava o interesse pela produção local, enquanto nas duas últimas a preocupação centrava-se no critério de eficiência produtiva:

a) a partir de 1985, como forma de superar os entraves para a formação de uma zona de livre-comércio na América Latina, os países do Cone Sul

elaboraram acordos de alcance parcial, nos quais uma lista de produtos era favorecida com margens de preferência, isto é, desfrutava de uma redução na tarifa aduaneira devida. A negociação para a elaboração desta lista era feita produto a produto, com vistas a preservar a indústria local, mas, periodicamente, novos bens eram adicionados à lista inicial e as margens de preferência de alguns produtos eram aumentadas. No caso específico com a Argentina, foram estabelecidos acordos setoriais com vistas a uma futura área de livre-comércio. Assim, em nível regional, para um grupo de produtos, cujo número aumentava periodicamente, caminhava-se para um *status* de livre-comércio;

b) no período 1988/89, o Brasil efetuou duas reformas tarifárias que eliminaram a parcela redundante das tarifas aduaneiras, eliminou a incidência do IOF nas importações e atenuou o controle administrativo sobre as importações sempre que ocorressem saldos comerciais extremamente favoráveis. A tarifa média caiu de 51 para 41 % em 1988 e 35 % em 1989 e a amplitude diminuiu de zero a 105 % para zero a 85 %;

c) em 1990, o Brasil eliminou todos os entraves administrativos aplicados às importações de forma discricionária e implementou um cronograma de redução tarifária para o período 1991/93 que foi integralmente cumprido. Atualmente, a tarifa nominal média é de 14 %, com a amplitude de zero a 40 %; e

d) em 1991, o governo brasileiro assinou o Tratado de Assunção que estabelece um mercado comum com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai (Mercosul) a partir de janeiro de 1995, ou seja, a livre circulação de bens, serviços e fatores, com política comercial uniforme, tarifa externa comum, coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização de políticas específicas tais como aduaneira, tributária e agrícola; e em 1993, o Brasil propôs aos parceiros do Mercosul a formação de uma área de livre-comércio na América Latina no prazo de 10 anos.

Além disso está em vias de aprovação no Congresso Nacional o texto final da Rodada Uruguai, no qual, entre outros pontos, o Brasil se propõe a consolidar as tarifas aduaneiras em 35 %, à exceção de alguns produtos agrícolas com teto de 55 %, e aplicar uma disciplina mais rígida na aplicação do Código de *Dumping*, Subsídios e Salvaguardas.

Assim, hoje, o Brasil ostenta uma política de importação relativamente aberta e um compromisso com um modelo de regionalismo aberto. As restrições não-tarifárias ainda existentes estão vinculadas a políticas regionais ou setoriais e são aplicadas a produtos tais como automóveis populares, eletroeletrônicos de consumo, informática e borracha. As negociações em andamento no Mercosul indicam que, a partir de janeiro de 1995, vigorará uma tarifa externa comum, à exceção de uma lista reduzida de produtos cuja

igualdade tarifária será atingida gradualmente em seis anos. Desta forma, com o Mercosul, o Brasil perderá a autonomia na execução da política de importação e almeja pertencer a um bloco de livre-comércio na América Latina.

Quanto à política de exportação, na primeira metade da década de 80, os subsídios compensatórios às vendas externas foram extintos, à exceção do Programa Befiex que foi eliminado em março de 1990. O financiamento às exportações foi bastante reduzido por falta de recursos orçamentários.

Em 1992, foi anunciado o Proex — Programa de Apoio às Exportações — com base nos seguintes instrumentos:

a) retomada do sistema de equalização de taxas de juros no financiamento à exportação, com a garantia de pagamento aos bancos privados através da posse de títulos públicos emitidos com recursos aprovados no Orçamento da União. Posteriormente, o BNDES criou o Finamex — Programa de Financiamento às Máquinas e Equipamentos;

b) o regime de *drawback* foi ampliado, permitindo-se às compras de insumos domésticos o mesmo tratamento tributário permitido aos insumos importados.

Entretanto, o ponto fundamental — a desoneração fiscal dos custos de produção — não foi alcançado por requerer uma reforma tributária.

Por último, a implementação da lei de modernização dos portos brasileiros, básica para a redução dos custos portuários, ainda não foi completada. A principal dificuldade encontra-se na operacionalização do órgão gestor de mão-de-obra.

3 - Medidas a Implementar

Tendo em vista a formação do Mercosul e a perda de autonomia na execução de uma política comercial, o Brasil deverá negociar com seus sócios regionais ou recorrer a outros instrumentos para atingir metas setoriais ou regionais. Entretanto, algumas medidas necessárias, ainda não implementadas, merecem destaque:

a) Política de importação

— eliminação das barreiras não-tarifárias ainda existentes no país;

— fim do ATP e do AFRMM;

— fixação de regras operacionais transparentes no Mercosul para aplicação de uma proteção adicional temporária nos casos de um aumento significativo de importações de um produto e que possam causar dano à indústria regional,

sempre de acordo com a Cláusula de Salvaguardas acordada na Rodada Uruguai; e

— criação de um órgão próprio para avaliação dos pleitos de direitos *antidumping* e direitos compensatórios e posterior julgamento com os membros do Mercosul.

b) Política de exportação

— fim ou compensação das distorções tributárias que oneram os custos de produção como os impostos indiretos não-recuperáveis tais como o PIS, o ICMS e a Cofins — Contribuição para o Finsocial. Evidentemente, o Imposto de Renda seria mantido pois não altera a alocação de recursos;

— extinção do ICMS incidente sobre os produtos primários e semi-elaborados e sua substituição pelo Imposto de Exportação que seria aplicado nos casos em que o Brasil tivesse participação importante no mercado mundial;

— implementação rápida da lei de modernização dos portos e aceleração dos trabalhos de privatização dos portos; e

— financiamento a taxas de juros compatíveis com a competição internacional através de criação de um fundo autônomo gerido por um órgão específico.