

Políticas de Comércio Internacional e Respectivos  
Órgãos de Elaboração e Decisão — Breve Análise  
do Sistema Institucional

Econ. João Ferreira Bentes  
Setor de Comércio Internacional

IDEA  
037

O setor externo da economia brasileira apresenta cinco campos distintos de formulações de política. Tal divisão é fruto do funcionamento institucional do setor, e que ainda se apresenta descentralizado, apesar da criação do CONCEX (Conselho de Comércio Exterior) com a finalidade de orientar as ações de comércio exterior.

Aquelas cinco campos de ação são: política cambial, política de capitais estrangeiros, política comercial, política tarifária e política de promoções às exportações. Observa-se que a rigor as políticas tarifárias e de promoções às exportações deveriam fazer parte da política comercial, mas que, devido as respectivas formulações de política serem elaboradas e aprovadas quase que independentemente por diferentes órgãos, serão aqui apresentadas separadamente. A apresentação da análise é feita por política, indicando-se primeiro os órgãos que participam da decisão e da elaboração de formulações, com as respectivas composições quando for o caso, e a seguir é apresentada uma breve análise do funcionamento do setor respectivo.

Resalte-se, contudo, que frequentemente as formulações de política são originadas de sugestões de organizações privadas, tais como associações, confederações, etc... Contudo, este relatório se ocupa apenas dos organismos oficiais, que diretamente participam no setor externo da economia brasileira.

POLÍTICA CAMBIAL

Órgão de Decisão: Conselho Monetário Nacional  
 Lei 4 595 de 31.12.64  
 Composição do CENSEX *CMN*

Presidente: Ministro da Fazenda.

Integrantes: Presidente do Banco do Brasil,  
 Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
 e 6 membros nomeados pelo Presidente da República, após  
 aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasilei-  
 ros de ilibada reputação e notória capacidade em assun-  
 tos econômicos-financeiros, com mandato de 6 anos, poden-  
 do ser reconduzido. Normalmente estes 6 membros são:  
 Presidente do Banco Central da República do Brasil, 3  
 diretores do Banco Central e 2 representantes das clas-  
 ses produtoras, sendo geralmente um representante de co-  
 mércio e o outro do setor bancário. Além desses 9 mem-  
 bros podem participar das reuniões do Conselho Monetá-  
 rio Nacional os Ministros do Planejamento e Coordenação  
 Geral e da Indústria e Comércio.

- Órgãos de Elaboração:
- 1) Banco Central - especialmente através dos tra-  
 balhos realizados pela Gerência de Operações  
 Cambiais e pelo Departamento Econômico;
  - 2) Banco do Brasil - através da Carteira de Co-  
 mércio Exterior (CAOEX), no que se refere ao  
 comportamento dos itens comerciais.

A política cambial tem a sua elaboração no Banco Central e,  
 mais especificamente, na Gerência de Operações Cambiais, com a coopera-  
 ção da CAOEX do Banco do Brasil quanto ao comportamento do balanço co-  
 mercial. A decisão da política cambial é função do Conselho Monetário  
 Nacional.

Esta é a área mais sensível de formulação de política, no setor externo, uma vez que poucas pessoas participam dos estudos necessários à orientação de uma taxa cambial realista. As informações estatísticas relevantes para a análise da política cambial, face ao comportamento do setor externo como um todo, são consideradas "confidenciais" e, com o intuito de evitar especulações nocivas ao comportamento do câmbio, aqueles órgãos tentam desautorizar estudos externos sobre a matéria, inclusive não fornecendo dados estatísticos a outros órgãos oficiais de estudo, como o EPRÁ.

De um modo geral, a formulação de política cambial procura atender à política global de governo, uma vez que sua aprovação vem do Conselho Monetário Nacional, onde se fazem representar, a nível ministerial, os Ministros da Fazenda, do Planejamento e do MEC, que são os responsáveis pela política econômica e financeira do Governo. Entretanto, parece-nos que a elaboração dos estudos que orientam aquela formulação não são os mais adequados, uma vez que observamos que tais estudos, realizados especialmente pela Gerência de Operações Cambiais do Banco Central, têm objetivos apenas de curto prazo e limitados, uma vez que não são analisadas as repercussões nas demais variáveis macroeconômicas e no comportamento a longo prazo do setor externo, tendo em vista a definição de programas de longo prazo.

## POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

Órgão de Decisão: Congresso Nacional, após apreciação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)

Órgãos de Execução: 1) Banco Central - através dos trabalhos realizados na Fiscalização e Registro de Capitais Estrangeiros (FIREB);

2) Gerência de Operações Cambiais.

Se por um lado a política cambial é demasiadamente instável, já a política de capitais estrangeiros é demasiadamente rígida em sua aplicação. Interessante observar é que a decisão desta política depende da aprovação do Congresso Nacional, e pela complexidade requerida para a modificação da legislação de capital estrangeiro ela permite uma flexibilidade suficiente para acompanhar a política cambial, fruto também de uma elaboração deficiente em definições e ainda mais prejudicada pela atuação dos congressistas.

Por outro lado, o Banco Central tem praticamente o poder de decisão no fluxo de capitais, através de Resoluções, delimitando alguns tipos de acordo com os encargos financeiros já assumidos, sem observar, contudo, se determinados investimentos poderiam ocasionar mais diretamente uma expansão das exportações ou mesmo substituir importações. O único objetivo de estudo é observar a capacidade de pagamento futuro, q obedecendo aos níveis presentes, o que de muito detorce a aplicação estrangeira no País.

Para complicar ainda mais a burocracia existente, a CACEX e também o OPA têm influência na decisão da entrada de recursos externos, quando estes são representados por bens e/ou equipamentos -- o OPA cuidando da verificação da aplicação da tarifa, de acordo com a existência



ou não da produção nacional similar, e a CACEX fornecendo a necessária licença de importação — após autorização da FINE. Temos que deixar aqui consignado que tal mecanismo já permitiu o boicote de futuras indústrias que concorreriam a outras já estabelecidas.

Já observamos que esses órgãos agem sem uma coordenação de objetivos ditados por uma política global. Cada órgão interpreta a política global à sua maneira e frequentes são os atritos entre as respectivas ações. Falta, parece-nos, uma definição de política global a nível de setores, e a escassez de técnicos nos órgãos do Governo, com compreensão suficiente das repercussões no sistema de medidas isoladas, em muito dificulta atingir os objetivos. Tal fato poderia ser contornado através de um maior detalhe nas definições dos objetivos globais do Governo e nos instrumentos a serem usados, centralizando-se em apenas um órgão (e não em três, como acontece atualmente) a decisão sobre o fluxo de capital estrangeiro.

POLÍTICA COMERCIALÓrgão de Decisão: Conselho de Comércio Exterior - CONCEX

## Composição de CONCEX

Presidente: Ministro da Indústria e Comércio.

Integrantes:

- Ministro das Relações Exteriores, ou seu representante;
- Ministro de Planejamento e Coordenação Geral, ou seu representante;
- Ministro da Fazenda, ou seu representante;
- Ministro da Agricultura, ou seu representante;
- Ministro dos Transportes;
- Ministro das Minas e Energia;
- Presidente do Banco Central do Brasil, ou representante;
- Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.
- Presidente do Conselho de Política Aduaneira;
- Presidente do Banco do Brasil;
- 3 representantes da iniciativa privada indicados em lista tripartite pela Confederação Nacional da Agricultura, pela Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional da Indústria, e designados pelo Ministro da Indústria e Comércio.

Executores:

- Âmbito interno - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
- Âmbito externo - Ministério das Relações Exteriores.

Órgãos de Elaboração:

- 1) CADEX - como Secretaria Executiva do CONCEX;
- 2) Demais órgãos que se fazem representar no CONCEX, de acordo com os respectivos assuntos específicos;
- 3) Divisão de ALALC do Ministério das Relações Exteriores - quanto a política de integração;
- 4) IBC - quanto a política comercial externa.

Na instituição brasileira esta política é diferenciada da política tarifária devido às características restritivas do sistema, tanto nas importações quanto nas exportações, originadas da escassez de divisas, da proteção às indústrias nacionais para atender ao processo de

industrialização estabelecida no país e à política de preços internos.

A partir de 1966 foi criado o CONCEX, com a finalidade de centralizar as ações neste campo, previamente espalhadas através de vários órgãos (institutos, ministérios, etc...) e sem uma coordenação de objetivos. Este órgão de nível ministerial, presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio, estabeleceu uma perfeita harmonia de objetivos do setor comercial, sofrendo ainda o emperramento por parte de alguns órgãos, especialmente CACEX e CPA, mais reticentes em ajustarem-se à nova diretriz implantada no setor externo. Tal fato deve-se aos vícios adquiridos durante uma longa burocracia, apesar de, no caso da CACEX, ela se constituir na Secretaria Executiva de CONCEX, e o seu atual diretor (Dr. Evani Galvêas) de muito estar contribuindo para adaptá-la às novas funções executivas. Contudo, tem sido reconhecida a inconveniência em se manter tal secretaria executiva como um dos departamentos do Banco do Brasil, o que por outro lado traz a vantagem de se aproveitar a infra-estrutura do Banco em todos os Estados brasileiros.

Aquelas restrições ao comércio exterior é que viciaram os órgãos que atualmente deveriam ter sua orientação modificada em direção à posição atual do setor externo, qual seja, a importância que passou a ter a exportação para o processo de desenvolvimento econômico. Na verdade, as exportações responderam aos estímulos recebidos, e a maior disponibilidade de divisas permitiria melhor racionalização na proteção à indústria nacional, obedecendo a um mínimo das vantagens comparativas que o comércio internacional prevê.

A lei que regulamentou o CONCEX instituiu um fundo de financiamento às exportações, medida necessária para a aquisição de novos mercados. Contudo, a manipulação de tal fundo ficou a cargo da CACEX, que, a nosso ver, não é um órgão adequado a tal serviço. Se de fato existem políticas prioritárias de estímulo à exportação em alguns setores, tal objetivo pode ser alcançado através de seleção de "repasse" aos bancos privados, que é inequivocamente o melhor selecionador de atividades econô-

nias lucrativas. Tais critérios de prioridades deveriam partir do CONCEX, já que é o órgão decisório de política comercial externa. Falta, porém, a estrutura necessária ao CONCEX para delimitar aqueles objetivos, superando-se tal deficiência com decisões partidas de um órgão planejador central para o setor.

Os órgãos, no sistema atual, permitem que o objetivo global de Governo lhes possa ser transmitido, bastando que haja uma coordenação de órgão centralizador dos objetivos, que no caso é o Ministério do Planejamento. Faz-se necessário, contudo, que as diretrizes sejam mais explícitas em consonância com os planos do Governo, e o Ministério do Planejamento poderia definir o objetivo de Governo e indicar os instrumentos adequados para os vários órgãos, através de seus representantes.

O CONCEX é o órgão ideal para se fazer a coordenação dos trabalhos do setor externo. Contudo, esta coordenação tem sido esporádica, não abrangendo setores importantes, a exemplo da política integracionista. O Itamarati desenvolve ações neste campo, que podem ser consideradas unilaterais, sem objetivar uma política de longo prazo necessária ao setor. Os estudos realizados no EPEA, sobre a tendência da participação de comércio exterior no desenvolvimento brasileiro, indicam uma grande importância desse setor na evolução do processo industrial, e a integração econômica de países em desenvolvimento tem sido a fórmula geral indicada. No entanto, não se vê a formulação de uma política integracionista na coordenação dos trabalhos, e a participação dos estudos é praticamente limitada ao Ministério das Relações Exteriores.

POLÍTICA TARIFÁRIAÓrgão de Decisão: Congresso NacionalÓrgão de Elaboração: Ministério da Fazenda, através do Conselho de Política Aduaneira (CPA)

Composição do CPA

Conselho de Política Aduaneira

Criado pela Lei 3 244 de 14.9.57

## Constituição:

## art. 24

- a) Membro-presidente, indicado pelo Ministério da Fazenda, nomeado pelo Presidente da República;
- b) 9 membros, sendo 6 efetivos e 3 suplentes, escolhidos na forma do § 1º deste artigo (+);
- c) 3 membros, sendo 2 efetivos e um suplente, indicados pela Confederação Nacional do Comércio;
- d) 3 membros, sendo 2 efetivos e um suplente, indicados pela Confederação Nacional da Indústria;
- e) 3 membros, sendo 2 efetivos e um suplente, indicados pela Confederação Nacional da Agricultura;
- f) 1 membro efetivo e um suplente, indicados em lista quádrupla pelas Confederações dos Trabalhadores no Comércio, na Indústria, nos Transportes Marítimos e nos Terrestres.

§ 1º Os membros efetivos das alíneas a e b serão escolhidos entre os servidores dos setores governamentais ligados diretamente à execução da política econômica e financeira.

(+) Modificado pelo Decreto-lei 37 de 18.11.66, conforme explicação apresentada a seguir:

## Capítulo II (Decreto-lei 37 de 18.11.66):

Art.148 São membros natos do Conselho de Política Aduaneira o Diretor do Dep. de Rendas Aduaneiras, do Ministério da Fazenda, e o Chefe da Divisão de Política Comercial, do Ministério das Relações Exteriores, ampliando-se para mais 2 membros a representação governamental a que se refere a alínea b do art. 24 da Lei 3 244 de 14.8.57.

Art.149 Fica ampliada para 2 membros efetivos a representação das Confederações Nacionais dos Trabalhadores.



§ 2º Os membros do Conselho a que se referem as letras b, c, d e e, deste artigo, serão nomeados por decreto do Presidente da República pelo prazo de 4 anos renováveis pela metade, de 2 em 2 anos, podendo ser reconduzidos até duas vezes. Os suplentes servirão por convocação do Presidente nos impedimentos dos correspondentes membros efetivos.

§ 3º No período inicial, a metade dos membros será nomeada por 2 anos.

§ 4º Os membros a que se refere o item b serão indicados pelo Ministro da Fazenda, e os dos itens c, d e e, pelas respectivas Confederações, estas em lista tripla para cada cargo.

§ 5º O Presidente e o Vice-Presidente, este eleito pelo Conselho dentre os membros indicados pelas Confederações, terão o mandato de 2 anos;

Art. 25 O Conselho funcionará com a presença de 2/3 de seus membros, sendo as decisões tomadas por maioria.

### Política Tarifária

Mais especificamente quanto às importações, novamente surge a falta de coordenação da política global, e a instituição é responsável por este fato. Basta observar que a filosofia da lei que cria o CONCEX é nitidamente orientada para atender uma maior liberalidade de comércio exterior, a fim de evitar monopólios e ineficiência de produção interna, resguardando, contudo, a proteção à indústria nacional. No entanto, pela sua própria estrutura o CPA - órgão que se faz representar no CONCEX - prejudica a boa execução das ações para as diretrizes emanadas do CONCEX, tão heterogênea é aquela estrutura. Somente é explicada a sua composição quando o sistema econômico não obedece a planos de Governo, previamente traçados, imperando a liberdade de ação para as atividades econômicas. Este não é o caso presente do Brasil, e o sistema administrativo brasileiro tem caminhado rapidamente para o estágio de planejamento, a exemplo das demais nações em desenvolvimento.

Além do mais, se CPA não é indicada uma política industrialista, na qual se pudesse basear a proteção à industrialização. Para superar esta falta o mecanismo de proteção é o mais ineficiente possível, consultando-se aos interessados se determinado equipamento poderia ser fabricado no Brasil, ou se existe similar. Resultado de tal consulta é uma longa demora na resposta, enviando-se a consulta para a Confederação das Indústrias, daí para a Federação das Indústrias de São Paulo, depois para as Associações ou Sindicatos, etc..., gerando a descoberta de meios escusos que aliviam o processo. Também, devido à rápida evolução da tecnologia, desmorcento o conceito de similaridade, e classificação de um produto passa a depender do Inspetor da Alfândega, e é este que finalmente tem a decisão da importação de bem ou equipamento.

Pela rigidez da instituição, as leis tendem a ser genéricas, já que é longo o processo de elaboração das mesmas. Essa generalidade das leis permite uma grande flexibilidade quando da sua execução pelos órgãos, e, então, passa o sistema a depender da melhor ou pior acuidade na interpretação.

O CPA é notoriamente criticado por todos que lidam com o setor externo da economia. Deve-se, contudo, observar as circunstâncias mencionadas acima, para se compreender que o erro é do próprio sistema. Naturalmente que bons técnicos poderiam superar as falhas de coordenação geral. Contudo, a falta de técnicos em número suficiente é um fato consumado, e admente o maior nível de detalhe dos objetivos junto a uma fiscalização da execução das ações pelo órgão planejador central poderá efetivamente coordenar os esforços para o objetivo comum.

POLÍTICA DE PROMOÇÃO AS EXPORTAÇÕESÓrgão de Decisão: CONCEX

Órgãos de Elaboração:

- 1) CACEX;
- 2) Divisão de Promoção Comercial (DIPROC), do Ministério das Relações Exteriores;
- 3) Serviço Técnico de Auxílio ao Planejamento.

O CONCEX tem tentado centralizar os objetivos neste campo, de limitando normas de procedimento para o setor externo. A criação de armazéns alfandegados, a desburocratização do setor e a coordenação de trabalhos da DIPROC e da CACEX são fatos positivos no campo das ações. A isso ver, parece que a evolução desse campo no setor externo tem-se comportado satisfatoriamente. Talvez devido a tratar-se de política com mais fácil aceitação unânime e também pela pequena intervenção de órgãos.

A DIPROC está organizando o funcionamento dos antigos escritórios comerciais no exterior, e as últimas informações indicam que este trabalho vem sendo bem organizado, inclusive com o incremento do uso de feiras internacionais.

Entretanto, o Ministério da Fazenda, através do seu Departamento de Rendas Aduaneiras, ainda não está entrosado no esquema e, de acordo com informações colhidas, tudo indica que o critério de seleção de pessoal para os postos alfandegários obedece a injunções políticas. O funcionamento da Alfândega ainda prejudica a ação do exportador, segundo as queixas de vários exportadores. É uma necessidade urgente efetivar a regulamentação sobre o envio de amostras, bem como facilitar o uso do "draw-back" (+).

---

(+) O CONCEX está tentando efetivar tais medidas.

Finalmente, o STAP realizará estudos sobre os principais produtos de exportação e importação do Brasil, para orientar o intercâmbio comercial com novas áreas. Contudo, encontra-se atualmente em fase de reestruturação, não estando ainda definidos os objetivos desse órgão.