

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 VIESES DA POLÍTICA COMERCIAL
Autor(es)	Renato Baumann
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592cap3

Título do livro	Percurso Incompleto: a política econômica externa do Brasil
Organizadores(as)	Renato Baumann
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350592
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350592

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <https://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 e Orçamento.

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

VIESES DA POLÍTICA COMERCIAL

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma visão geral da evolução das principais linhas da política comercial externa no Brasil, desde os anos 1960, com foco nos incentivos às exportações e nas variações da política tarifária em relação a importações.

A economia brasileira apresenta uma situação peculiar, uma vez que tem mantido, ao longo do tempo, barreiras no acesso a importações, ao mesmo tempo em que, desde a década de 1950, tem adotado enfoque mais liberalizante na atração de capital externo: abertura financeira não acompanhada de abertura comercial. De fato, o que se observa em termos de maior envolvimento com o comércio internacional é, sistematicamente, a ênfase frequente – embora com algumas interrupções ao longo do tempo – no estímulo a exportações, enquanto, do lado das importações, os efeitos das barreiras são aliviados por meio de medidas típicas, frequentemente associadas a compromissos de exportação.

Não há, aqui, pretensão de esgotar os temas nem de apresentar uma cobertura completa de todas as medidas que afetam as exportações e as importações. Assim, não há maiores considerações sobre mudanças na estrutura institucional do comércio exterior nem sobre a análise setorial das diversas medidas. Não se apresentam as características das medidas de contingenciamento das importações (medidas *antidumping*, medidas compensatórias, salvaguardas), sejam as adotadas pelo Brasil ou aquelas impostas ao país, não há detalhes sobre normas e padrões técnicos ou medidas sanitárias e fitossanitárias, da mesma forma que não se entra em detalhes sobre procedimentos aduaneiros ou sobre a tributação ou a proibição de exportações de determinados produtos. Tampouco se discute o tema da tributação interna, a taxação de alguns produtos exportáveis, a política cambial, as limitantes impostas pela infraestrutura inadequada e outros tantos temas associados à política comercial externa em seu conjunto.

O propósito é mostrar a constante diferença de ênfase – desde meados da década de 1960 – entre a preocupação com promover exportações e os movimentos apenas esporádicos e limitados no que se refere à facilitação de importações. Essa diferença se dá por conta do diagnóstico que recomendava cautela na liberação

comercial, ao enfatizar as condições estruturais do balanço de pagamentos numa economia em desenvolvimento, e por decisões compreensíveis apenas à luz da economia política.

O pouco de abertura às importações alcançado até aqui está mais frequentemente associado a programas específicos que favoreçam as empresas exportadoras, mantendo o traço mercantilista até hoje, caracterizado por um gradualismo seletivo. Essa estratégia não beneficia as empresas não exportadoras, tem efeitos sobre a produtividade e penaliza os consumidores, ao mesmo tempo em que favorece de modo recorrente um grupo de grandes empresas.

O capítulo está dividido em cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção relata as principais características da política comercial externa do Brasil entre a década de 1960 e o início dos anos 1990, quando houve alterações significativas. É mostrado que dois motivos que a literatura atribui para a permanência de alíquotas elevadas de Imposto de Importação – sua importância enquanto fonte de arrecadação tributária ou a busca de ganhos por meio da adoção de “tarifa ótima” – simplesmente não se aplicam ao caso brasileiro. Essa seção mostra a diversidade de incentivos empregados para estimular e diversificar a composição das exportações brasileiras, ao mesmo tempo em que há referências a tentativas tímidas e frustradas de alteração das barreiras a importações.

A terceira seção descreve as principais medidas adotadas a partir da década de 1990. De início, e até meados da década, houve redução nos incentivos, por razões fiscais e pelo questionamento quanto à adoção de políticas proativas, mas logo as crises mexicana e asiática na segunda metade da década mostraram a importância de retomar a política de estímulos às exportações. Em relação às importações, a redução generalizada de alíquotas a partir da adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercado Comum do Sul (Mercosul), num contexto de extinção de diversos mecanismos não tarifários, teve como consequência o aumento da importância dos efeitos das tarifas nominais, a redução dos graus de liberdade nacionais na alteração dos níveis tarifários e a criação de mecanismos *ad hoc* de redução tarifária para alguns produtos em situações específicas, bem como o estímulo ao desenvolvimento da capacidade de inteligência comercial, para identificar situações de *dumping*.

Na quarta seção, são apresentadas algumas indicações de que a preservação de níveis elevados de Imposto de Importação – sobretudo para a importação de bens de produção – não apenas coloca a economia brasileira numa situação de menos competitividade em comparação a outras economias emergentes, como comprovadamente afeta de forma negativa a produtividade. É mostrado, ainda, que a menor transparência no processo de definição das alíquotas do Imposto de Importação levou, em algum momento, a variações excessivas dessas alíquotas

em curto período de tempo para produtos específicos, o que comprova alguns postulados da teoria de economia política da política comercial sobre o poder de pressão de grupos interessados e organizados.

A quinta e última seção apresenta algumas considerações de ordem geral.

2 UM PADRÃO DE LONGA DATA

A economia brasileira tem longa história de adoção de barreiras às importações. No início do século passado, essa dependência tinha um peso macroeconômico considerável, por representar 35% na receita total arrecadada na década de 1930. Contudo, com a intensificação do processo de industrialização e a diversificação da base impositiva, o argumento fiscal para a adoção de impostos sobre importações foi perdendo fôlego: na década de 1940, esse imposto representava 14% da receita total; na década seguinte, 4%; nos anos 1960, 8%; e 7% na década de 1970 (Abreu, 1990).

Em 2021, o Imposto de Importação correspondeu a não mais que 3% do valor total arrecadado, um padrão próximo ao das economias industrializadas. Isso significa que, diferentemente de economias menores, em que há forte dependência do imposto sobre produtos importados como fonte de receita fiscal (uma vez que estruturas produtivas pouco diversificadas implicam limitação da base impositiva, e dada a maior simplicidade e o baixo custo da cobrança desse tipo de imposto), no caso da economia brasileira, não deveria haver, do ponto de vista estritamente fiscal, maiores restrições a reduzir a estrutura tarifária.

Tampouco se pode entender a permanência de níveis comparativamente elevados de barreiras comerciais a partir do que a teoria classifica como “tarifa ótima”: grandes economias podem absorver ganhos ao tributar importações porque a retração na demanda, decorrente do encarecimento dos produtos no mercado nacional, associada ao peso dessas grandes economias no mercado internacional, pressiona à baixa os preços dos itens importados, e com isso o país se beneficia pelo aumento da relação entre preços de exportação e preços de importação (relação de trocas). No caso da economia brasileira, no entanto, sua participação no comércio internacional é reduzida, exceto para alguns produtos específicos, portanto essa possibilidade é descartada desde logo.

Do início dos anos 1970 ao final da década de 1980, a política comercial externa do Brasil se baseava no diagnóstico de que uma economia em desenvolvimento apresenta eventuais superávits comerciais, dependendo de alguns fatores, sobretudo quando os preços externos lhe são favoráveis. No entanto, há uma restrição estrutural, que provoca déficits sistemáticos nas transações com serviços, portanto em transações correntes: nessas economias, existem tipicamente despesas externas com pagamentos de seguros e fretes para o transporte

das mercadorias transacionadas, assim como outros gastos, a exemplo de pagamentos de *royalties*, assistência técnica, remessa de lucros etc. Isso faz com que o equilíbrio do balanço de pagamentos dependa frequentemente do superávit gerado nas transações com mercadorias.

Esse diagnóstico leva, naturalmente, a se ressaltar a importância do desempenho das exportações como forma de maximizar a probabilidade de bons resultados positivos na balança comercial, ao mesmo tempo em que alimenta temores associados à redução das barreiras às importações, por medo de agravar os desequilíbrios nas contas externas.

Essa visão (associada aos exemplos de algumas economias asiáticas com a promoção de exportações) provocou, na segunda metade da década de 1960, o início dos primeiros incentivos às exportações no país, a começar pela isenção de tributos internos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), para não elevar desnecessariamente os preços dos itens a serem exportados. Teve início também a adoção gradual de outros incentivos fiscais e creditícios e de política cambial ativa que assegurasse retorno relativamente estável ao setor exportador, sobretudo a partir das minidesvalorizações adotadas no final de 1968. Uma breve tentativa de reduzir os impostos sobre importação no final da década foi malsucedida e logo revertida.

2.1 Os incentivos às exportações

O objetivo – manifesto a partir do final dos anos 1960 – de se atingirem níveis expressivos e estáveis de exportações, associados a uma diversificação do tipo de produtos exportados, mas sem alterar de forma expressiva a estrutura de barreiras às importações, levou à adoção de um volume significativo e diversificado de incentivos às exportações de manufaturados, que, segundo estimativas (Baumann e Moreira, 1987), poderiam superar dois terços do valor exportado (caso uma empresa utilizasse todas as modalidades disponíveis, o que não era impossível).

As décadas de 1970 e 1980 foram caracterizadas por política comercial externa ativa, com a imposição de barreiras variadas às importações,¹ e pela preocupação explícita com a diversificação de pauta de exportações e de mercados, via provisão de incentivos elevados às exportações e uma política de câmbio real administrada principalmente em função da balança comercial. Outra característica do período foi o número elevado de instituições cuja atuação tinha efeitos sobre a política comercial externa. Na segunda metade dos anos 1980, os incentivos foram gradualmente reduzidos, até a segunda metade dos anos 1990.

1. Chegou a haver lista de produtos cuja importação era proibida (além dos tradicionais itens, como drogas ilícitas, armas e outros itens, de importação ilegal na maior parte dos países), compreendendo algo como uma terça parte da lista de itens que compõem a nomenclatura de mercadorias.

A preocupação com a diversificação da pauta exportadora, estimulando crescente participação de produtos manufaturados, que supostamente se caracterizam por maior elasticidade-renda da demanda e maior estabilidade de preços em comparação com os produtos primários, levou a uma estrutura de incentivos viesada no sentido de beneficiar os industrializados.²

O início do processo de envolvimento mais decisivo com vendas externas programadas e mais diversificadas ocorreu em paralelo ao período de crescimento expressivo da economia brasileira – o chamado “milagre brasileiro”, com crescimento do produto interno bruto (PIB), superando os 10% anuais. Uma vez que a estrutura de incentivos beneficiava os produtos manufaturados, isso deu origem a um intenso debate sobre a eventual distorção implícita na estrutura desses incentivos. Eles favoreciam setores produtivos com maior intensidade de capital (pelo peso da redução ou eliminação do IPI), diferentemente da presumida vantagem comparativa da economia com grande contingente de mão de obra. Assim, a crítica era de que se estaria introduzindo, via política de promoção de exportações, mais um viés concentrador de renda (Baumann, 1985).

Em 1972, foi criado um dos instrumentos mais importantes para o estímulo de exportações industriais: os programas especiais de exportação (conhecidos como Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação – Befifex), que se somaram ao conjunto de outros incentivos. Seu atrativo básico era que uma empresa que se comprometesse a internalizar volume significativo de recursos via investimento e a exportar um montante determinado (segundo metas pré-definidas em comum acordo com o governo) passaria a ter direito a importar com isenção ou redução de impostos (de importação e sobre produtos industrializados) os insumos que compõem sua linha de produção destinada ao mercado interno, em valor correspondente a uma porcentagem do montante exportado, além de ter acesso ao crédito-prêmio do IPI e a outros benefícios, como depreciação acelerada.

Para garantir o cumprimento dos compromissos (a empresa deveria apresentar saldo líquido de divisas positivo a partir dos primeiros anos do contrato), era facultada também a importação de bens de capital livre de impostos. Originalmente pensado para poucas grandes empresas no setor de material de transporte,

2. Tyler (1976) oferece uma descrição detalhada da transição de um sistema de substituição de importações para a política de promoção de exportações.

esse programa foi gradualmente ampliado, em termos de setores e de empresas, chegando a envolver mais de trezentos contratos.³

A isenção ou redução dos impostos de importação e do IPI com base nos contratos Befiflex correspondeu, entre 1976 e 1985, em média, a 76% do valor importado pelas empresas beneficiadas e a 21% do valor exportado por elas (Baumann, 1990).

Considerando-se o conjunto dos incentivos às exportações,⁴ inclusive os concedidos via contratos Befiflex, o gráfico 1 ilustra sua evolução no período de maior intensidade: se considerados todos os incentivos – fiscais e de financiamento –, o exportador de manufaturas poderia contar com um volume total de incentivos que correspondia de 50% a 70% do valor *free on board* (FOB) exportado. Em 1982, esse percentual se aproximou de três quartos do valor.

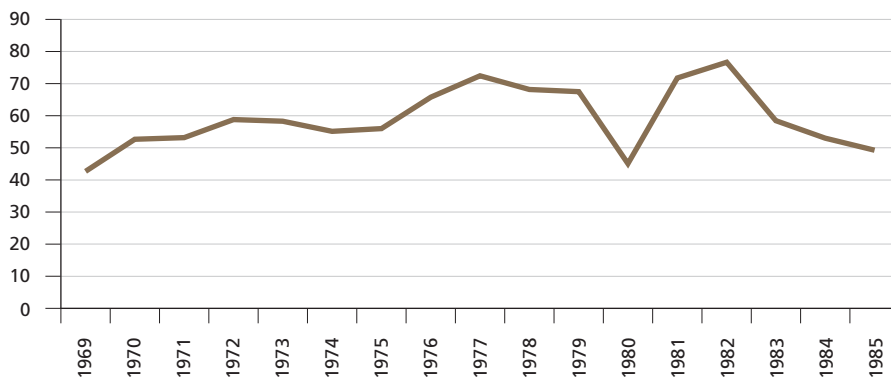
A preservação de um percentual tão expressivo de incentivos ao setor exportador teve claras repercussões em termos orçamentários. De fato, no início dos anos 1980, foram intensas as discussões relativas à disponibilidade e aos custos dos recursos destinados a estimular exportações, bem como foi considerável a pressão por parte de agências multilaterais para a eliminação do componente de subsídios implícitos nessas transferências e sobre a necessidade de se reduzir o viés anticomércio da política econômica, por meio de maior abertura comercial.

No entanto, como se tratava da chamada “década perdida” em toda a América Latina, em função do súbito encarecimento do serviço da dívida externa, era preciso contar com estímulos às vendas externas, ao mesmo tempo em que persistia o temor de que uma abertura comercial dificultasse ainda mais a gestão da balança de pagamentos. Durante a década de 1980, o ingresso de investimentos estrangeiros ficou limitado basicamente a operações de conversão de dívida externa.

3. Entre outras distorções, na negociação com as empresas, o governo frequentemente forçava o compromisso de exportações além do valor pretendido pelos empresários, o que aumentou o número de inadimplências. Além disso, o processo decisório era pouco transparente. As decisões eram tomadas por um grupo formado por representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e um representante da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) participava das reuniões, para apoio técnico, mas sem voto. Como representante do então Ministério do Planejamento junto ao Befiflex, presenciei em diversas oportunidades o representante da Cacex determinar, com base na lista de itens cuja importação era pretendida pela empresa, quais podiam e quais não podiam ser incentivados, com base apenas em sua própria percepção de existência de similar nacional dos itens cuja importação era pleiteada pelas empresas.

4. Essas estimativas consideram como incentivos fiscais a isenção do Imposto de Importação, do IPI, da Taxa de Melhoramento dos Portos, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), da Taxa de Expediente, do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do depósito compulsório sobre importações via *drawback*; e como incentivos financeiros o financiamento de capital de giro – resoluções nº 674/882, nº 950 e nº 643/883, do Conselho Monetário Nacional (CMN), Certificado de Inscrição para o programa de redesconto de títulos relativos à produção de itens a serem exportados (CIC-Crege nº 14-11), e nº 68, do Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex), financiamentos a *trading companies*, a investimentos no exterior, à elaboração de projetos, a entrepostagem, às exportações em consignação, à promoção comercial no exterior, à venda de projetos e à comercialização, o financiamento direto ao exportador e a equalização das taxas de juros externas, assim como a alíquota média geral de crédito-prêmio.

GRÁFICO 1
Incentivos às exportações de manufaturados (1969-1985)
(Em %)¹



Fonte: Baumann (1990).

Nota: ¹ Equivale ao valor FOB das exportações de manufaturados.

Aos diversos incentivos existentes foi agregada a ativação do mecanismo do Convênio de Crédito Recíproco, que constituiu um forte estímulo às exportações de produtos manufaturados aos países latino-americanos:⁵ tratava-se de um mecanismo de *clearing* entre bancos centrais, o que possibilitava a realização de operações com menor desembolso de divisas, algo muito importante em situação de escassez de moedas fortes na região.

Com a preocupação de promover o desempenho exportador, a política de financiamento às exportações se tornou particularmente diversificada. Na avaliação do sistema de financiamento ao setor, um estudo publicado em 1986 (Baumann e Braga, 1986) enfatizava que o sistema de financiamento existente desde meados dos anos 1960 foi negativamente afetado por frequentes modificações em suas linhas básicas e orientação. Mas havia, na época, razoável diversidade de linhas de financiamento, favoravelmente comparável com a variedade encontrada em outros países.⁶

5. O mecanismo existia desde a década de 1960, mas foi de fato ativado vinte anos depois. Em meados dos anos 1980, chegou a viabilizar mais de 80% das exportações brasileiras de manufaturados para países vizinhos.

6. Linhas de financiamento às exportações existentes em 1984: i) pré-embarque: Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC), Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE), financiamento à comercialização de produtos entrepostados, financiamento à produção de produtos exportáveis – recursos dos bancos comerciais mais recursos Finex (recursos que as autoridades monetárias colocaram à disposição dos bancos para assegurar às empresas beneficiadas a redução de seus custos financeiros) –, financiamento à produção e comercialização de empresas comerciais-exportadoras, financiamento à produção para itens com ciclo de produção de mais de 180 dias, financiamento à produção (recursos do Banco do Brasil); ii) apoio e complementação: financiamento à exportação em consignação, à promoção comercial no exterior, a investimentos no exterior, para custear gastos com elaboração de projetos destinados ao exterior e para compra de equipamentos destinados à execução de obras no exterior; e iii) financiamento direto ao exportador ou ao importador, equalização de taxas de juros e financiamento de serviços de engenharia.

A canalização dos recursos disponíveis demandava, contudo, alguns ajustes, uma vez que era realizada por um número reduzido de bancos, implicando fragilidade dos tomadores ao negociarem as condições contratuais. Havia grande restrição à expansão das atividades do setor, imposta pelas limitações no seguro de crédito,⁷ o que representava um forte inibidor à ampliação do número de empresas na atividade exportadora, em função das dificuldades em obter financiamento de pré-embarque.

No início dos anos 1990, debateu-se sobre a criação de um banco de comércio exterior – seguindo a experiência de boa parte dos países industrializados – como alternativa às limitações institucionais à captação de recursos e à provisão de seguro de crédito, mas essa ideia não prosperou. Essa tentativa frustrada levou à reconstituição do financiamento público via Finamex, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (em 1990, para empresas exportadoras de máquinas e equipamentos), e Programa Proex, no Banco do Brasil (em 1991, reintroduzindo o mecanismo de equalização e modalidade pós-embarque), como discutido na seção três.

2.2 A política de importações

Até o final dos anos 1980, a política brasileira de importações se caracterizou pela preservação da estrutura básica de tarifas de importação determinada pela Lei das Tarifas, de 1957. A primeira alteração dessa estrutura, decorridos trinta anos, teve início em 1987. Além de inalterada, essa estrutura era superposta por um conjunto variado de regimes especiais de importação, que permitia redução ou isenção de Imposto de Importação a entidades religiosas, universidades e diversos outros agentes, o que dificultava a própria avaliação das barreiras comerciais adotadas. Um desses regimes – utilizado em diversos países e aceito nas regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e depois da Organização Mundial do Comércio (OMC) (e que permanece em vigor) – é o de *drawback*, adotado em 1966, que consiste em isentar de tributos os itens importados que comporão os produtos a serem exportados.

No Brasil, as importações estão sujeitas – além do pagamento do Imposto de Importação – ao pagamento adicional de IPI, ICMS, AFRMM e, desde 2004, também ao Programa para Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Assim, em lugar de alterar as alíquotas do Imposto de Importação, é possível conceder benefícios aos importadores alterando a incidência desses outros tributos.

7. O sistema era caracterizado, além disso, pela inexistência de mecanismos adequados de seguro, monopolizado pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), sem ser atividade prioritária desse organismo, e predominantemente concentrado no resseguro de financiamento de crédito de pós-embarque.

Nas décadas de 1970 e 1980, a política de importações permaneceu bastante cautelosa, a partir do diagnóstico da existência de determinismo estrutural de déficit na balança de serviços, característico de uma economia em estágio mediano do processo de desenvolvimento econômico.⁸ A isso se somou, após os dois choques dos preços do petróleo e da subida expressiva dos juros básicos na economia norte-americana, o temor de que qualquer iniciativa mais liberalizante da entrada de importações poderia ser vital para o equilíbrio das contas externas.

A partir de meados da década de 1980, a economia brasileira passou a conviver com uma novidade sem precedente, assumindo o compromisso de criação de um espaço econômico comum com economias vizinhas do Cone Sul. Isso permitiu a redução cautelosa de barreiras às importações de alguns produtos no comércio bilateral, com base em negociações de protocolos específicos. Ao mesmo tempo, as limitações ao equilíbrio comercial foram reduzidas com o desempenho exportador junto a outras economias da região, facilitado tanto pela permanência dos incentivos contratados pelo Befiex quanto pela reativação do mecanismo do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).

A permanência de estrutura tarifária inalterada por três décadas levou a política de importações a ser caracterizada por um conjunto de casuísmos, pela criação de regimes especiais de importação ou pela concessão esporádica de reduções tarifárias por parte do Conselho de Política Aduaneira (CPA), colegiado composto por treze representantes de agências de governo e por três confederações do setor privado (indústria, agricultura e comércio).

Para dar uma ideia do processo e da demanda reprimida por acesso a importações, entre 1980 e 1988, de um total de 2.665 casos analisados pelo CPA, 94% das decisões foram no sentido de redução ou isenção do Imposto de Importação. Os pleitos eram submetidos por instituições oficiais, embaixadas e consulados, empresas ou associações de produtores. Nesse período, 78% das demandas foram apresentadas por sindicatos de produtores e empresas, um reflexo da inadequação da estrutura tarifária, e em 63% dos casos a alegação era de inexistência de produção nacional similar aos produtos cuja importação se pretendia liberar (Baumann, 1993).

Em 1988, havia sido aprovado um cronograma de modificação gradual da estrutura do imposto sobre importações, o que foi – em trinta anos – a primeira alteração da chamada Lei das Tarifas, de 1957. Em 1990, esse cronograma foi acelerado de forma significativa, ao mesmo tempo em que houve mudança expressiva na institucionalidade pública a cargo da política comercial externa, assim como a eliminação dos chamados regimes especiais de exportação e de diversas barreiras não tarifárias.

8. Foram recorrentes as alegações de defesa da política adotada com referência ao art. XVIII do GATT, que permitia preservação de barreiras a importações em situações de ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

O temor inicial quanto ao comércio externo foi gradualmente substituído por uma visão – compartilhada por outras economias na região – que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) chamou, em diversos documentos, de “regionalismo aberto”. A busca de complementaridade com os países vizinhos via comércio se mostrou importante para viabilizar um “aprendizado” para os novos exportadores (que iniciavam a experiência de exportar em negócios com países vizinhos, para depois se aventurar em mercados mais competitivos), ao mesmo tempo em que o maior acesso a itens importados ajudou no combate à pressão sobre os preços internos, reduzindo margens de ganhos em setores oligopolizados e contribuindo para estimular a competitividade via importação de insumos. De fato, a ênfase em políticas de combate a processos inflacionários em várias economias contemplava também processos de abertura comercial.

Em 1990, houve uma importante reforma das instituições a cargo da formulação da política comercial externa, com a extinção dos dois órgãos centrais, o CPA e a Cacex, e a criação da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), no Ministério da Indústria e Comércio.

Em 1994, foi antecipada (para setembro) a adoção da TEC do Mercosul, prevista para ser implementada a partir de janeiro do ano seguinte. A média simples (não ponderada) das tarifas de importação, que era de 32% em 1990, foi reduzida para 13% em 1995. De um universo transacionado de 13.428 produtos (classificação a dez dígitos), não menos que 11.183 (83%) tiveram redução de tarifa (Baumann, Rivero e Zavattiero, 1998), o que motivou a frequente associação da adoção da TEC com um processo de abertura da economia.

O fato de a TEC do Mercosul passar a vigorar no país significou uma perda de autonomia na condução da política tarifária, uma vez que qualquer modificação na estrutura da tarifa precisa ser aprovada pelos quatro países-membros do Mercosul. Para implementar reduções tarifárias pontuais para produtos específicos, requeridas em determinadas conjunturas, o governo precisou incluir parte dos produtos na lista de exceção nacional do Mercosul, que posteriormente foi modificada em novas listas, com alíquotas válidas por um ano.

O processo de abertura da economia retrocedeu no período de 1995 a 1998, após a crise do México, em dezembro de 1994, quando se tornou inviável o financiamento do déficit comercial crescente (decorrente da valorização da taxa de câmbio e da ampliação da abertura comercial no início do Plano Real). As barreiras mais importantes (e menos explícitas) haviam sido retiradas em 1990, e, como consequência, foram as tarifas e a taxa de câmbio que afetaram as importações durante toda a década. Em novembro de 1997, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3%, para reduzir o déficit em transações correntes ante a crise financeira internacional.

A opção por maior abertura esteve ademais associada – após 1994 – ao processo de aproximação com outras economias do Cone Sul e à própria lógica do programa de estabilização de preços, que demandava maior concorrência por parte de produtos competidores externos.

Essa vinculação com o nível de preços internos proporcionou – tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina – um papel especial à abertura. Não apenas considerações de eficiência produtiva estavam envolvidas. O compromisso político com a sinalização aos agentes econômicos da importância atribuída a essa política levou, por exemplo, a que os países da região “consolidassem” a totalidade de suas tarifas junto à OMC.⁹ A América Latina permanece com o destaque de ser a única região com a totalidade de suas tarifas “consolidadas” na OMC.

De modo semelhante, um dos pilares da política de estímulo ao setor exportador desde o final dos anos 1960 havia sido a relativa garantia de preservação do valor real da taxa de câmbio, por meio de minidesvalorizações que – com poucos períodos de exceção – buscaram preservar o diferencial de paridade com outras moedas. A partir de 1994, a lógica do novo enfoque de política de preços sem indexadores demandava, diferentemente, o rompimento de todo tipo de inércia na formação de preços, e com isso a sinalização aos agentes econômicos passou a ser menos previsível que no modelo anterior.

Em termos institucionais, e dada a superposição de atribuições entre diversas agências de governo no que se refere à política comercial externa, foi criada em 1995 a Câmara de Comércio Exterior (Camex), vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, com as funções de ser o espaço para discussão e consolidação das posições dos diversos ministérios e de definir as diretrizes da política externa, inclusive as negociações comerciais internacionais.

Nos trinta anos desde o final da década de 1960, quando passou a ser objetivo explícito a inserção nos mercados internacionais de maneira mais diversificada, em termos de produtos e de mercados de destinos, a política comercial externa brasileira adotou uma postura quase mercantilista, dada a preocupação em preservar e ampliar o saldo comercial a cada ano.

Digamos que seja quase mercantilista porque não se tratava apenas do culto à acumulação de divisas *per se*, mas porque, uma vez superado o ceticismo em relação à capacidade de exportar – típico de diversas economias em desenvolvimento, e que se convencionou chamar de “pessimismo das exportações” –, passou-se a preservar a cautela em relação a importações com base na visão de que era preciso

9. Tarifa “consolidada” é o nível máximo que uma tarifa pode atingir, conforme registro junto à OMC. As tarifas “aplicadas” não podem superar esse limite, sob pena de o país infringente ter de negociar esse novo nível com todos os demais membros da OMC.

assegurar saldos expressivos no comércio de mercadorias para poder fazer face aos desequilíbrios nas transações em serviços.

As crises financeiras externas certamente reforçaram e muito essa interpretação. Sobretudo a partir das crises mexicana (em 1995) e asiática (em 1997), passou a ser consenso na literatura econômica a importância de cada economia poder contar com a segurança proporcionada por um estoque expressivo de divisas, o que reforça a preocupação com a preservação e a ampliação do saldo comercial, entre outras medidas. Mesmo com o reconhecimento de que um acesso ampliado a itens importados contribui para a competitividade e, portanto, para o próprio desempenho exportador, a abertura comercial passou a ser aceita, mas dentro dos limites determinados pela preocupação maior: o equilíbrio contábil das contas externas.

3 A POLÍTICA COMERCIAL MAIS RECENTE

Como será mostrado a seguir, permanece válida a observação de que também no período recente os graus de liberdade e a criatividade são bem maiores no caso da política de estímulo às exportações.

A resistência a uma política mais liberal com relação a importações permanece basicamente preservada, ao longo do tempo, com pequenos ajustes. Além das razões já mencionadas, como a preocupação com o saldo comercial, seja para cobrir desequilíbrios em transações correntes, seja para tornar possível a maximização dos níveis de reserva de divisas, para fazer face a choques externos, a seção 4 discute um pouco da economia política subjacente à resistência a uma abertura comercial mais ampla.

3.1 A política de exportações

Na primeira metade da década de 1990 – tanto por razões internas quanto por normas aprovadas na OMC –, foram abolidos diversos mecanismos de incentivo, como os subsídios fiscais, houve mudança significativa na institucionalidade governamental dedicada ao comércio exterior, além de redução substancial dos recursos destinados ao financiamento de exportações, e foi extinto o Befiex.¹⁰ A taxa de câmbio acumulou forte valorização até 1998.

A lógica passou a ser de que o estímulo genuíno às exportações, sustentável no tempo, seria decorrente das medidas de aumento de competitividade estrutural da economia e da liberalização das importações.

10. Um aspecto pouco considerado é que os incentivos via Befiex afetaram um percentual expressivo (mais do que a terça parte) das exportações brasileiras de produtos manufaturados até meados da década, apesar de esse mecanismo haver sido extinto em 1990. A explicação se encontra nos prazos dos contratos já firmados à época da extinção do programa e nos valores envolvidos nesses contratos.

Houve ainda um aperfeiçoamento do sistema de financiamento e de seguro de crédito ao setor exportador, foram adotadas ações para aumentar a eficiência e reduzir custos na infraestrutura de transportes e serviços de portos e procedeu-se a uma gradual desvalorização cambial.

Em 1991, foi criado o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), com recursos orçamentários e gerido pelo Banco do Brasil, para apoio às exportações de bens e serviços, proporcionando condições de financiamento semelhantes às obtidas nos mercados internacionais, segundo duas modalidades: o financiamento direto e a equalização de taxas de juros.

No mesmo ano, foi criado o Finamex, no BNDES, com duas modalidades de financiamento, para apoio à indústria nacional de bens de capital na concorrência com outros países. O Finamex pré-embarque financia a produção de itens de ciclo longo de produção e comercialização, basicamente bens de capital destinados à exportação; e o Finamex pós-embarque refinancia as exportações das empresas brasileiras de bens de capital, por meio do desconto de títulos e documentos correspondentes às transações com outros países.

Em 1993, foi criado um mecanismo (Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex) para a facilitação de tramitação documental dos exportadores, por sistema informatizado. Nesse mesmo ano, foi criado o Programa de Geração de Renda (Proger), linha de financiamento em moeda local para a produção de até 100% do valor de bens exportáveis e promoção comercial de exportações, que beneficia empresas pequenas, com receita anual de até R\$ 5 milhões, que tenham sede no Brasil. O programa tem custos mais baixos que outras linhas de crédito porque é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em 1996, a chamada Lei Kandir ampliou a não incidência de ICMS, de modo a estimular também as exportações de produtos primários e semielaborados, assim como a prestação de serviços ao exterior.

Em 1997, foi criado o sistema de Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof). Trata-se de instrução normativa que regula a importação de produtos, visando estimular a produção industrial e a exportação. Por esse mecanismo, é suspenso por um ano o pagamento de PIS, Cofins e IPI incidentes sobre as importações destinadas à transformação industrial e à produção de bens para exportação. O programa é basicamente voltado para beneficiar as atividades no setor aeronáutico, na indústria automotiva, em semicondutores e na indústria de eletrônicos de alta tecnologia, para empresas com capital igual ou maior que R\$ 25 milhões. As vendas no mercado interno de produtos beneficiados pelo Recof são sujeitas às taxas incidentes sobre todas as importações e outras penalidades.

A partir de 1997 – sob forte influência do choque externo associado à chamada crise asiática –, iniciou-se um envolvimento mais expressivo do setor privado com a atividade de seguro de crédito ao comércio exterior, com a criação da Seguradora Brasileira de Seguro de Crédito (SBCE), única instituição autorizada a operar o seguro de crédito para exportação em operações de médio e longo prazos, cobrindo riscos de tipo comercial, político e extraordinários.

Também foi criada em 1997 a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), com o propósito de coordenar e implementar políticas de promoção das exportações, com foco nas empresas de pequeno e médio portes. É encarregada, além disso, de atrair investimentos estrangeiros, com os objetivos de aumentar e diversificar as exportações brasileiras, aumentar a inserção das empresas brasileiras nos mercados externos e abrir novos mercados.

A SBCE passou a contar, a partir de 1999, com cobertura do Fundo de Garantia de Exportações (FGE), a cargo do IRB, e, a partir de 2006, a cargo da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. A SBCE proporciona seguro de risco comercial para operações de até 180 dias, para bens de consumo, ou até dois anos para alguns equipamentos. A cobertura é de até 90% do valor segurado e não pago, garantida por recursos próprios da SBCE. Para operações de mais de dois anos de prazo, a seguradora opera como agente do governo federal, e a cobertura é feita com recursos do FGE, administrado pelo BNDES e composto por recursos do orçamento federal, o que torna o programa vulnerável à disponibilidade de recursos e à desvalorização cambial. A cobertura garantida pode atingir 95% dos riscos comerciais e até 100% dos riscos políticos e extraordinários. Os prêmios são calculados para cada caso específico.

Em 1999, foi constituído o Fundo de Aval para Micro e Pequenas Empresas Exportadoras e reformulado o Fundo de Garantia para a Promoção de Competitividade (FGPC). Com isso, consolidou-se um sistema público de apoio às exportações baseado em um tripé: créditos do BNDES Exim (financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, e outros bens e serviços, para exportação), seguro de crédito à exportação e mecanismo de equalização do Proex.

Em 2005, foi criado o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap), que permite a suspensão do pagamento de PIS e Cofins sobre a compra de bens de capital novos locais ou importados, a serem incorporados aos ativos da empresa. Para isso, a empresa deve ter exportado pelo menos 50% de sua receita no ano calendário anterior à demanda pelo uso do mecanismo e deve se comprometer a exportar esse percentual nos dois anos seguintes.

Também em 2005 foi criado o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes), que permite a suspensão da incidência de PIS e Cofins na aquisição de bens locais ou importados e sobre serviços de tecnologia da informação, bem como de IPI sobre a importação de novos produtos (desde que sem similar nacional) para incorporação nos ativos da empresa. As empresas beneficiadas devem ser dedicadas exclusivamente ao desenvolvimento de *software* e à provisão de serviços de informática e de telecomunicações e devem exportar pelo menos 80% de sua receita anual.

Em 2007, as empresas exportadoras de bens e serviços passaram a não ser mais obrigadas a internalizar a totalidade de suas receitas em divisas, podendo manter seus recursos no exterior. No mesmo ano, foram criadas por lei as Zonas de Processamento de Exportação, que são áreas geográficas demarcadas. Às empresas em operação nessas zonas é facultado importar bens e serviços com isenção de Imposto de Importação, IPI, PIS, Cofins e AFRMM. As empresas devem exportar 80% de sua produção. Bens e serviços vendidos no mercado interno, assim como os bens e serviços empregados na produção desses vendidos internamente, são sujeitos a todos os impostos incidentes sobre importações.

Ainda em 2007 foi criado o programa BNDES Exim, para provisão de crédito à produção de determinados itens. São elegíveis os produtos com um conteúdo nacional de 60%; itens com percentual mais baixo são consideráveis, a partir de análise específica. A lista de produtos passíveis de serem beneficiados compreende 70% das linhas tarifárias brasileiras. O objetivo do programa é promover a exportação com maior valor adicionado localmente, portanto a análise foca o percentual de conteúdo nacional. Todas as empresas exportadoras podem ter acesso aos recursos.

Em 2010, a Receita Federal e a Secex ampliaram o escopo do mecanismo de *drawback*, que passou a permitir a suspensão ou a isenção de impostos não apenas sobre insumos importados, mas também na compra local de insumos que compõem a produção para exportação. Além disso, o benefício passou a ser estendido também para empresas que compram bens locais ou importados para produzir bens intermediários a serem usados por outra empresa na fabricação de produtos a serem exportados (*drawback* intermediário).

Também em 2010 o BNDES criou o Exim Automático, para o financiamento das exportações brasileiras de bens de capital para países da América Latina e da África. Trata-se de linha de crédito de fornecedor (*supplier's credit*) para bancos localizados fora do território nacional e acreditados junto ao BNDES. Os critérios são definidos a cada caso, até um limite de US\$ 200 milhões, por até cinco anos. Os recursos são desembolsados para o exportador nacional após o embarque dos produtos.

Outra linha de crédito criada no BNDES foi a de financiamento de pré-embarque, para viabilizar a produção de bens de capital para exportação. As empresas beneficiadas devem ter sua sede e administração no território nacional.

Em 2011, foi criado o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários (Reintegra). Ele permitia aos exportadores de produtos manufaturados recuperar os custos com impostos sobre a cadeia de produção, como o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), até um valor máximo correspondente a 3% da receita com exportações pela empresa. O valor correspondente seria recebido como pagamento ou usado como crédito sobre impostos federais. Esse mecanismo operou até o final de 2012, quando foi extinto.

Ainda em 2011 foi criado o Fundo para o Financiamento de Exportações, para viabilizar as vendas externas de bens e serviços de empresas de menor porte (com receita anual de até R\$ 60 milhões), formado com recursos do governo federal (R\$ 1 bilhão) e de outras empresas, sendo administrado pelo Banco do Brasil pelos mesmos critérios do Proex.

Além desses, foi relançado o programa Revitaliza Exportação, criado em 2007 e novamente lançado em 2011, para financiar empresas exportadoras de qualquer tamanho que atuem em setores afetados negativamente pela crise internacional.

Essas são linhas de crédito específicas. Além delas, permaneceram em operação – já desde algum tempo – os chamados ACC, mecanismos de mercado que financiam até a totalidade do valor a ser exportado em período futuro, ACE, que repassa recursos aos exportadores correspondentes a itens já embarcados para o exterior, bem como o ACC Indireto, que financia empresas comercializadoras e produtores de matérias-primas, insumos e material de embalagem na produção de itens a serem exportados.

Em 2012, foi criada a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), para – como o nome indica – prover garantias a operações de exportação de grandes projetos de infraestrutura, analisados a cada caso.

Também em 2012 foi criado o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE), com o objetivo de promover o aumento do número de empresas exportadoras no país. As empresas interessadas são atendidas por comitês estaduais, a partir de metodologia específica, segundo o setor e as necessidades de cada empresa.

Em 2014, o Reintegra foi recriado e tornado permanente, ao mesmo tempo em que foi descontinuado o fundo de apoio às exportações com recursos do FAT.

O acesso ao Recof (que permite a suspensão, por um ano, do pagamento de Imposto de Importação, IPI, PIS e Cofins sobre os insumos usados na produção de produtos a serem exportáveis) foi flexibilizado em 2016, da mesma forma que houve diversos ajustes no programa BNDES Exim.

No final da década de 2010, pela primeira vez, o sistema de provisão de garantias de crédito encontrou problemas para operar, em virtude das dificuldades de pagamento de parte de alguns países beneficiados com créditos de fornecedor. Dada a dependência de recursos orçamentários, essa simultaneidade se mostrou mais expressiva do que a disponibilidade de recursos, e o sistema foi forçado a praticamente parar suas operações de financiamento. Passaram a ser discutidas no governo propostas para mudar a lógica do sistema, com maior participação de recursos privados.

Entre 2017 e 2019, as operações de provisão de garantias ao setor exportador foram fortemente reduzidas, em função da situação peculiar de inadimplência simultânea de contratos de financiamento a uns poucos países, associada a restrições na disponibilidade de recursos fiscais. Em 2020, foi iniciado o processo de reforma do sistema brasileiro de apoio creditício oficial ao comércio exterior. No modelo tradicional, os recursos da arrecadação de prêmios ou de gestão do patrimônio não podem ser empregados para pagamento de indenizações; busca-se uma alternativa que permita maior flexibilidade, sem dependência de autorização em lei orçamentária, para esses propósitos.

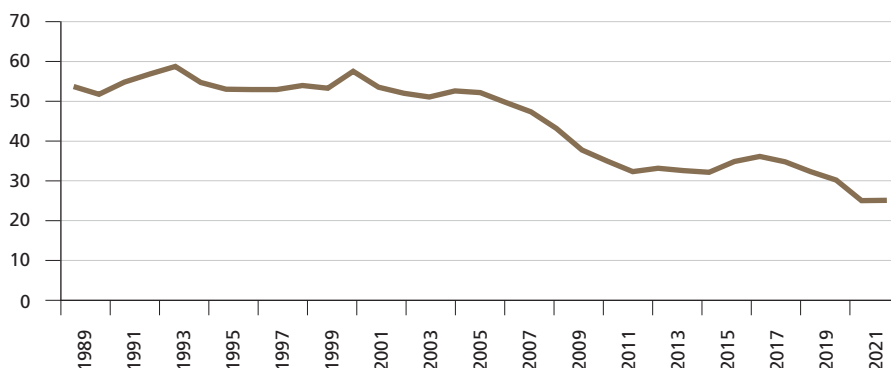
Em 2021, foi implementada na Secex uma plataforma digital voltada para fomentar as operações de comércio exterior, sobretudo de empresas de menor porte. Com esse mecanismo, a empresa pode identificar, comprar e consumir serviços voltados às exportações, tanto antes como após o fechamento dos contratos.

Esse conjunto de incentivos às exportações teve como foco, além de maximizar o influxo de divisas pela via comercial, promover a diversificação da pauta exportadora, no sentido do aumento da participação de produtos mais elaborados, com maior valor agregado internamente e, supõe-se, com maior elasticidade de renda e preço de demanda.

O gráfico 2 mostra que esse objetivo não foi bem-sucedido, uma vez que, em três décadas, essa participação nas exportações totais de fato se reduziu de forma quase linear, de 59% em 1993 para não mais que 25% em 2020 e 2021.

GRÁFICO 2

Exportações de manufaturados em relação às exportações totais (1989-2021)
(Em %)

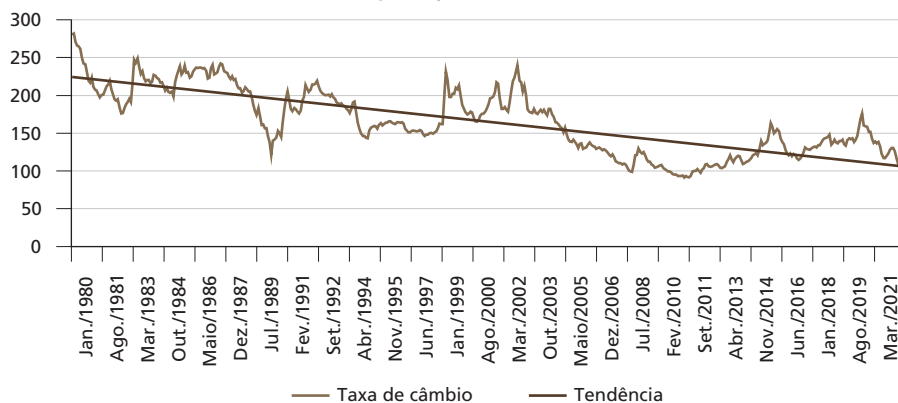


Fonte: World Development Indicators (WDI)/World Bank.

O efeito-preço sobre os produtos exportados explica parte desse resultado, dados os períodos de *boom* das chamadas *commodities*: não apenas o valor total exportado aumentou de forma substantiva como a entrada expressiva de divisas resultante desse *boom* provocou excesso de oferta no mercado interno de divisas, valorizando a moeda nacional e reduzindo a atratividade da atividade exportadora. Um indicador desse efeito é a taxa efetiva de câmbio, que reflete a relação das variações cambiais e estruturas de preços internos do Brasil comparativamente a outros países. O gráfico 3 mostra a tendência decrescente dessa taxa, sobretudo nas duas últimas décadas.

GRÁFICO 3

Taxa de câmbio efetiva real: exportações (IPA-DI)



Fonte: Ipeadata.

Obs.: 1. Valores de 2010 = 100.

2. IPA-DI – Índice de Preços ao Produtor Amplo-Disponibilidade Interna.

Parte da queda na participação dos manufaturados nas exportações é devida, também, ao desempenho em termos de volume exportado, ponto que pode ser ilustrado por uma simples estatística. Ao se considerar o período desde o ano 2000, os preços internacionais dos manufaturados exportados pelo Brasil variaram 99%, entre o mínimo em 2003 e o máximo em 2011. Nesse mesmo período, o volume exportado variou 85%, entre o mínimo em 2000 e o máximo em 2007.

Esses números enfraquecem em comparação com as variações registradas nas exportações da agricultura e da pecuária, no mesmo período: 212% de variação de preços entre o mínimo, em 2002, e o máximo, em 2011, e não menos que 352% em volume, entre o mínimo registrado em 2001 e o máximo, em 2020.

E mais: ao mesmo tempo em que os dados para agricultura e pecuária apresentam aumento quase linear e pronunciado do volume exportado desde o início da série, em 1996, para os manufaturados, o volume exportado ficou praticamente estável desde 2009.

Esses números são um reflexo claro das condições extraordinárias da demanda externa por *commodities*, explicadas por diversos fatores, inclusive climáticos, e das condições específicas no mercado de manufaturados, com preços afetados por progresso técnico e pelo aumento na oferta, associado à participação de exportadores asiáticos. Mas refletem também, de modo preocupante, a baixa competitividade da manufatura brasileira, sobretudo quando se considera que a demanda por esse tipo de produto tende a ser mais estável do que a demanda por produtos menos elaborados.

Os incentivos absorvidos pelo setor industrial para suas exportações evitaram certamente um resultado menos favorável, mas não foram suficientes para superar o efeito conjunto de algumas deficiências internas e de eventuais barreiras no acesso a mercados externos. As indicações mostradas nesta subseção são sugestivas de que a política de incentivos às exportações tem se caracterizado de forma sistemática por uma variedade expressiva de mecanismos, com baixo grau de coordenação e ainda menor avaliação dos seus efeitos.

3.2 A política de importações

No caso das importações, a estrutura tarifária reflete, em grande medida, as alterações adotadas na década de 1990, com a aceleração do processo de abertura, seguida da entrada em vigor da TEC do Mercosul.

Uma novidade foi o fortalecimento da equipe a cargo das análises de mecanismos de defesa comercial e dos instrumentos de combate às importações ilegais, na Secex do Ministério da Indústria e Comércio. A eliminação dos regimes especiais de importação e do uso frequente de quotas e controles quantitativos

reforçou o papel da tarifa aduaneira como mecanismo de proteção. Ao mesmo tempo, contudo, os graus de liberdade para sua modificação foram substancialmente reduzidos com a adoção da TEC, porque qualquer alteração de alíquota tem de ser negociada com os parceiros do bloco.

Essa maior rigidez na estrutura tarifária levou à intensificação do uso de mecanismos de defesa comercial, assim como do recurso mais frequente ao instrumento dos ex-tarifários (redução por tempo determinado a 2% ou 0% do imposto sobre a importação de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações – descritos a um nível mais detalhado do que os capítulos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias – que não tenham comprovadamente produção similar nacional) e das listas de exceção temporárias a que cada país-membro do Mercosul tem direito.

Para vários analistas, a renovação – em mais de um período – de autorização para importar determinado produto sob a forma de ex-tarifário é indicativa da não existência de produção nacional, e a alíquota correspondente deveria ser simplesmente zerada. Um dos problemas é que isso implica aplicar para todo um capítulo da nomenclatura de mercadorias uma alíquota que se justifica apenas para um item determinado.

Em 2004, o governo brasileiro lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). No tocante à inserção internacional, as medidas estiveram basicamente focadas em financiamento e promoção de exportações e, em relação às importações, essencialmente na maior facilitação de trâmites: entre 2004 e 2008, a tarifa média aplicada passou de 10,4% para 11,5%, em função da elevação do nível tarifário em produtos não agrícolas (produtos químicos, calçados, têxteis e sobretudo vestuário) (WTO, 2006).

Os diversos planos voltados para promover a competitividade e a recuperação do dinamismo industrial – a exemplo do Programa de Sustentação do Investimento, de 2009, do Plano Brasil Maior, de 2011, e do Plano de Aceleração do Crescimento – basicamente focavam, no que se refere ao comércio exterior, na promoção de exportações. As medidas propostas com relação a importações eram basicamente tópicas e relacionadas com procedimentos, pouco ou nada relacionadas com redução de barreiras às importações.

De fato, em 2012, foram feitas alterações pontuais que elevaram a alíquota do Imposto de Importação para um conjunto de produtos, basicamente insumos para a produção de plástico e borracha e produtos de ferro e aço (Castilho e Miranda, 2017).

Nesse mesmo ano, a Comissão de Comércio do Mercosul aprovou a adoção, por cada país-membro, de lista de exceções à TEC, a ser aplicada por doze meses

(renováveis por igual período) para as importações de até cem produtos, segundo classificação de oito dígitos da nomenclatura de mercadorias.

Adicionalmente, os países-membros do Mercosul são autorizados a reduzir as alíquotas de importação associadas a quotas de importação a até 2% para até trinta itens em relação aos quais há comprovado problema de abastecimento interno, por período de no máximo 24 meses, renováveis por mais doze meses.

Esses regimes são adicionais ao regime de importação sob *drawback*, que implica a suspensão ou isenção de Imposto de Importação, IPI, PIS, Cofins, ICMS e AFRMM incidentes sobre insumos importados e que comporão itens a serem exportados, além da facilidade – ainda pouco disseminada – da produção em zonas produtoras de exportação.

Entre 2013 e 2017, o país adotou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, conhecido como Inovar-Auto. Não se tratava especificamente de uma medida de controle de importações, mas, por ser uma iniciativa voltada para promover o aumento de competitividade no setor automotivo por meio de investimentos em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores, era baseada no crédito de IPI, com o qual criava uma condição diferenciada para produtores instalados no país.

Desde 2014, os procedimentos burocráticos para transações comerciais com o exterior – tanto exportações quanto importações – passaram a ser facilitados pela criação do Programa Portal Único de Comércio Exterior. Em 2016, o país ratificou o Acordo de Facilitação de Comércio, da OMC.

Um setor administrativo particularmente valorizado pela política comercial recente é o de inteligência comercial, por isso foi criada uma coordenação específica na Secex, em 2019, para análises dos efeitos de medidas de políticas.

A pandemia de covid-19 tornou premente a facilitação de importação de medicamentos, equipamentos e insumos de uso hospitalar. Assim, em 2020, foi acionada uma facilidade prevista no Tratado de Montevideu e foi criada uma lista de itens com alíquotas temporariamente reduzidas a zero. Além disso, em função do impacto das medidas sanitárias adotadas para lidar com a pandemia, foram também reduzidas a zero as alíquotas de Imposto de Importação de aeronaves e aparelhos para treinamento de voo, assim como partes e insumos utilizados na fabricação, reparação e manutenção desses itens, com base no diagnóstico de que esse foi um setor bastante afetado negativamente pelas medidas de cunho sanitário durante a pandemia.

Duas outras medidas relevantes em 2020 foram a extinção do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que

Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv), que consolidava as estatísticas relativas ao comércio exterior de serviços, e a modificação do *drawback* na modalidade suspensão, que passou a ser baseada nas quantidades envolvidas na operação, e não mais nos valores, com o objetivo de reduzir custos e atrair novas empresas. Foi, também, reativado o Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac), extinto em 2019, e que tinha o papel de orientar, harmonizar e supervisionar as atividades operacionais dos órgãos da administração pública relativas a importações e exportações.

Ainda como forma de minorar os efeitos da pandemia, em 2021 foi permitida a prorrogação, por um ano, dos prazos de *drawback* nas modalidades suspensão e isenção, e adotados novos procedimentos para a autorização para importar material usado e para os itens ingressados no país com benefícios fiscais. Houve, ademais, avanços significativos nos processos de facilitação dos trâmites burocráticos para as operações de importação e exportação.

No final de 2021 e no início de 2022, foram reduzidas as alíquotas de Imposto de Importação incidente sobre alguns itens da cesta básica, como forma de combater a pressão inflacionária. A composição das listas foi considerada, no entanto, de compreensão não imediata, ao incluir itens como importação de *jet ski*, dificilmente considerado como parte do consumo popular ou de influência sobre os custos de produção.

Em 2022, foi aprovada a redução da TEC (por iniciativa do Brasil) em 10% do Imposto de Importação incidente sobre bens de capital e bens de informática e de telecomunicações, afetando mais de mil itens, segundo a classificação de produtos. Da mesma forma, foram reduzidas as alíquotas de Imposto de Importação incidentes sobre produtos relacionados à produção de energia limpa.

4 ALGUNS EFEITOS E AS RAZÕES PARA A PRESERVAÇÃO DO *STATUS QUO*

As seções 2 e 3 mostraram que a política comercial externa do Brasil tem se caracterizado por iniciativas de estímulo ao setor exportador, com muito mais intensidade do que as eventuais reformas requeridas do lado das importações. Mas a preservação das restrições a importar não é sem custos.

Baumann e Kume (2013) mostram que, numa comparação com outras oito economias emergentes, o Brasil se destaca, preservando níveis muito mais elevados e praticamente inalterados das tarifas de importação sobre bens de capital e bens intermediários em 2000, 2005 e 2010, o que dificulta replicar aqui os ganhos de competitividade observados em outras economias que passaram a produzir segundo sua inserção em cadeias de valor. Uma condição básica para participar desses processos fatiados de produção é, precisamente, facilitar a movimentação internacional de insumos e de produtos finais.

Essa situação tem implicações maiores. Por exemplo, Gazzoli e Messa (2017) analisam os dados entre 1970 e 2007 e encontram que, para as tarifas de importação de insumos, a redução de 1 ponto percentual elevaria a produtividade em 1,8%. O mesmo estudo encontra efeito positivo sobre a produtividade associado à elevação de tarifa sobre produtos finais, uma vez que as empresas poderiam passar a cobrar preços internos mais elevados. No entanto, e como previsto, o efeito da redução de tarifas de insumos tem impacto muito maior sobre a produtividade do que a elevação de tarifas sobre produtos finais.

Outro trabalho (Messa, 2017) encontra que, entre 1999 e 2012, houve perda de produtividade total dos fatores do setor industrial, associada, sobretudo, ao aumento de barreiras não tarifárias às importações.

A persistência de barreiras às importações permite que as empresas que operam no mercado brasileiro tenham um ambiente de menor concorrência e, portanto, tenham possibilidade de ampliação de margens via elevação de preços praticados no mercado interno. Há, implícito, além dos impactos sobre a produtividade e a competitividade dos bens e serviços produzidos aqui, um efeito adicional distributivo, uma vez que os indivíduos de maior poder aquisitivo podem contar com a possibilidade de compras de itens básicos, como vestuário, calçados e outros itens, no exterior, enquanto as classes de renda mais baixa não têm alternativa, a não ser pagar os preços internos mais elevados.

As resistências a uma abertura comercial foram observadas mesmo quando houve significativa redução do nível médio das tarifas, ao se antecipar a vigência da TEC do Mercosul. Já foi mencionado que essa decisão implicou a redução de alíquotas de Imposto de Importação para um número expressivo de itens, além de ser frequentemente relacionada a um processo de abertura comercial, ainda que parcial.

Como também já mencionado, na reforma da política comercial externa, em 1990, houve a extinção de algumas instituições. A determinação das alíquotas de Imposto de Importação passou de uma atribuição de um colegiado, o CPA, com participação de representantes também do setor privado, para uma responsabilidade exclusiva de dois ministérios, o de Indústria e Comércio e o da Fazenda.

É possível argumentar, contudo, que houve perda de graus de transparência com essa mudança. Por exemplo, Baumann, Rivero e Zavattiero (1998) mostram que, nos 27 meses compreendidos entre julho de 1994 (quando foi lançado o Plano Real) e setembro de 1996, houve alguns produtos (medidos pela classificação de dez dígitos da nomenclatura de mercadorias) para os quais as alíquotas nominais de Imposto de Importação variaram entre seis e sete vezes, oscilando, em alguns casos, entre 20% e zero e retornando a 19%, e assim sucessivamente. Não há lógica econômica que explique tal trajetória. A única fonte de explicação

possível deve ser encontrada nos princípios da economia política da política comercial, em particular os mecanismos que possibilitam a influência dos agentes interessados nos processos decisórios.

As decisões governamentais com relação à política comercial são resultantes de dois vetores: as pressões recebidas de parte das empresas envolvidas ou afetadas indiretamente e as preocupações políticas com o bem-estar social (que compreende o nível de consumo da população, o poder de compra dos salários dos trabalhadores e o lucro das empresas; a ordem de prioridades varia segundo as opções políticas da equipe no governo).

Os benefícios de uma abertura comercial são dispersos pelo tecido social, compreendendo empresas e consumidores. É difícil identificar quem ganha com o maior acesso a importações, portanto não é fácil mobilizar os potenciais beneficiários para pressionar em prol da abertura. Em sentido oposto, as empresas potencialmente afetadas pela abertura se articulam para pressionar o governo a atuar em conformidade com seus interesses. Quanto maior o número de empresas em um setor e quanto mais concentradas suas unidades produtivas em termos geográficos, mais fácil e expressiva será a mobilização contrária à abertura (Rodrik, 1995).

Do ponto de vista político, grandes empresas representam um número expressivo de eleitores, e aos políticos não interessa contrariar seus interesses. Isso faz com que as empresas cujos processos produtivos tenham maior grau de interação com os processos em outros setores sejam mais propensas a se beneficiar da preservação de barreiras que mantenham distantes os produtos que competem com sua produção (Caves, 1976).

A formulação da política econômica – inclusive a definição da política comercial – é sensível à conjuntura econômica. Em momentos de baixo ritmo de atividade econômica, é mais fácil para as empresas pressionarem os governos a resistirem a processos de abertura, e essa pressão será mais intensa à medida que os setores potencialmente afetados dependerem de tipos específicos de mão de obra ou equipamentos.

Da mesma forma, em momentos de valorização da moeda nacional, é previsível a ocorrência de pressões internas para a adoção ou elevação de barreiras comerciais de diversos tipos, para evitar a concorrência de produtos importados, que se tornam mais baratos para o consumidor interno.

A institucionalidade, associada ao processo de definição da política comercial, desempenha papel fundamental. Se não existirem anteparos institucionais que protejam os agentes de governo da pressão por parte de grupos interessados, será mais difícil para as autoridades resistir às pressões de parte de grupos

organizados, mais frequentemente associadas à adoção de barreiras (Busch e Mansfield, 2010). As variações mencionadas anteriormente, de elevada frequência em período de tempo limitado nas alíquotas de Imposto de Importação, parecem corroborar esse postulado da necessidade de proteger as instâncias decisórias dos mecanismos de pressão por parte de interessados. Essa proteção é igualmente relevante quando se trata das próprias posições dos técnicos, no tocante a suas reações aos pleitos dos fabricantes em sua demanda por menor concorrência externa.

Baumann e Messa (2017) analisam os dados para o período de 2005 a 2010 e encontram que o governo brasileiro concedeu um peso elevado (25%) ao *lobby* das empresas em suas decisões a respeito da política comercial. Esse peso aumentou para pouco mais de 35% entre 2011 e 2013.

A economia política da política comercial no Brasil é claramente uma fonte importante de explicação para o diferencial de trajetórias entre as políticas de estímulo às exportações e as políticas cautelosas em relação às importações, como mostrado aqui.

A definição dessa política certamente deve levar em consideração as facilidades criadas pelas transações via internet. As compras *online* contribuem, de imediato, para as iniciativas de facilitação das transações, ao possibilitar a redução de trâmites burocráticos e, com isso, reduzir custos. Mas tornam também mais factíveis as vendas externas por parte de empresas de menor porte, inclusive para mercados distantes em termos geográficos, criando oportunidades de negócios. Ao mesmo tempo, contudo, facilitam, da mesma forma, as importações de diversos itens, sobretudo os de menor peso, contribuindo para o bem-estar do consumidor ao permitir o acesso a itens diferenciados e eventualmente de menor preço e abrindo uma agenda adicional de discussão relativa aos procedimentos para a tributação dessas operações.

5 REFLEXÕES FINAIS

O livro-texto de economia ensina que o equilíbrio das contas externas de uma economia só é alcançável de forma sustentada por um período significativo de tempo se corresponder ao equilíbrio nos diversos mercados.

Em outras palavras, se houver repressão salarial como forma de baratear os produtos para venda externa, em algum momento essa situação se tornará insustentável. Se houver excesso de demanda por bens e serviços, isso provocará elevação de preços, o que tornará as exportações mais caras e inviáveis. Se houver excesso de demanda por capital, isso elevará a taxa de juros, encarecendo todo o ciclo produtivo e, conseqüentemente, os produtos e os serviços a serem comercializados. Na hipótese de o equilíbrio no comércio de mercadorias com o exterior ser feito via repressão a importações, isso levará a economia a uma situação abaixo

do seu “ótimo”, provavelmente com menos emprego dos fatores de produção. Se houver excesso de demanda por divisas, isso elevará o preço da divisa em relação à moeda nacional, encarecendo o processo produtivo.

Um equilíbrio só é sustentável e “adequado” se ocorre com pouca interferência governamental sobre os mercados. A economia brasileira foi, por um tempo, referência de país em desenvolvimento que conseguiu diversificar sua estrutura produtiva e como economia que se destacava pela multiplicidade de incentivos ao setor exportador.

A preocupação em assegurar margens positivas de retorno aos projetos voltados para vendas externas sempre teve como foco a geração de situações confortáveis na balança comercial. E, de fato, já são muitos os anos em que a obtenção de superávits comerciais é praticamente uma característica estrutural da economia brasileira.

No entanto, as intervenções no mercado de câmbio com o objetivo de assegurar a rentabilidade da atividade exportadora se mostraram um indexador de preços, com múltiplos efeitos internos sobre os preços de diversos setores, realimentando processos inflacionários.

A concessão de incentivos variados – subsidiados ou não – mostrou a debilidade de depender de disponibilidade fiscal, em proporção direta ao crescimento dos valores transacionados: seu sucesso em promover exportações intensifica sua dependência da disponibilidade de recursos.

Raramente o discurso oficial, desde a década de 1960, deu ênfase ao desempenho comercial externo a ser obtido a partir dos ganhos de competitividade derivados da redução de custos para o produtor, em cujo caso naturalmente o acesso a insumos importados teria feito parte da agenda de políticas.

A trajetória da política comercial externa do Brasil – em seu aspecto mais visível, o dos estímulos às exportações e das tarifas de importação – reflete um claro viés em favor dos estímulos. Como mostrado aqui, houve bem mais iniciativas de promover as vendas externas do que de viabilizar acesso mais amplo a bens e serviços importados. Isso é notável, tanto pelo conjunto de evidências comparativas com outras economias competidoras quanto pela simultânea abertura, renovada e ampliada ao longo do tempo, em relação aos fluxos de capital.

Como dito ao longo do capítulo, as explicações estão relacionadas a um diagnóstico de determinantes estruturais das transações correntes e a componentes de economia política, refletidos no poder persuasivo por parte dos beneficiados pela preservação das barreiras.

O advento das transações por via eletrônica deverá contribuir para reduzir em parte o grau de concentração no mercado interno pelas grandes empresas em

alguns setores, ao viabilizar importações mais baratas e eventualmente de qualidade distinta da produzida no país. Ao mesmo tempo, deverá criar oportunidades para que empresas menores venham a intensificar suas vendas externas, a custos de transação mais reduzidos. É certamente um facilitador, mas o ponto essencial continua a ser a necessidade de reconhecimento amplo de que a preservação de barreiras tem custos que comprometem a competitividade das exportações de modo geral e que é preciso lidar com essa situação.

A sustentação de uma situação confortável, superavitária, na balança comercial depende de iniciativas para assegurar não apenas a diversificação de pauta como forma de reduzir os impactos das variações ocorridas em mercados específicos, mas sobretudo a criação de condições de retorno nos projetos voltados para a atividade comercial externa que assegurem competitividade pela via de redução não artificial de custos de produção e de comercialização.

Do ponto de vista interno da economia, isso naturalmente envolve a reconsideração do enfoque adotado até aqui com relação a importações.

Além dos argumentos para justificar a cautela em relação a um acesso mais amplo a importações com base nos interesses locais, como sugerido, há a questão da conjuntura global, mais determinante. Como já mencionado nos capítulos anteriores, uma das reações aos efeitos da globalização, aos impactos econômicos da pandemia e à guerra na Ucrânia tem sido o reavivamento do protecionismo, tanto aberto como dissimulado como política industrial via substituição de importações.

De fato, a trajetória observada nas últimas décadas de construção gradual de um ambiente de livre comércio está sendo colocada em risco por uma sucessão de medidas tóxicas adotadas, sobretudo, por economias de renda elevada. Nesse contexto, pareceria ingênuo advogar em favor da abertura comercial unilateral, uma vez que os demais mercados sinalizam crescente protecionismo.

Há que se considerar, contudo, que, mesmo em um ambiente crescentemente “nacionalista” em termos comerciais, os produtores e consumidores nacionais poderiam se beneficiar com redução de custos de produção, maior diversidade e melhor qualidade dos bens e serviços disponíveis.

O argumento aqui não é de uma abertura comercial ampla, por razões ideológicas, mas da inclusão de uma política comercial com maior convivência com bens e serviços importados no planejamento da política de crescimento econômico. Isso deve ser feito de forma compatível e simultânea a projetos de aumento de competitividade promovidos de maneiras adicionais variadas, incluindo reforma tributária, complementaridade produtiva ao nível regional, redução de barreiras de infraestrutura e diversos outros aspectos. O que é

excessivamente custoso é a economia brasileira seguir preservando seu tradicional isolamento comercial em relação ao resto do mundo.

Como será discutido no capítulo 7, boa parte dos ganhos de competitividade observados em diversas economias partícipes de processos produtivos geograficamente dispersos está associada às facilidades para importar insumos e componentes.

Do ponto de vista externo, isso demanda também alteração das condições de acesso a mercados, pela via de acordos comerciais. Acordos são vias de mão dupla e não prosperam quando a perspectiva de uma das partes tem conotação mercantilista. Ampliar o escopo negociado implica rever a postura defensiva adotada até aqui em relação à concorrência externa.

A permanência de situações em que produtos brasileiros são ofertados em mercados relevantes em condições menos favoráveis do que os produtos de concorrentes, por conta de reduções negociadas de barreiras por parte destes últimos, certamente não alimenta expectativas muito favoráveis quanto ao desempenho comercial futuro.

A entrada em operação de alguns acordos envolvendo um número expressivo de países, os chamados mega-acordos, com preferências no acesso aos mercados dos países participantes e tratamento de diversos outros temas com implicações sobre o fluxo de bens e de serviços, complica a situação relativa de uma economia que não participa desses exercícios.

O tema dos acordos comerciais é o foco do próximo capítulo.