

série

estudos de política industrial e comércio exterior

Nº 1

POLÍTICA BRASILEIRA DE
IMPORTAÇÕES: UMA DESCRIÇÃO

Heloíza Camargos Moreira*

Aloísio Barboza de Araújo**

PROGRAMA DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

Criado em 1983, o Programa de Estudos sobre Políticas Industrial e de Comércio Exterior, coordenado pelo IPEA/INPES, tem por objetivo ampliar o conhecimento sobre os efeitos das mencionadas políticas e fornecer subsídios para sua formulação. Suas diretrizes são fixadas por um grupo no qual estão representados, além do IPEA, o BIRD, a CACEX, o CDI e a SEPLAN e suas atividades contam com a colaboração de outras instituições governamentais.

A série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior - EPICO - divulga os trabalhos realizados sob os auspícios do Programa. As opiniões neles emitidas são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista das instituições participantes do Programa.

Nº 1

POLÍTICA BRASILEIRA DE
IMPORTAÇÕES: UMA DESCRIÇÃO

Heloíza Camargos Moreira*

Aloísio Barboza de Araújo**

* Da Assessoria Técnica Especial da SEPLAN

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA

Rio de Janeiro

Novembro - 1984

Sumário

	Pág.
1. POLÍTICAS DE IMPORTAÇÃO	1
<u>1.1. Introdução</u>	1
2. A ESTRUTURA TARIFÁRIA BRASILEIRA: PRINCIPAIS CARAC- TERÍSTICAS.....	4
2.1. <u>Introdução</u>	4
2.2. <u>Tarifas nominais e tarifas verdadeiras: às estru- ras tarifárias</u>	7
2.3. <u>Regimes de importação</u>	14
2.4. <u>O sistema tarifário e as sobretaxas</u>	23
3. RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS	33
3.1. <u>Introdução</u>	33
3.2. <u>Restrições não-tarifárias no Brasil: um sumário des- critivo</u>	37
3.2.1. Importações proibidas	37
3.2.2. Importações com emissão suspensa da guia de importação	38
3.2.3. Contingenciamento de importações	39
3.2.4. Importações limitadas	40
3.2.5. Monopólios estatais de importação	42
3.2.6. Exclusão de benefícios creditícios a bens de capital importados.....	42
3.2.7. Reserva de mercado	42
3.2.8. Exigência de financiamento externo	43
3.2.9. Lei do similar	46
3.2.10. Programas de importação das empresas.....	47
3.2.11. Imposto sobre operações de câmbio - IOF	48
3.3. <u>Restrições não-tarifárias: uma avaliação preliminar</u>	49

Lista de Tabelas

	Pág.
Tabela 1 - Distribuição das alíquotas da tarifa aduaneira brasileira segundo a CUODE.....	9
Tabela 2 - Importações efetivas segundo o uso e destino econômico: alíquotas nominais e efetivamente cobradas no ano de 1982.....	11
Tabela 3 - Importações por regime de tributação: 1981, 1982, 1983.....	16
Tabela 4 - Importações brasileiras (FOB): totais e sujeitas a sobretaxas	25
Tabela 5 - Distribuição percentual do total do valor tributável. Alíquotas nominais e efetivamente cobradas: da importação total, dos produtos com sobretaxas de 100% e 30% <u>ad valorem</u> respectivamente.....	27
Tabela 6 - Distribuição de frequência, segundo a CUODE, das alíquotas dos produtos com guia suspensa e sobretaxa de 30% <u>ad valorem</u>	31
Tabela 7 - Distribuição de frequência, segundo a CUODE das alíquotas dos produtos com guia suspensa e sobretaxa de 100% <u>ad valorem</u>	32
Tabela 8 - Restrições não-tarifárias usadas em 1979	36
Tabela 9 - Exigência de financiamento externo	44

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Este trabalho visa a descrever a atual sistemática de controle e administração das importações brasileiras, com o objetivo de encontrar possíveis maneiras de dotar os sistemas tarifário e não-tarifário de maior racionalidade, ao mesmo tempo em que se preparam ajustes para eventuais reformas de maior amplitude.

Não se trata de pesquisa exaustiva nem de grande profundidade. Ao contrário, aponta as principais características mais visíveis na atual estrutura e fornece algumas conclusões mais imediatas, embora não deixe de colocar ênfase na necessidade de novas pesquisas de maior fôlego sobre pontos específicos.

Trata-se, em suma, de um inventário que acreditamos seja útil para as primeiras tomadas de posição a respeito e para o estabelecimento e demarcação de trabalhos futuros.

Os autores gostariam de agradecer a colaboração de pessoas e instituições que facilitaram a sua tarefa e, em alguns casos, a tornaram possível. Em primeiro lugar, mencionamos o Dr. Otto Ferreira Neves, secretário-executivo da Comissão de Política Aduaneira (CPA), e sua equipe, responsáveis pela quase totalidade das tabelas aqui apresentadas, e elaboradas em tempo recorde.

João Batista de Abreu, chefe da Assessoria Técnica Especial da SEPLAN, idealizou o presente trabalho, tendo ainda colaborado decisivamente em todas as fases de preparação e elaboração. Da mesma forma, Renato Baumann Neves, também da ATESP, foi um frequente e precioso interlocutor, apresentando sugestões, discutindo pontos controversos, etc.

Ricardo Varsano transcendeu suas funções de Coordenador do Programa, participando ativamente das reuniões e discussões e colaborando na redação de parte de uma versão preliminar deste.

Samuel Sidsamer, do DESDE/IBGE, preparou algumas tabelas que serão aproveitadas futuramente e, no âmbito do INPES/IPEA, o estagiário Rainério Martinho da Cruz Godinho Pires assistiu-nos eficientemente.

No âmbito da SEPLAN/ATESP, os agradecimentos estendem-se aos estagiários Alice Maria Botelho, José Roberto de Albuquerque, Luiz Fernando Gomes de Oliveira e Eugênio Pacelli Ribeiro.

Naturalmente, tais pessoas nada têm a ver com as incorreções e omissões que eventualmente permaneçam no texto.

Heloíza Camargos Moreira

SEPLAN/ATESP

Aloísio Barboza de Araújo

IPEA / INPES

POLÍTICA BRASILEIRA DE IMPORTAÇÕES: UMA DESCRIÇÃO

Heloíza Camargos Moreira

Aloísio Barboza de Araújo

1. POLÍTICAS DE IMPORTAÇÃO

1.1 Introdução

A reforma tarifária implantada em 1957 sofreu várias mo dificações ao longo destes quase 30 anos, como seria de se espe - rar, devido à amplitude do prazo, ao próprio crescimento do País e ao seu conseqüente desenvolvimento, que o transformaram profun - damente.

Tais modificações, contudo, não foram sempre coerentes e nem sempre visaram aos mesmos objetivos, embora não se afastas - sem das funções de proteção ao aparelho produtivo nacional, de complementação à política industrial e de instrumento para se com baterem dificuldades momentâneas relativas à balança comercial.

Por outro lado, o próprio desenvolvimento industrial am pliou a função do sistema tarifário de sinalizar, através de mu - danças de preços relativos, as prioridades da política industrial. Além da atribuição protecionista, visava-se a alterações nos ní - veis de proteção efetiva, e para tal adotou-se, com crescente in - tensidade, a prática de conceder isenções e reduções tarifárias. Este procedimento gera, pelo menos, duas importantes conseqüên - cias: a) torna o sistema ainda menos homogêneo, com tarifas e so - bretarifas inaplicadas e por vezes redundantes; e b) transfere pa - ra o âmbito administrativo a função antes desempenhada pelo qua - dro político.

Com isso, tem-se hoje basicamente a mesma estrutura ta - rifária concebida pela reforma de 1957, antes, portanto, do gran -

de surto industrial por que atravessou o País, alterando a sua estrutura produtiva. Nem a introdução de sobretaxas e a prática das isenções poderia reverter essa situação, de maneira que as situações de dúvidas passaram a ser geridas por medidas de caráter administrativo, que podem ser rotuladas de maneira geral como restrições não-tarifárias. Estas, portanto, não apenas complementam a estrutura tarifária, mas a ela sobrepõem-se em termos de importância e efetividade.

Há cerca de 10 anos, aliás, a necessidade de conter as importações, aliada à estratégia de promoção de nova etapa de substituição de importações, fez com que se procurasse utilizar o sistema tarifário para o atingimento daqueles objetivos. Não se modificou, contudo: apenas instituíram-se sobretaxas de 100 e de 30 pontos percentuais, conforme o objetivo a ser perseguido. No primeiro caso, obviamente, visava-se a desestimular as importações de bens considerados supérfluos ou não-essenciais; no outro, procurava-se sobretudo estimular a produção interna.

Como se verá mais adiante, as sobretaxas aplicadas a um sistema tarifário parcialmente obsoleto e inadaptado à atual complexidade do aparelho produtivo não foram capazes de cumprir seus objetivos, o que ensejou o uso intensivo das aludidas restrições não-tarifárias.

Ora, com isso tem-se um aparato de instrumentos de política de importações por vezes repetitivo, confuso, inconsistente e contraproducente. Em alguns casos, impuseram-se sobretaxas sem efetividade alguma, visto que jamais foram aplicadas; em outros, sobrepuseram-se restrições de ordem administrativa muito mais potentes do que as tarifas, anulando-se estas virtualmente.

Não resta dúvida, portanto, de que é premente e necessário uma reformulação do atual sistema que compõe a política de importações, de modo a adequá-la às políticas de comércio exterior e industrial. É claro, contudo, que esta reformulação deverá processar-se por etapas, não só devido à necessidade de um mi-

nucioso conhecimento da estrutura do aparelho produtivo, mas também por se requerer levar em consideração certos aspectos conjunturais da economia brasileira.

Assim, é preciso reconhecer que a atual situação cambial do Brasil não permite reformas em que se corra o risco de uma abrupta elevação do nível das importações, comprometendo os objetivos de curto prazo concernentes ao balanço de pagamentos. Para neutralizar possíveis efeitos indesejáveis, ter-se-ia de lançar mão de instrumentos de política monetária e cambial, cuja efetividade, no momento, é no mínimo discutível.

É conveniente pautar a análise, dessa forma, segundo as etapas factíveis de reforma do sistema tarifário a cada momento no tempo. Conhecem-se, de maneira geral, os critérios que orientam as prioridades, no sentido cronológico:

a) as modificações requeridas que, além de tornarem o sistema mais coerente, não terão efeitos significativos sobre a balança comercial;

b) as modificações que simplesmente eliminam superposições e/ou redundâncias, ou ainda controles cuja aplicabilidade não se tem efetivado;

c) as modificações fora do sistema tarifário, isto é, nas restrições não-tarifárias, que poderão, a curto prazo, contribuir para a elevação das importações; e

d) as modificações de caráter estrutural que ajustem a política de importação à política industrial.

A partir destes critérios, é possível estabelecer uma pauta para a análise: em primeiro lugar, uma análise da atual estrutura tarifária, com ênfase nos efeitos das sobretaxas e dos regimes especiais de importação (conteúdo da segunda seção); em segundo lugar, uma análise do conjunto das restrições não-tarifá-

rias atualmente vigentes (que comporã a terceira seção); e, final_{mente}, uma primeira aproximação do que poderia vir a ser as suges_{tões} de política no curto prazo.

2. A ESTRUTURA TARIFÁRIA BRASILEIRA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

2.1. Introdução

O sistema tarifário brasileiro aprovado em 1957 pôs fim a um longo período em que as tarifas praticamente inexisteram, se_{ja} como instrumento de política industrial, se_{ja} como instrumento arrecadador. Com efeito, no final dos anos 30, o imposto de impor_{tação} já não era o principal imposto do País, e entre 1953 e 1957 sua participação na receita geral da União não ultrapassou os 4%.

Esta evolução pode ser explicada basicamente pela retra_{ção} do comércio internacional durante a II Guerra, com o conse_{qüente} fechamento relativo da economia e pelo fato de se tratar de um imposto específico, pouco resistente à inflação que se instala_{ra} no País, precisamente pouco depois de sua transformação em imposto específico. O resultado é que até 1957, e a partir de 1940, não se contou com este clássico instrumento de promoção do desenvolvimento industrial.

A princípio, sua ausência não chegou a produzir efeitos muito importantes, visto que a contribuição do Governo ao processo de industrialização dava-se principalmente sob a forma de intervenção direta. Além disso, em alguns casos não era necessária a proteção tarifária, já que o estímulo à produção industrial advinha da reduzíssima capacidade para importar e dos problemas de oferta dos países conflagrados. Em outras palavras, a procura interna pelo produto nacional estava garantida pela absoluta escassez de divisas no País e pelas dificuldades do suprimento estrangeiro.

No pós-guerra, a situação modifica-se substancialmente; nos primeiros anos, a ausência de um sistema tarifário fez-se sentir duramente. Aliado a uma certa liberalização das importações;

verificou-se então uma diminuição sensível da competitividade interna, ocorrendo rapidamente uma crise cambial no início dos anos 50.

Ao mesmo tempo, tendo o Governo adotado uma política explícita de estímulo ao desenvolvimento industrial, a proteção à indústria nacional contava tão-somente com a política cambial, tornando-a extremamente confusa e por vezes ineficiente, além de bastante heterodoxa.

Com isso, tornou-se urgente a reimplantação de um sistema tarifário, capaz de cumprir determinadas funções de política econômica, complementando e substituindo os instrumentos de política cambial. Nesse sentido, a sua "segunda" função, de geradora de receita, já praticamente desaparecida, foi relegada a segundo plano, o que continua ocorrendo.

Assim, após um processo de discussões parlamentares relativamente longo, entra em vigor o novo sistema tarifário, cujas principais características, como se disse, permanecem inalteradas 30 anos depois. É útil, portanto, examinar mais detidamente as consequências gerais desta longa permanência.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar os limites do imposto de importação como instrumento de política. Como instrumento de defesa da balança comercial, seus efeitos são restritos. Logo após sua imposição (ou elevação), a elevação do custo das importações deverá propiciar uma redução destas; sucessivos reajustamentos na economia, porém, poderão anular este primeiro efeito positivo: menores exportações via elevações de custos, eventuais retaliações, etc.

Dessa forma, não se trata de instrumento eficiente para enfrentar problemas estruturais relativos ao setor externo. Não é propriamente um instrumento de política comercial, mas de política industrial. Sua função primordial é facilitar o desenvolvimento interno da produção, através da sanção que oferece à prática de preços internos superiores aos internacionais. Esta sanção são

será efetiva, contudo, se a estrutura tarifária for em cascata, de forma a garantir que os produtos finais estejam nominalmente mais protegidos do que os insumos utilizados. Se isso não ocorrer, a proteção efetiva será inferior à proteção nominal, não se podendo garantir a eficiência do instrumento; em outras palavras, é possível que a indústria nacional não esteja suficientemente protegida face à concorrência internacional.

A implicação desta constatação é óbvia, e conhecida: um país que está empreendendo um esforço de industrialização via substituição de importações terá rapidamente alterada sua estrutura de oferta, vale dizer, deverá também alterar sua estrutura tarifária, de maneira a manter os objetivos anteriormente definidos.

Ora, é precisamente isso que não ocorreu no caso brasileiro. Nestes quase 30 anos de funcionamento, o sistema tarifário cumpriu inicialmente seu papel: criou importantes reservas de mercado e tornou rentáveis determinados empreendimentos não necessariamente competitivos a nível internacional, permitindo ainda a implantação e consolidação do parque industrial em sucessivas "vagas" de substituição de importações. No entanto, às profundas modificações na composição do setor industrial não corresponderam alterações substanciais na estrutura tarifária, tornando-se essa mesma consistente. Em alguns casos, o nível de proteção é excessivo e, em outros, insuficiente, gerando-se assim freqüentes distorções, com inevitáveis conseqüências.

Uma delas, já comentada, é a crescente utilização de outros instrumentos destinados a conter importações e/ou proteger a indústria nacional. De fato, vem-se lançando mão, cada vez mais freqüentemente, das chamadas restrições não-tarifárias: cotas de importações, controles administrativos, suspensões seletivas, etc. Tais instrumentos são, em aparência, mais facilmente administráveis, atendem com maior grau de certeza a necessidades emergenciais, mas são potencialmente mais distorcivos: aumentam a inconsistência do sistema como um todo e afastam-se perigosamente das condições ditadas pelo sistema de preços.

Por outro lado, o agravamento da situação do setor externo tem levado os policy-makers a utilizarem o imposto de importação como um instrumento complementar para lidar com esses desequilíbrios. Não é um instrumento ideal para tais objetivos, dado o caráter estrutural da crise. Além disso, as isenções e reduções que antes eram concedidas e que possivelmente compensavam alguns efeitos perversos da desatualização, desapareceram, tendo como efeito um aumento do nível de proteção, que deveria reduzir-se ao longo do tempo, por força do próprio desenvolvimento industrial.

Finalmente, uma outra conseqüência diz respeito à função do imposto como gerador de receita; com a utilização acima mencionada, ressurge esta função, que, como se viu, desaparecera. Tendo em vista que o imposto em tela é incapaz de desempenhar esta função e simultaneamente constituir-se em instrumento de política, corre-se o risco de perpetuar uma estrutura tarifária inconsistente com a realidade brasileira. Daí a necessidade das aludidas transformações.

2.2. Tarifas nominais e tarifas verdadeiras: as "estruturas tarifárias"

Como se mostrou na seção precedente, convivem atualmente no Brasil uma estrutura tarifária permanente e uma temporária, que nada mais é do que a permanente, acrescida da imposição de sobretaxas. Estas, de alguma maneira, configuram uma nova estrutura, pois não se trata de adições uniformes e homogêneas. Além disso, a estas listas de alíquotas permanentes e temporárias sobrepõem-se os casos de isenções e reduções, que também afetam a composição das tarifas, e das quais o caso mais importante são as importações efetuadas sob regimes especiais.

Dessa forma, a estrutura tarifária resultante não é nenhuma delas, vista individualmente, e simultaneamente pode-se falar em diversas "estruturas tarifárias", que variarão, por exemplo, segundo a origem das importações. É verdade, porém, que todas as modificações posteriores partem da estrutura "permanente", sendo lícito considerar aquelas como variantes desta.

As alíquotas permanentes são as constantes da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), concebida como um estrutura que procura levar em conta, como se disse, o grau de elaboração dos produtos. O Imposto de Importação apresenta alíquotas permanentes que variam de 0 a 105% e sobretaxas de até 100%.

Na Tabela 1, que apresenta os itens agregados segundo uma classificação específica (CUODE — Classificação segundo o Uso ou Destino Econômico), encontram-se os valores relativos aos diversos grupos agregados de itens. Verifica-se, inicialmente, que as alíquotas médias permanentes mais elevadas correspondem aos bens de consumo duráveis (73,4%) e aos não-duráveis (68,5%). A menor alíquota, por sua vez, refere-se a matérias-primas e produtos intermediários para a agricultura (20,2%). Observa-se ainda que em praticamente todos os grupos ocorre a alíquota mínima 0, que é mantida ainda quando no grupo incidem as sobretaxas máximas de 100%.

Por outro lado, verifica-se que a mencionada necessidade de se distinguir entre proteção nominal e efetiva é aparentemente levada em consideração: os bens sujeitos a menor grau de elaboração são menos protegidos, enquanto sobre os manufaturados (de consumo ou equipamentos) incidem as alíquotas mais elevadas. Nesse sentido, aliás, verifica-se que a maior frequência de alíquotas 0 ocorre precisamente nos grupos "matérias-primas e produtos intermediários para a agricultura" e "matérias-primas e produtos intermediários para a indústria".

A mesma Tabela 1 apresenta as alíquotas vigentes até 31 de dezembro de 1984, isto é, as alíquotas permanentes permanentes acrescidas das sobretaxas. Instituídas em 1974 e 1975, variando os acréscimos de 30 ou 100 pontos percentuais, e incidindo sobre cerca de 40% dos itens da TAB, as sobretaxas teriam naturalmente caráter temporário, mas se vêm mantendo já há 10 anos.

Observa-se que, com a introdução das tarifas temporárias, não se altera significativamente a estrutura de proteção

TABELA 3

RESUMEN DE LAS CUOTAS DE TAMAÑO EMPRESARIAL EN EL SECTOR

USO O DESTINO ECONÓMICO	CUOTA PERMANENTE			CUOTA VIGENTE		
	Nº DE TIPOS	MÍNIMA	MÁXIMA	MÍNIMA	MÁXIMA	MEDIA SIMPLES
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	1.373	0	103	63,3	0	166,8
Produtos Alimentícios	650	0	103	61,3	0	205
Primários	326	30	70	50,2	37	170
Elaborados	324	0	103	69,2	0	206
Bebidas	89	45	103	85,2	45	208
Tabacos	11	45	103	91,6	149	208
Produtos Farmacéuticos	41	0	70	31,7	0	155
Produtos de Têxtil	52	20	103	50,8	25	203
Têxteis e Outras Confecções	141	18	103	100,3	45	205
Outras	301	0	103	61,2	0	205
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	879	0	103	73,4	0	153,3
Utensílios Domésticos	88	30	103	65,4	75	205
Animais Vivos	1	37	37	37,0	137	137
Objetos de Acervo e Uso Pessoal	389	0	103	27,3	0	206
Instrumentos Musicais	72	10	85	62,4	30	189
Móveis e Outros Equipamentos para Casa	102	7	103	75,9	7	206
Máquinas e Aparelhos de Uso Doméstico	176	18	103	71,0	15	205
Veículos de Transporte Particular	33	30	103	83,9	30	205
Armas e Equipamentos Militares	18	7	103	64,3	7	188
COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E PRODUTOS COMÉIS	51 (21)	100,0	55	22,3	0	145
Combustíveis	39 (19)	100,0	73	37,3	0	25
Primários	15 (7)	100,0	70	16,3	15	20
Semi-elaborados	8 (1)	100,0	20	20,0	20	20,0
Elaborados	16 (11)	100,0	125	13,0	0	25
Lubrificantes	11 (2)	100,0	55	35,6	55	145
Elaborados	1	0	0	0	0	0
MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS PARA A AGRICULTURA	167	0	85	20,2	0	185
Alimentos para Animais	44	7	85	15,0	7	185
Primários	15	7	55	24,7	7	155
Semi-elaborados	29	7	55	8,7	7	55
Elaborados	70	7	85	19,8	7	185
Outras Matérias-Primas para a Agricultura	103	0	85	22,8	0	185
Naturais	47	0	45	16,0	0	145
Elaborados	56	0	85	27,7	0	185
MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS PARA A INDÚSTRIA	1.876	0	103	39,8	0	205
Produtos Alimentícios	246	0	103	45,1	0	185
Primários	314	0	85	43,9	0	140
Semi-elaborados	330	0	103	46,8	0	185
Produtos Agrícolas, não Alimentícios	1.078	0	103	52,4	0	205
Primários	327	9	79	23,3	9	170
Semi-elaborados	326	0	85	51,5	0	185
Elaborados	381	0	103	4,0	0	205
Refugos	44	0	103	93,1	0	205
Produtos Minerais	1.247	0	103	38,3	0	205
Primários	152	0	70	15,1	0	155
Semi-elaborados	432	0	55	30,1	0	155
Elaborados	636	6	103	50,5	5	205
Refugos	27	0	37	17,5	0	67
Produtos Químicos e Farmacéuticos	1.257	0	85	35,8	0	185
Semi-elaborados	2.912	9	85	35,8	0	185
Elaborados	344	0	85	36,0	0	185
MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	260	15	85	50,2	15	185
Materiais-primas naturais	34	17	70	42,1	20	170
Semi-elaborados	94	18	70	44,2	18	140
Elaborados	172	17	85	53,7	17	185
BENS DE CAPITAL PARA A AGRICULTURA	110	0	85	36,4	0	185
Máquinas e Ferramentas	83	30	55	14,5	30	85
Bens de Capital (Animais)	20	0	37	6,0	0	137
Outros Equipamentos para a Agricultura	6	15	85	86,7	85	185
Material de Transporte e Tração	1	37	37	37,0	37	37,0
BENS DE CAPITAL PARA A INDÚSTRIA	3.023	30	103	43,9	20	205
Máquinas e Aparelhos para Escritório, de Serviço e Científicos	549	8	103	36,7	17	205
Ferramentas	109	20	85	49,3	16	185
Partes e Acessórios de Máquinas Industriais	498	18	85	65,2	20	145
Manufatura Industrial	744	30	103	46,9	10	205
Outros Equipamentos Fijos	123	7	103	52,8	7	205
EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	393	7	103	69,8	7	205
Partes e Aces. de Equipamento de Transporte	164	7	103	67,0	7	205
Equipamento Móvel de Transporte	163	7	103	45,0	7	205
Equipamento Fijo de Transporte	20	7	55	37,6	7	155
DIVERSOS	38	0	85	36,1	0	185
TOTAL GERAL	11.004	0	103	46,7	8	205

FONTES: IPI/CEEP
ELABORAÇÃO: CPA

construída a partir das alíquotas permanentes. As alíquotas mínimas mantêm-se em todos os casos, e a média simples das alíquotas acrescidas é cerca de 30 pontos superior à média das alíquotas permanentes (78,6% versus 46,7%). Pode-se afirmar, portanto, que apenas a menor parte dos itens sofreu a elevação dos 100 pontos percentuais.

Este quadro exposto guarda, assim, sua coerência, abstraído-se a questão, já comentada, da oportunidade de utilizarem-se sobretaxas como instrumento de defesa da balança comercial, e ainda mais em caráter apenas aparentemente temporário.

No entanto, deve-se reconhecer a fragilidade da informação fornecida: desconhecem-se a importância relativa dos grupos de itens mencionados e, ainda, as tarifas efetivamente cobradas, que podem diferir significativamente das nominais, como já se viu. Tais informações são importantes sobretudo quando se visa a detectar inconsistências e superfluidades no conjunto de instrumentos de controle de importações.

A Tabela 2, a seguir, procura preencher essas lacunas, fornecendo dois tipos de informação: a) as alíquotas nominais e médias ponderadas pelo valor das importações (1982); e b) as alíquotas efetivamente cobradas, as "verdadeiras".¹

Observa-se inicialmente que, se se tomam as alíquotas ponderadas, os valores são substancialmente inferiores às médias simples (ambas nominais). Para o total das importações, a alíquota nominal média é da ordem de 22,4%, que deve ser confrontada com os 78,6%, já mencionados. Se se excluem as importações de pe-

¹ Escolheu-se aqui o ano de 1982 por se julgar que seja o mais representativo para a análise que ora se empreende, tendo-se em vista sobretudo a intensificação das restrições ao comércio levadas a cabo em 1983. Um exemplo é a decisão da centralização das operações de câmbio, recentemente extinta.

TABELA 2

IMPORTAÇÕES EFETIVAS SEQUENDO O USO E DESTINO ECONÔMICO;
ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAMENTE COBRADAS NO ANO DE 1982

DISCRIMINAÇÃO	VALOR FOB	%	Alíquota (%)	
			Nominal	Verdadeira
<u>1. BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS</u>	<u>507.077</u>	<u>2,61</u>	<u>57,5</u>	<u>9,2</u>
1.1 - Produtos Alimentícios	337.394	1,74	67,0	6,7
1.2 - Bebidas	4.513	0,02	91,9	85,6
1.3 - Tabacos	342	0,00	29,3	22,5
1.4 - Farmacêuticos e Perfumarias	27.207	0,14	96,3	58,2
1.5 - Vestuário e Outras Confeções Têxteis	6.684	0,03	204,5	0,2
1.6 - Outros	130.937	0,68	29,2	10,1
<u>2. BENS DE CONSUMO DURÁVEIS</u>	<u>165.363</u>	<u>0,85</u>	<u>139,4</u>	<u>18,0</u>
2.1 - Utensílios Domésticos	4.023	0,02	169,1	9,7
2.2 - Objetos de Adorno e Uso Pessoal, Instrumentos Musicais e Outros	63.373	0,33	139,1	28,0
2.3 - Móveis e Outros Utensílios do Lar	19.520	0,10	84,9	32,2
2.4 - Máquinas e Aparelhos de Uso Doméstico	68.800	0,35	150,1	8,1
2.5 - Veículos Particulares de Transporte	300	0,00	190,1	1,2
2.6 - Armas e Equipamentos Militares	9.347	0,05	153,6	0,1
<u>3. COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E CORRELATOS</u>	<u>10.421.535</u>	<u>53,74</u>	<u>0,7</u>	<u>0,0</u>
<u>4. MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS PARA A AGRICULTURA</u>	<u>268.488</u>	<u>1,38</u>	<u>9,4</u>	<u>1,5</u>
4.1 - Alimentos Para Animais	3.259	0,02	19,7	13,5
4.2 - Outras	265.229	1,36	9,3	1,4
<u>5. MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS PARA A INDÚSTRIA (EXCETO CONSTRUÇÃO)</u>	<u>4.915.748</u>	<u>25,35</u>	<u>40,9</u>	<u>13,5</u>
5.1 - Produtos Alimentícios	1.243.647	6,41	36,6	1,2
5.2 - Produtos Agropecuários não Alimentícios	389.233	2,01	57,1	10,0
5.3 - Produtos Minerais	1.754.303	9,05	42,9	12,5
5.4 - Produtos Químicos e Farmacêuticos	1.528.565	7,88	38,0	24,4
<u>6. MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO</u>	<u>231.945</u>	<u>1,20</u>	<u>54,5</u>	<u>4,0</u>
<u>7. BENS DE CAPITAL PARA A AGRICULTURA</u>	<u>22.262</u>	<u>0,11</u>	<u>32,6</u>	<u>22,5</u>
<u>8. BENS DE CAPITAL PARA A INDÚSTRIA</u>	<u>2.201.163</u>	<u>11,35</u>	<u>55,6</u>	<u>15,7</u>
8.1 - Máquinas e Equipamentos de Escritório, de Serviço e Científicos	389.351	2,01	44,5	19,3
8.2 - Ferramentas	25.293	0,13	65,2	30,0
8.3 - Partes e Peças de Máquinas Industriais	244.708	1,26	58,2	21,1
8.4 - Máquinas Industriais	1.173.300	6,05	50,6	12,1
8.5 - Outros Equipamentos Fixos	368.511	1,90	80,5	18,6
<u>9. EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE</u>	<u>655.263</u>	<u>3,37</u>	<u>51,8</u>	<u>4,3</u>
9.1 - Partes e Peças	403.665	2,08	71,2	5,6
9.2 - Equipamento Rolante de Transporte	222.204	1,15	17,6	2,0
9.3 - Equipamento Fixo de Transporte	27.394	0,14	48,8	1,0
<u>10. DIVERSOS</u>	<u>8.154</u>	<u>0,04</u>	<u>2,8</u>	<u>1,2</u>
TOTAL DAS IMPORTAÇÕES	19.394.998	100,00	22,4	5,9
TOTAL DAS IMPORTAÇÕES EXCLUINDO COMBUSTÍVEIS E TRIGO	8.211.510	42,34	47,5	13,7

Fontes: MF/CIEF e CPA.

trôleo e de trigo, a alíquota média eleva-se para 47,5%,² ainda inferior, portanto, à média nominal simples.

As quedas, naturalmente, são proporcionais. Para o conjunto que agrupa os bens de consumo não-duráveis, a média ponderada é da ordem de 57,5%, enquanto para os duráveis ela alcança 139,4%. Observa-se que os dois grupos, responsáveis pelas mais elevadas alíquotas nominais ponderadas, respondem por apenas 3,5% das importações do País, o que sugere uma regra comportamental: os setores mais protegidos nominalmente são aqueles que detêm menor peso nas importações. Ver-se-á adiante, contudo, que este fato é tão-somente um indício de que outros instrumentos de controle vêm-se sobrepondo às tarifas e regulando mais drasticamente a seletividade das importações.

Com efeito, se se examinam as tarifas verdadeiras, verifica-se uma certa inversão da situação. As tarifas efetivamente cobradas diferem das nominais devido às isenções, e estas processam-se através dos chamados regimes especiais de importação. Computando-se as importações totais, a alíquota verdadeira é de 5,9%, o que configura obviamente uma virtual não-utilização do sistema tarifário; excluindo-se os combustíveis e o trigo, eleva-se para 13,7%, o que é um valor ainda bastante modesto para se falar em uma estrutura protecionista.

Por outro lado, a aludida inversão manifesta-se claramente quando se comparam as tarifas nominais e verdadeiras. Embora em todos os setores as tarifas verdadeiras sejam evidentemente mais baixas do que as nominais, as quedas são mais pronunciadas

² As importações de petróleo bruto e de alguns derivados não estão sujeitas ao Imposto de Importação, mas à incidência do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. As importações de trigo, por seu turno, embora formalmente sujeitas a uma alíquota de 45%, têm sido tradicionalmente isentas do Imposto de Importação, através de Resoluções da Comissão de Política Aduaneira (CPA).

precisamente nos setores mais passíveis de proteção. Em outras palavras, as elevadas alíquotas nominais não se efetivam na prática; quando as importações se realizam, elas o fazem com isenções ou reduções das alíquotas nominais. Uma vez mais, portanto, é lícito concluir que o sistema tarifário vem sendo uma peça de menor importância no estabelecimento da política de importação.

À guisa de ilustração, verificam-se substanciais diferenças entre tarifas nominais e verdadeiras, invertendo-se a estrutura de proteção: nos bens de consumo duráveis, por exemplo, a alíquota média cai de 139,4 para 18,0%, enquanto a de bens de capital para a agricultura desce de 32,6 para 22,5%, tornando-se superior, portanto, à primeira! Da mesma forma, a alíquota dos bens de consumo não-duráveis tem uma redução de 57,5 para 9,2%, significando um nível bastante baixo de proteção (a Tabela 2 fornece outros exemplos similares).

Convém lembrar, contudo, que a política de controle de importações tem sido bem-sucedida, e que os setores cujas tarifas efetivamente cobradas são as mais baixas representam um valor insignificante no total da pauta de importações (com exceção dos combustíveis e lubrificantes). Com efeito, as importações de bens de consumo não-duráveis, de duráveis, de materiais de construção e de equipamentos de transporte somaram, em valor, 8% do total da pauta; se se agregarem as importações de matérias-primas e intermediárias para a agricultura, o percentual não chegará a alcançar 9,5%. Vale dizer, portanto, que as importações realizadas com isenções ou reduções tarifárias têm valor pouco expressivo, o que significa, novamente, uma menos intensa utilização do sistema tarifário, seja para coibir importações, seja para estimulá-la.³ Para controlar as importações, utilizam-se preferencialmente expedientes administrativos.

³ No caso dos bens de consumo duráveis, é interessante observar que, dos 879 itens da CUODE, 648 encontram-se na lista de produtos cuja emissão de guias de importação está suspensa e 628 estão sujeitos à sobretaxa de 100 pontos percentuais.

As importações efetivamente realizadas não ocorrem segundo as alíquotas estabelecidas formalmente, mas sim no âmbito de regimes especiais, que contemplam uma diversidade de casos que serão analisados a seguir.

2.3. Regimes de Importação

Os regimes de importação — ou sobretudo os chamados regimes especiais — são talvez os principais responsáveis pelas diferenças apontadas na seção anterior entre tarifas nominais e verdadeiras. Ver-se-á que na verdade a denominação especial é algo imprópria, devido precisamente à sua abrangência.

Estes regimes formam um conjunto bastante heterogêneo, sendo em última análise um grupo de modalidades de importações cujo único traço comum é o fato de que sua incidência tarifária afasta-se da norma geral. Alguns deles existem em todos os países do mundo: os originados de acordos internacionais, os relacionados à instituição do drawback, por exemplo. Outros são fruto da extraordinária capacidade dos policy-makers brasileiros em utilizar incentivos fiscais de modo a elevar artificialmente a rentabilidade das operações julgadas prioritárias, como, por exemplo, os regimes ligados aos programas de desenvolvimento industrial e regional e à promoção das exportações, em alguns casos.

Por outro lado, e de maneira geral, todas essas "exceções" à norma geral só vêm confirmar o que se viu anteriormente acerca da utilização muito restrita do sistema tarifário como instrumento da política de comércio exterior e da sua relativa inadaptação à estrutura produtiva contemporânea. Em outras palavras, em algumas instâncias, as isenções e reduções devem-se precisamente à necessidade de atualização da estrutura de tarifas. Em outros casos, porém, trata-se tão-somente de manipulação de benefícios e incentivos em favor de setores, empresas estatais e privadas, sociedades religiosas, etc. Obviamente, sua importância relativa é bastante variável, mas tomados agregadamente representam substancial parcela da pauta de importações. Com o recente maior controle das importações, desapareceram alguns regimes, cuja exis-

tência desafiava tentativa mais séria de interpretação, em termos de análise econômica.

Ainda assim, sua importância permanece não desprezível, como se pode verificar pela Tabela 3, que apresenta as principais modalidades de importações realizadas em 1981, 1982 e 1983, indicando ainda a importância relativa de cada uma. Verifica-se inicialmente que apenas 11,7% das importações foram realizadas com recolhimento integral dos tributos. Ademais, se se excluïrem as importações de petróleo e de trigo, pode-se ver que cerca de 70% das importações foram feitas com algum tipo de benefício fiscal, compreendendo aï redução, isenção ou suspensão de tributos aduaneiros.

Na maior parte dos casos, os aludidos benefícios constituem-se em importantes reduções: as alíquotas efetivamente cobradas são nulas, num total correspondente a pouco menos de 25% da pauta. Por outro lado, nos casos em que a alíquota verdadeira difere de zero, excluindo-se os Acordos Internacionais, somente em dois regimes ela supera os 4%; vale dizer, trata-se virtualmente de importações sem quaisquer encargos.

Seguindo a classificação mostrada na aludida Tabela 3, verifica-se que o grupo mais importante — em termos de valor — é constituído pelos regimes ligados à promoção das exportações, que têm representado cerca de um quinto das importações efetivadas com algum benefício tarifário. Como se observa na Tabela, o grupo compõe-se de três itens básicos: a) as importações ligadas aos programas BEFIEX/CIEX; b) as ligadas às operações de drawback; e c) as que se enquadram no Decreto-Lei nº 1.189/71, cuja vigência já expirou. Este instrumento legal permitia a isenção do imposto de importação na importação de bens em valor não superior a 10% do incremento de suas exportações em relação ao ano anterior. Os valores encontrados para 1983 dizem respeito a direito gerado durante a vigência daquele decreto-lei.

4-1987

REGIME	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	ALÍQUOTA NOMINAL	ALÍQUOTA VERDADEIRA
1. SEM BENEFÍCIOS FISCAIS	59,2	9,1	9,2
1.1. Recolhimento Integral	12,1	44,7	44,8
1.2. Alíquota 0% pela IAP	1,1	0,0	0,0
1.3. Petróleo e Nafta Importados pela PETROBRÁS	46,0	0,0	0,0
2. ACORDOS INTERNACIONAIS	5,1	42,2	7,0
2.1. GATT	2,3	21,2	9,9
2.2. ALADI	2,6	58,6	4,7
2.3. P.E.C. Brasil/Uruguai	0,2	94,1	1,4
2.4. Acordo Brasil/República Democrática Alemã	0,0	46,5	16,7
2.5. Acordo Brasil/República Popular da China	0,0	30,6	11,9
2.6. Outros Acordos Internacionais	0,0	33,0	0,0
3. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO	5,6	58,9	1,0
3.1. Regionais	2,0	76,7	0,4
3.1.1. SUDENE	0,0	44,1	12,0
3.1.2. SUDAM	0,0	52,9	0,0
3.1.3. Zona Franca de Manaus	2,0	78,2	0,0
3.1.4. Grande Carajás	0,0	0,0	0,0
3.2. Setoriais	0,2	66,5	2,7
3.2.1. SUDEPE	0,0	100,0	0,0
3.2.2. GEIMI	0,0	64,2	12,8
3.2.3. SUHAMAM	0,2	67,1	0,0
3.3. Gerais	2,9	46,6	1,2
3.3.1. MIC/CDI	2,4	49,0	1,5
3.3.2. CPA (Bens de Interesse Econômico)	0,6	37,6	0,6
3.4. Outros	0,5	52,1	0,0
4. BENEFÍCIOS RELACIONADOS COM EXPORTAÇÕES	10,6	56,4	0,3
4.1. Incremento de Exportações - D.L. 1.189/71	0,3	61,6	0,0
4.2. BEFLEX	5,3	64,5	0,5
4.3. CIEX	0,0	37,2	5,9
4.4. Drawback	5,2	47,9	0,0
5. BENEFÍCIOS A SETORES OU EMPRESAS ESPECÍFICAS	5,2	38,2	0,0
5.1. Transportes Aéreos	1,8	23,8	0,0
5.2. Aerofotogrametria	0,0	34,3	0,0
5.3. Rádio, TV e Cinematografia	0,2	66,7	0,0
5.4. EMBRATEL	0,0	0,0	0,0
5.5. EBTU	0,0	0,0	0,0
5.6. PETROBRÁS	1,4	39,8	0,0
5.7. ELETROBRÁS e Subsidiárias	1,2	57,5	0,0
5.8. Itaipu	0,2	51,5	0,0
5.9. IMBEL	0,0	85,9	0,0
5.10. Empresas Jornalísticas e Editoras - Art. 2, Dec.68.555/71	0,4	19,3	0,0
5.11. Programa Nuclear Brasileiro	0,0	0,0	0,0
6. OUTRAS	14,4	32,3	1,0
6.1. CPA - Contingenciamento	6,5	28,4	2,0
6.2. Trigo em Grão	3,9	45,0	0,0
6.3. Derivados de Petróleo	2,0	0,0	0,0
6.4. Sementes, Animais Reprodutores, etc.	0,1	17,4	0,0
6.5. União, Estados e Municípios	0,1	53,2	0,0
6.6. Sociedades Educacionais, Religiosas, etc.	0,3	53,0	0,0
6.7. D.L. 1.938/82 - Fin. de Inst. Internac. ou Ent. Gov. Estrangeira	0,0	0,0	0,0
6.8. NC (R5 - 1) da TAB	0,0	95,0	55,1
6.9. Outras	1,6	30,0	14,9
T O T A L	100,0	23,2	6,0

REGIME	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	ALÍQUOTA NOMINAL	ALÍQUOTA VERDADEIRA
1. SEM BENEFÍCIOS FISCAIS	59,3	44,5	14,6
1.1. Recolhimento Integral	11,3	44,5	44,6
1.2. Alíquota 0% pela TAB	1,2	0,0	0,0
1.3. Petróleo e Nafta Importados pela PETROBRAS	46,7	0,0	0,0
2. ACORDOS INTERNACIONAIS	5,3	42,4	7,3
2.1. GATT	2,6	21,3	11,2
2.2. ALADI	2,5	61,4	3,9
2.3. P.E.C. Brasil/Uruguai	0,1	97,0	2,4
2.4. Acordo Brasil/República Democrática Alemã	0,0	27,4	11,8
2.5. Acordo Brasil/República Popular da China	0,0	33,9	13,8
2.6. Outros Acordos Internacionais	0,0	34,2	0,0
3. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO	5,1	62,3	9,8
3.1. Regionais	3,3	68,5	0,2
3.1.1. SUONE	0,1	47,2	7,2
3.1.2. SUDAM	0,0	54,6	7,3
3.1.3. Zona Franca de Manaus	3,0	75,8	8,7
3.1.4. Grande Carajás	0,0	36,2	0,0
3.2. Setoriais	0,2	54,6	1,1
3.2.1. SUDEPE	0,0	32,9	0,0
3.2.2. GEIMI	0,2	52,5	1,5
3.2.3. SUNAMAM	0,0	60,4	0,0
3.3. Gerais	1,2	50,4	2,9
3.3.1. MIC/COI	1,0	50,0	3,1
3.3.2. CPA (Bens de Interesse Econômico)	0,2	52,7	2,5
3.4. Outros	0,4	45,0	0,0
4. BENEFÍCIOS RELACIONADOS COM EXPORTAÇÕES	9,4	57,4	0,3
4.1. Incremento de Exportações - D.L. 1.189/71	0,1	57,9	0,1
4.2. BEFLEX	3,2	67,4	7,0
4.3. CIEX	0,0	47,2	8,2
4.4. Drawback	6,0	52,3	0,0
5. BENEFÍCIOS A SETORES OU EMPRESAS ESPECÍFICAS	5,6	46,0	0,0
5.1. Transportes Aéreos	2,0	23,8	0,0
5.2. Aerofotogrametria	0,0	29,8	0,0
5.3. Rádio, TV e Cinematografia	0,3	84,5	0,0
5.4. EMBRATEL	0,0	0,0	0,0
5.5. EBTU	0,0	0,0	0,0
5.6. PETROBRÁS	1,3	53,4	0,0
5.7. ELETROBRÁS e Subsidiárias	1,5	60,2	0,0
5.8. Itaipu	0,3	59,9	0,0
5.9. IMBEL	0,0	51,6	0,0
5.10. Empresas Jornalísticas e Editoras - Art. 2, Dec. 69.555/71	0,2	37,6	0,0
5.11. Programa Nuclear Brasileiro	0,0	45,2	0,0
6. OUTRAS	15,3	27,7	1,9
6.1. CPA - Contingenciamento	5,2	26,9	2,9
6.2. Trigo em Grão	4,0	45,0	0,0
6.3. Derivados de Petróleo	2,9	0,0	0,0
6.4. Sementes, Animais Reprodutores, etc.	0,1	11,4	0,0
6.5. União, Estados e Municípios	0,2	33,3	0,0
6.6. Sociedades Educacionais, Religiosas, etc.	0,3	49,8	0,0
6.7. D.L. 1.928/82 - Fin. de Inst. Internac. ou Ent. Gov. Estrang.	0,0	80,0	0,0
6.8. NC (85 - 1) da TAB	0,0	85,0	56,0
6.9. Outras	2,9	30,1	15,1
	100,0	22,6	5,7

(Continua)

C-1983

REGIME	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	ALÍQUOTA NOMINAL	ALÍQUOTA VERDADEIRA
1. SEM BENEFÍCIOS FISCAIS	64,68	7,00	7,00
1.1. Recolhimento Integral	11,72	38,64	38,64
1.2. Alíquota 01 pela TABA	3,68	0,00	0,00
1.3. Petróleo e Nafta importados pela PETROBRÁS	49,28	0,00	0,00
2. ACORDOS INTERNACIONAIS	3,55	52,49	8,90
2.1. GATT	1,25	38,43	18,41
2.2. ALADI	2,10	58,53	3,86
2.3. P.E.C. Brasil/Uruguai	0,11	105,32	2,46
2.4. Acordo Brasil/República Democrática Alemã	0,00	32,92	14,57
2.5. Acordo Brasil/República Popular da China	0,00	30,91	12,48
2.6. Outros Acordos Internacionais	0,00	37,74	0,00
3. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO	6,01	34,70	0,60
3.1. Regionais	2,87	37,73	0,41
3.1.1. SUDENE	0,26	49,03	4,59
3.1.2. SUDAM	0,04	63,64	0,00
3.1.3. Zona Franca de Manaus	2,43	36,52	0,00
3.1.4. Grande Carajás	0,14	30,23	0,00
3.2. Setoriais	2,02	21,19	0,10
3.2.1. SUDEPE	0,00	21,36	0,00
3.2.2. CEIM	0,13	54,45	1,58
3.2.3. SUNAVAM	1,89	18,86	0,00
3.3. Gerais	0,62	48,54	3,57
3.3.1. MIC/CDI	0,58	47,98	3,67
3.3.2. CPA (Bens de Interesse Econômico)	0,04	57,47	2,01
3.4. Outros	0,50	55,79	0,00
4. BENEFÍCIOS RELACIONADOS COM EXPORTAÇÕES	8,19	38,17	0,56
4.1. Incremento de Exportações - D.L. 1.189/71	0,09	58,96	0,00
4.2. BEFIX	2,62	71,23	1,74
4.3. CIEX	0,00	45,83	9,17
4.4. Drawback	5,48	22,01	0,00
5. BENEFÍCIOS A SETORES OU EMPRESAS ESPECÍFICAS	5,45	46,45	0,00
5.1. Transportes Aéreos	2,26	21,49	0,00
5.2. Aerofotogrametria	0,00	32,23	0,00
5.3. Rádio, TV e Cinematografia	0,17	68,82	0,00
5.4. EMBRATEL	0,04	161,71	0,00
5.5. FBTU	0,03	59,84	0,00
5.6. PETROBRÁS	0,98	71,00	0,00
5.7. ELETROBRÁS e Subsidiárias	1,40	59,93	0,00
5.8. Itaipu	0,32	63,88	0,00
5.9. IMBEL	0,01	153,19	0,00
5.10. Empresas Jornalísticas e Editoras - Art. 2, Dec. 68.555/71	0,05	46,47	0,00
5.11. Program Nuclear Brasileiro	0,19	37,20	0,00
6. OUTRAS	12,12	35,87	0,43
6.1. CPA - Contingenciamento	5,17	32,33	0,99
6.2. Trigo em Grão	5,03	45,00	0,00
6.3. Derivados de Petróleo	1,01	0,00	0,00
6.4. Sementes, Animais Reprodutores, etc.	0,05	42,88	0,00
6.5. União, Estados e Municípios	0,43	42,48	0,00
6.6. Sociedades Educacionais, Religiosas, etc.	0,31	50,19	0,00
6.7. D.L. 1.938/82 - Fin. de Inst. Internac. ou Enti Gov. Estrangeira	0,04	49,50	0,00
6.8. NC (85-1) da TAB	0,00	80,80	51,43
6.9. Outras	0,08	40,69	0,00
TOTAL	100,00	18,48	4,98

FONTES: MF/CIEF e CPA.

Por outro lado, os benefícios gerados pelos programas BEFIEX/CIEX são distribuídos ao longo de um determinado número de anos que constituem a vigência dos Programas Especiais de Exportação. Não se trata, portanto, de alterações possíveis antes do encerramento dos mencionados prazos; ademais, trata-se de programas que, de maneira geral, vêm recebendo avaliações favoráveis.

Por último, o drawback — individualmente o item mais importante do grupo — é um mecanismo internacionalmente aceito e utilizado, não havendo quaisquer motivos para que se pense em alterar a sua sistemática, pelo menos globalmente.

O grupo constituído pelos Acordos Internacionais situa-se em posição semelhante no que tange à possibilidade efetiva de mudanças no curto prazo. Trata-se, obviamente, de compromissos assumidos, alguns dos quais de grande peso internacional, como é o caso do Brasil junto ao GATT e à ALADI. Os demais Acordos Internacionais ainda não produziram frutos, nada representando em termos de valor percentual da pauta. Trata-se, enfim, de um conjunto que, tal como a sistemática do drawback, obedece integralmente às normas usuais do comércio internacional, podendo conviver com quaisquer sistemas tarifários.

Tal não é o caso dos subgrupos mais importantes, relativos aos Programas de Desenvolvimento (regionais, setoriais e gerais) e aos Benefícios a Setores ou Empresas Específicas, que juntos representaram 11% das importações realizadas em 1983 e cerca de 31% do total das importações efetivadas com algum tipo de benefício fiscal. Embora tais subgrupos abriguem itens algo heterogêneos, a idéia comum, subjacente, é bastante clara: deseja-se privilegiar setores, regiões ou empresas, via redução dos custos de importações, elevando-se, assim, a rentabilidade dos empreendimentos. Trata-se, em suma, da institucionalização de uma série de exceções às normas tarifárias vigentes, seja porque se as julgam se veras, seja porque se julgam importantes as reduções de custos no esforço de investimento.

No que toca aos Programas de Desenvolvimento regionais e setoriais, não é difícil avaliar a consistência do estabelecimento de tais benefícios. De fato, têm-se aí programas que se inserem entre as chamadas prioridades do Governo, que lhes oferece toda uma gama de incentivos, entre isenções de impostos, empréstimos favorecidos, facilidades de instalação, etc. É razoável supor que a isenção do imposto de importação não seja senão um complemento daquelas outras medidas e que, ao contrário, a sua permanência não teria uma justificativa razoável, nem mesmo em termos da balança comercial. Deve-se observar, aliás, que estas importações não são totalmente livres, pois obedecem à lei dos similares, não sendo concedidas isenções automáticas, mas sim no quadro geral de análise dos projetos. Além disso, sobre essas importações podem recair restrições não-tarifárias, o que explica parcialmente a reduzida importância relativa de cada item, individualmente.

Ainda assim, pode-se questionar a eficácia e a justiça de tais benefícios fiscais, cujas concessões, em alguns casos, já datam de 20 anos ou mais, vencendo todos os prazos usualmente considerados justificados para o tratamento diferenciado. Trata-se, sem dúvida, de questão que foge ao escopo do presente trabalho, mas que merece investigações.

Já no que se refere ao subgrupo das empresas e setores específicos, as justificativas são praticamente as mesmas, embora bem menos sólidas. Os benefícios fiscais contribuíram para desonerar seus programas de investimentos e acelerá-los, mas não há indícios de forte racionalidade econômica na seleção das empresas, podendo-se suspeitar da prevalência de fatores políticos. É verdade que em algumas delas observa-se forte conteúdo de bens importados, mas nem mesmo aí a regra prevalece. Da mesma forma que anteriormente, há casos em que os benefícios se vêm estendendo há anos, neutralizando possíveis argumentos favoráveis.⁴ Em todos os

⁴ O Decreto-Lei nº 1.726/79 extinguiu os benefícios fiscais concedidos às importações do GEIMI, do CDI (exclusive para os projetos implantados nas áreas da SUDAM e da SUDENE) e da Rede Ferroviária Federal, que foi excluída da Tabela 3.

casos, porém, não há como duvidar da necessidade de se revisarem tais concessões e de se excluir talvez a maior parte dos casos. Note-se que este procedimento não implica eliminar definitivamente os benefícios que eventualmente se desejaria conceder, visto que a CPA possui competência para reduzir até zero as alíquotas incidentes sobre bens de capital, partes, peças, componentes, etc.⁵ Nesse caso, contudo, os benefícios deixariam de ser automáticos, com o que se dotaria o sistema de maior racionalidade.

Finalmente, na categoria que aqui foi listada como "outras", sobressaem o contingenciamento (artigo 7º do Decreto-Lei nº 63/66) e as importações de trigo, dois itens que respondem por cerca de 10% do total das importações brasileiras e por aproximadamente 28% das importações realizadas com algum tipo de benefício fiscal. Trata-se do percentual mais elevado dos itens examinados, e que guardam alguma relação entre si, como se verá.

No que toca ao trigo, já se mencionou o fato de que a própria CPA costuma isentá-lo do pagamento da tarifa de 45% à qual estaria sujeito. Trata-se de produto cujo consumo reveste-se de significado especial, até há pouco merecendo inclusive subsídios do Governo Federal, de forma a reduzir o seu impacto sobre o custo de alimentação. Assim, não se trata propriamente de um regime de importação, mas de uma isenção — de caráter não-permanente — cujas motivações extrapolam a política de comércio exterior, não cabendo aqui julgá-la. Pode-se, não obstante, anotar que se tem aí um item complexo e sujeito a controvérsias, pois envolve ainda as questões dos subsídios, do monopólio estatal das importações e da distribuição de cotas às unidades moageiras. É, como se vê, um conjunto de políticas intervencionistas cujos resultados estão a requerer uma avaliação cuidadosa. Diga-se, no entanto, que não é seguro de que o monopólio seja a pior solução, limitadamente.

⁵ Não há sequer necessidade de que as Resoluções da CPA sejam específicas a cada item, podendo ser genéricas.

O contingenciamento, enfim, corresponde a um regime em que as importações podem receber isenção total ou parcial para cotas prefixadas ou que representam determinada participação no consumo doméstico, uma vez comprovada a aquisição no mercado interno, pelo importador. A princípio, tinha evidentemente um caráter de excepcionalidade, sendo um instrumento para evitar colapsos no abastecimento interno ou altas especulativas. Com o passar do tempo, o procedimento institucionalizou-se, perdendo parcialmente o aludido caráter de excepcionalidade de que se revestia. Também aqui cabe uma revisão das normas atuais, sobretudo se se deseja um sistema que opere efetivamente, e não onde as exceções transformam-se em regra.

Em resumo, dos regimes de importação que aparecem listados na Tabela 3 estão já eliminados os seguintes: a) SUDEPE; b) GEIMI; c) Construção Naval; d) MIC/CDI; e) Decreto-Lei nº 1.189/71; e f) rádio, televisão e cinemotografia. Trata-se de exclusões perfeitamente justificáveis, seja pelo aspecto dos privilégios, anteriormente mencionados, seja pelo espaço de tempo decorrido entre a concessão do incentivo e os dias de hoje.

Outros regimes, como se comentou, não podem desaparecer por mera decisão do Poder Executivo, visto terem sido fruto de diplomas legais ou de acordos internacionais, devidamente ratificados pelo Poder Legislativo, como é o caso dos próprios Acordos Internacionais, das importações efetuadas pelos estados e municípios, etc.

Outros ainda referem-se a determinados Programas com prazo específico, cujas decisões cabem ao Poder Executivo, mas devem levar em consideração os respectivos prazos, resultados, pressões, etc., como é o caso da SUDAM, SUDENE, SUFRAMA, BEFIEX/CIEX e Grande Carajás.

Não há dúvidas, contudo, de que a maior parte dos regimes, inclusive os que aqui não foram listados, está a requerer, pelo menos, uma revisão, a fim de que se aproxime o sistema tari-

fário de uma maior racionalidade e do mercado. Para que tais propostas tenham consistência, naturalmente, devem estar respaldadas em estudos minuciosos, o que ainda não foi feito. Tem-se aí, de qualquer forma, um campo fértil para mudanças, não obstante alguns casos de inflexibilidade.

2.4. O Sistema Tarifário e as Sobretaxas

Não obstante a desatualização da estrutura tarifária e o uso intensivo de instrumentos não-tarifários, desde há 10 anos, revigorou-se nominalmente a utilização do sistema tarifário, através da imposição de sobretaxas, que já foram mencionadas na primeira seção. Esta imposição teve inicialmente — e ainda tem formalmente — caráter temporário; os primeiros dois decretos-leis, ao mesmo tempo em que impunham sobretaxas de 100 pontos percentuais, estabelecem que o adicional vigoraria tão-somente até 31 de dezembro de 1976.⁶

A par de seu aspecto emergencial, pode-se observar à distância seu caráter de urgência; vivia-se a época do chamado primeiro choque do petróleo, e a imperiosa necessidade de conter as importações conflitava com a decisão de política econômica de manter os níveis de investimento e de crescimento. Procurou-se, assim, inicialmente, desestimular as importações consideradas não-essenciais, de modo a não comprometer as importações necessárias à manutenção do desempenho econômico desejado. É difícil avaliar com algum grau de precisão os efeitos destas primeiras medidas, visto que elas se inseriam num conjunto mais abrangente de diretrizes de política. Além disso, como não se trata de medidas que produzam efeitos a prazo muito curto, o acompanhamento retrospectivo dos números não fornece informação definitiva.

Não há dúvidas, porém, de que os resultados são impressionantes, no curto prazo: entre 1973 e 1974, o valor das importa

⁶ Decretos-Leis n.ºs 1.334, de 25 de junho de 1974, e 1.364 de 28 de novembro de 1974.

ções subiu 104%, caindo para apenas 3% de 1974 a 1975,⁷ sem quaisquer alterações de monta no valor das importações de petróleo. Esses valores não se alteraram significativamente nos anos seguintes,⁸ sendo lícito supor que os policy-makers julgaram as primeiras medidas algo insuficientes. Com efeito, já em 1975, no que toca ao sistema tarifário, novas medidas foram tomadas. O Decreto-Lei nº 1.421, de 9 de outubro de 1975, não só ampliou a lista de produtos sobregravados, mas criou uma nova sobretaxa — já mencionada — de 30 pontos percentuais, para produtos que se desejava substituir importações, e para os quais julgavam-se favoráveis as condições internas de expansão da produção.

Com isso, completou-se o quadro relativo às alterações legais do sistema tarifário; as demais mudanças no sistema teriam caráter individual, não-agregado, e seriam administradas pela CPA, de acordo com os objetivos de política e com a situação dos mercados internacionais.

Nos anos seguintes, as medidas contencionistas utilizaram sobretudo instrumentos não-tarifários, mas não se abriu mão das sobretaxas temporárias. Ao contrário, a sua vigência vem sendo sucessivamente prorrogada, valendo no momento o Decreto-Lei nº 2.071, de 20 de dezembro de 1983, que manteve até 31 de dezembro do corrente ano.

Atualmente as sobretaxas incidem sobre cerca de 40% dos itens da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), isto é, sobre 4.308 itens, assim distribuídos: 3.171 com sobretaxa de 100 pontos, 1.107 com sobretaxa de 30 pontos e 30 com valores diferentes.

Como já se mostrou na primeira seção, as sobretaxas têm uma existência formal divergente da real. A Tabela 4 mostra a im-

⁷ É verdade que em 1974 ocorreram certamente importações antecipadas, de natureza especulativa.

⁸ Ao contrário, já em 1976 as importações foram praticamente equivalentes às de 1975 (+ 1%).

TABELA 4IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS (FOB): TOTAIS E SUJEITAS A SOBRETAXAS

A N O S	(Em US\$ milhões)		
	Importações	Importações Sujeitas	Participação
	Totais (a)	a Sobretaxas (b)	Percentual (a) : (b)
1975	12.210	2.118	17,4
1976	12.383	2.059	16,6
1977	12.023	2.014	16,8
1978	13.683	1.857	13,6
1979	18.084	2.031	11,2
1980	22.955	2.059	9,0
1981	22.091	1.914	8,7
1982	19.395	1.759	9,1
1983	15.429	1.265	8,2

Fontes: CACEX, MF/CIEF e CPA.

portância absoluta e relativa das importações sujeitas a sobretaxas. Verifica-se que o valor das importações em dólares vem caindo nos últimos anos, assim como, obviamente, a sua participação relativa. Esta queda acentua-se a partir de 1980, pondo em relevo o fato de que outros fatores inibidores das importações sobrepujaram-se ao sistema tarifário. Naturalmente, já se referiu aqui ao conjunto das restrições não-tarifárias, entre as quais sobressaíram, no período, os programas de importação das empresas. Além destes programas, desde 1980, a CACEX tem poderes para suspender a emissão de guia de importação, o que se trata de uma quase-proibição, como se verá na próxima seção.

Por outro lado, as próprias condições da economia também contribuíram para esta queda da importância relativa. Aliada aos desestímulos "oficiais" às importações, a queda no nível de atividades contribuiu para uma desaceleração das importações, sobretudo as que são atualmente sobretaxadas, cuja procura terá caído mais que proporcionalmente.

O fato é que não são a importância relativa dos produtos sobretaxados que vem decrescendo, como também pode-se suspeitar de que as sobretaxas não vêm sendo de grande utilidade. De um lado, há certamente instrumentos mais poderosos que estão atuando no sentido de inibir as importações que não se realizaram. De outro lado, quando estas se efetivam, gozam dos benefícios fiscais originados dos regimes especiais, o que faz com que as tarifas verdadeiras estejam sistematicamente abaixo das normais, gerando inclusive certas distorções.

A Tabela 5 permite que se ilustrem tais afirmativas, mostrando as tarifas nominais e verdadeiras, com e sem sobretaxas, para os 99 capítulos da TAB. Pode-se observar que na maioria dos casos as tarifas verdadeiras são substancialmente inferiores às nominais, ocorrendo inclusive reduções quase totais e totais. No capítulo 44 (madeira e obras de madeira), por exemplo, enquanto a tarifa nominal com sobretaxa alcança 160,1%, a verdadeira é da ordem de 0,1%. Da mesma forma, no capítulo 50 (seda), salta-se de

TABELA 5

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO TOTAL DO VALOR TRIBUTÁVEL, ALIQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAMENTE COBRADAS;
DA IMPORTAÇÃO TOTAL, DOS PRODUTOS COM SOBRETAXAS DE 100% E 30% AD VALOREM, RESPECTIVAMENTE - 1982

CAPÍTULOS DA TAB	IMPORTAÇÃO TOTAL			COM SOBRETAXA			
	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DO VALOR TRIBU- TÁVEL (%)	ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA	100% AD VALOREM		30% AD VALOREM	
				ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA	ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA
01	0,10	5,6	0,3	137,0	23,9	-	-
02	0,30	25,2	7,1	-	-	-	-
03	0,31	50,2	1,1	155,0	3,5	-	-
04	0,12	69,9	1,3	159,3	3,6	-	-
05	0,03	65,2	38,3	113,2	77,7	-	-
06	0,00	31,8	0,4	-	-	-	-
07	0,40	96,0	5,8	155,7	52,7	-	-
08	0,64	56,4	5,0	141,7	12,9	-	-
09	0,05	62,9	35,4	147,6	27,0	-	-
10	4,54	44,8	0,3	155,0	45,0	-	-
11	0,33	18,0	6,5	137,5	6,9	-	-
12	1,54	15,4	0,5	112,6	31,9	39,0	10,1
13	0,05	31,3	32,8	-	-	45,0	14,7
14	0,00	83,9	50,3	142,6	67,7	45,0	32,2
15	0,24	52,7	12,2	155,1	3,5	75,6	3,4
16	0,03	185,2	5,5	182,6	5,1	-	-
17	0,01	61,3	41,0	114,0	83,7	-	-
18	0,00	184,5	1,1	185,0	0,9	-	-
19	0,00	185,0	0,8	183,8	0,8	-	-
20	0,00	184,1	11,6	184,6	10,8	-	-
21	0,00	183,5	137,4	183,9	142,3	-	-
22	0,07	135,6	117,8	204,3	184,5	-	-
23	0,01	17,1	16,8	-	-	-	-
24	0,00	153,0	114,3	153,0	114,3	-	-
25	0,76	7,4	3,0	117,9	19,6	50,0	40,4
26	0,22	3,0	3,0	-	-	-	-
27	53,71	0,7	0,1	120,0	119,4	56,1	54,1
28	1,47	30,6	15,0	-	-	-	-
29	3,79	30,8	24,7	-	-	-	-
30	0,12	24,5	20,2	134,1	130,3	59,9	31,4
31	1,41	7,8	0,2	-	-	-	-
32	0,35	55,0	41,6	148,0	67,4	-	-
33	0,10	88,7	28,8	111,6	19,2	59,8	44,4
34	0,10	75,4	47,2	122,9	72,2	50,0	33,7
35	0,05	44,6	23,6	162,6	111,6	55,1	11,3
36	0,00	76,0	35,9	155,0	155,0	-	-
37	0,49	25,2	12,1	144,1	117,6	59,7	24,0
38	0,91	34,9	22,9	155,6	24,5	55,2	43,6
39	0,91	67,5	37,3	180,6	50,3	71,7	21,7
40	0,74	59,5	22,2	175,4	37,6	45,3	44,5
41	0,23	148,3	0,9	157,1	0,1	-	-
42	0,01	199,2	6,7	199,5	7,0	-	-
43	0,01	50,8	1,0	155,0	3,5	-	-
44	0,13	155,2	0,3	160,1	0,1	-	-
45	0,01	43,3	29,5	117,0	41,5	-	-
46	0,00	183,7	25,7	183,1	26,7	-	-
47	0,05	21,0	8,2	-	-	-	-
48	0,29	23,3	7,5	149,7	38,7	58,0	35,0
49	0,28	3,7	1,7	185,1	41,0	-	-
50	0,00	76,5	19,6	155,0	-	47,0	45,1

(cont. t. 1)

(Conclusão)

CAPITULO DA TAB	IMPORTAÇÃO TOTAL			COM SOBRETAXA			
	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DO VALOR TRIBUTÁVEL (%)	ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA	100% AD VALOREM		30% AD VALOREM	
				ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA	ALÍQUOTA MÉDIA NOMINAL	ALÍQUOTA MÉDIA VERDADEIRA
51	0,15	74,6	39,0	187,0	51,2	46,0	33,3
52	0,00	145,1	135,7	145,0	135,7	-	-
53	0,05	35,0	0,8	104,8	0,4	62,4	7,5
54	0,02	39,2	12,4	205,0	0	89,8	81,6
55	0,00	197,8	2,5	205,0	0	-	-
56	0,04	56,6	25,0	173,7	0	-	-
57	0,01	45,0	0,1	-	-	-	-
58	0,01	161,3	18,5	181,2	18,7	-	-
59	0,13	83,8	21,1	159,6	45,9	75,0	14,9
60	0,00	204,1	0,4	205,0	3,7	-	-
61	0,03	205,0	0,1	205,0	0	-	-
62	0,01	205,0	0,6	205,0	0,6	-	-
63	0,01	204,8	0	205,0	0	-	-
64	0,02	170,0	1,1	170,0	1,1	-	-
65	0,01	185,4	0,0	185,4	0	-	-
66	0,00	170,0	0,9	170,0	0,9	-	-
67	0,00	185,0	0	141,6	0	-	-
68	0,06	68,2	31,8	140,8	47,3	78,4	29,1
69	0,17	55,2	13,7	130,6	26,8	60,9	18,6
70	0,22	95,0	30,8	136,8	25,0	72,2	45,0
71	0,19	41,7	1,4	157,2	11,5	-	-
72	-	-	-	-	-	-	-
73	2,11	47,3	5,3	161,5	18,4	80,7	24,0
74	1,62	17,0	1,0	143,1	34,8	81,8	17,7
75	0,09	21,9	10,4	155,0	134,1	63,5	31,0
76	0,18	53,3	8,7	165,6	25,9	68,0	26,3
77	0,07	20,0	1,4	-	-	-	-
78	0,00	33,2	1,1	170,0	1,8	-	-
79	0,03	32,5	0,4	162,5	3,2	-	-
80	0,00	54,2	27,2	145,0	7,0	45,0	27,9
81	0,08	50,7	15,3	108,0	14,0	-	-
82	0,32	74,3	21,7	150,5	23,4	74,9	20,1
83	0,05	117,7	16,5	163,5	3,8	-	-
84	8,36	48,9	16,7	147,8	13,2	65,6	28,8
85	5,88	69,3	15,7	140,3	14,2	77,9	24,0
86	0,10	38,3	9,8	-	-	-	-
87	0,99	106,4	9,8	170,0	4,5	65,3	6,0
88	1,25	19,4	0,0	-	-	-	-
89	0,08	7,5	0,0	205,0	0	-	-
90	1,63	44,0	15,3	127,2	13,5	56,0	31,7
91	0,25	32,5	7,6	171,4	50,1	45,0	13,5
92	0,40	137,1	12,2	157,8	7,8	56,8	42,8
93	0,06	141,9	0,1	156,5	0,1	-	-
94	0,01	85,9	2,6	171,0	2,9	-	-
95	0,02	51,0	9,0	189,7	0	50,0	8,9
96	0,06	152,7	66,7	151,2	67,5	-	-
97	0,05	175,9	11,9	193,3	8,4	-	-
98	0,05	149,9	31,4	167,9	27,4	-	-
99	0,00	71,6	61,0	100,0	100,0	-	-
GRAN.	100,00	22,4	5,0	-	-	-	-
INCENTIVO FISCAL (L. 18100)	47,16	43,6	12,4	153,1	11,7	71,8	24,1

FONTES: MF/CIEF e CPA.

155% para zero. Não por acaso, trata-se de capítulos cujas mercadorias estão com a emissão de guia de importação suspensa. Por outro lado, os maiores e mais freqüentes desvios ocorrem justamente nos produtos com sobretaxas de 100 pontos, enquanto os sujeitos à sobretaxa de 30 pontos apresentam reduções menos espetaculares. Classificados em 85 capítulos da TAB, os produtos sujeitos às sobretaxas de 100 pontos, importados em 1982, apresentaram uma diferença entre as alíquotas nominal e verdadeira igual ou maior que a sobretaxa em 67 capítulos, enquanto para aqueles com sobretaxa de 30 pontos a diferença entre as alíquotas foi igual ou superior a 30 pontos em apenas 17 capítulos, para um universo de 32.

Esta informação poderia ser vista de outro ângulo, o das alíquotas médias. Enquanto a alíquota nominal média ponderada pelas importações (1982) dos produtos sujeitos à sobretaxa de 100 pontos atingiu 153%, a verdadeira não superou os 16,3%. Já para as importações sujeitas à sobretaxa de 30 pontos, os valores respectivos foram de 71,8 e 24,1%. Isto equivale a dizer que os produtos que receberam a maior sobrealíquota — considerados supérfluos — estariam sendo efetivamente menos taxados do que aqueles — mais essenciais — sobre os quais estabeleceu-se uma sobretaxa 70 pontos inferior. Na verdade, é este o caso de numerosas matérias-primas e produtos intermediários, em contraposição aos bens de consumo duráveis e não-duráveis, que constituem a maior parte dos componentes sobretaxados com 100 pontos. Tratar-se-ia, portanto, de uma certa inversão da hierarquia tarifária, no sentido da concessão preferencial de proteção e da selação dos bens que se deseja deixar de importar. Convém lembrar que não se trata de distorções muito importantes, dada a reduzida importância efetiva das sobretaxas: no entanto, reforça-se a impressão de que a imposição das sobretaxas não atende nem ao caráter emergencial motivado pelo choque do petróleo nem às dificuldades subseqüentes que originaram suas diversas prorrogações.

É lícito afirmar, então, que a eliminação das sobretaxas não alteraria significativamente nem o volume nem a composição das importações e ainda teria efeitos reduzidos sobre a recei

ta do imposto de importações. Sô é possível afirmar isso, contudo, se se mantêm os demais instrumentos de política que vêm sendo utilizados. Como se disse acima, as restrições não-tarifárias têm demonstrado — impressionantemente — maior efetividade quanto aos objetivos a que se propõem. Se elas forem retiradas juntamente com a eliminação das sobretaxas, obviamente nada se pode garantir; se forem retiradas mantendo-se as sobretaxas, é pouco provável que o grau de inocuidade permaneça o mesmo. As Tabelas 6 e 7 ilustram essa duplicidade, através da distribuição de frequência das alíquotas dos produtos com guia suspensa e com sobretaxa.

Se, por um lado, não haveria conseqüências práticas na eliminação das sobretaxas, observar-se-iam mais claramente as mencionadas distorções da atual estrutura tarifária. Produtos listados como supérfluos ou não-essenciais passarão a apresentar, em alguns casos, alíquotas permanentes inferiores às que gravam matérias-primas e bens intermediários, considerados essenciais. Nesse caso, tornar-se-ia mais patente a necessidade de reestruturação e atualização do sistema tarifário.

É possível, contudo, a realização de ajustamentos parciais que, ao lado da eliminação das sobretaxas, contribuiriam para reduzir os riscos de uma elevação abrupta das importações e para devolver, ainda que moderadamente, uma maior seletividade na estrutura de proteção. Com efeito, como se viu acima, a introdução das sobretaxas fez diminuir a consistência do sistema tarifário e seus possíveis critérios de seletividade, o que vem sendo compensado pelo uso de outros instrumentos. Uma modalidade de ajustamentos parciais seria a incorporação à tarifa de parte das sobretaxas, mas convém lembrar que este procedimento não teria necessariamente caráter permanente, visto que vigoraria somente até a reformulação do atual sistema tarifário. Além disso, a CPA possui competência para executar estas modificações, até o limite de 30 pontos percentuais, o que lhe dá margem de manobra para enfrentar eventuais situações emergenciais.

Tabela 6

DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA, SEGUNDO A GRUPO, DAS ALÍQUOTAS DOS PRODUTOS COM
 QUOTA SUSPensa E SOBREQUOTA DE 30% AO VALORIZ

ALÍQUOTA (%)		FREQUÊNCIAS							TOTAL						
A	B	BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS	BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERM. PARA A INDÚSTRIA	MATERIAS DE CONSTRUÇÃO	BENS DE CAPITAL PARA A AGRICULTURA	BENS DE CAPITAL PARA A INDÚSTRIA	EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE							
9	39	-	2	9	-	-	-	-	10						
15	45	-	6	30	-	-	3	-	39						
17	47	3	-	4	-	-	-	-	7						
30	50	2	-	22	-	-	4	-	28						
25	55	-	-	4	-	-	-	-	4						
30	60	2	4	23	-	1	12	1	43						
	67	-	-	18	2	-	25	-	45						
	75	-	1	46	10	1	38	-	96						
	85	5	7	63	7	5	33	15	135						
60		-	-	10	-	-	-	-	10						
70	100	3	1	6	-	-	1	2	13						
85	115	-	-	13	-	-	-	-	13						
TOTAL		15	20	248	19	7	116	18	443						
ALÍQUOTA MÍNIMA		A= 17	B= 47	A= 9	B= 39	A= 37	B= 67	A= 30	B= 60	A= 15	B= 45	A= 30	B= 60	A= 9	B= 39
ALÍQUOTA MÁXIMA		A= 70	B= 100	A= 85	B= 115	A= 55	B= 85	A= 55	B= 85	A= 70	B= 100	A= 70	B= 100	A= 85	B= 115
MÉDIA		A= 42	B= 72	A= 36	B= 66	A= 47	B= 71	A= 50	B= 80	A= 43	B= 73	A= 55	B= 85	A= 47	B= 72
MODA		A= 55	B= 85	A= 55	B= 85	A= 55	B= 85	A= 55	B= 85	A= 45	B= 75	A= 55	B= 85	A= 55	B= 85

Fonte: MF/CPA.

Tabela 7

DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA SEGUNDO A CLASSE DAS ALÍQUOTAS DOS PRODUTOS COM
 QUITA SUSPensa E SOBRETAXA DE 100% AD VALOREM.

ALÍQUOTA (%)		FREQUÊNCIAS									TOTAL
A	B	BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS EM TEMPERATURAS PARA A AGRICULTURA	MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS EM TEMPERATURAS PARA A INDÚSTRIA	MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	BENS DE CAPITAL PARA A AGRICULTURA	BENS DE CAPITAL PARA A INDÚSTRIA	EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE	DIVERSOS	
0	100	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
7	107	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
9	109	-	-	-	6	-	-	-	-	-	6
15	115	1	14	-	1	-	-	-	-	-	16
17	117	1	-	2	7	-	-	-	-	-	10
20	120	2	-	1	24	3	-	1	-	-	31
20	145	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
25	125	5	-	-	7	-	-	1	-	-	13
30	150	20	2	-	27	-	-	5	1	-	55
33	133	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
35	135	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
37	137	11	11	-	35	-	1	3	-	-	61
40	140	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
45	145	67	17	6	114	2	-	14	5	4	227
55	155	157	40	1	162	55	-	39	19	-	473
60	160	39	2	-	47	22	-	-	-	-	110
70	170	113	192	1	143	30	-	21	17	-	517
70	185	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
70	205	1	4	-	-	-	-	-	-	-	5
85	185	277	109	3	135	4	4	19	6	2	559
105	185	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
105	205	274	235	-	138	-	-	14	12	-	673
TOTAL		972	628	14	848	116	5	121	58	6	2.769
ALÍQUOTA MÍNIMA	A= 0 B=100	A= 7 B=107	A= 17 B=117	A= 9 B=109	A= 20 B=120	A= 37 B=137	A= 20 B=120	A= 30 B=130	A= 45 B=145	A= 0 B=100	
ALÍQUOTA MÁXIMA	A=105 B=205	A=105 B=205	A= 85 B=185	A=105 B=205	A= 85 B=185	A= 85 B=185	A=105 B=205	A=105 B=205	A= 85 B=185	A=105 B=205	
MÉDIA	A= 78 B=178	A= 82 B=182	A= 50 B=150	A= 66 B=166	A= 75 B=175	A= 75 B=175	A= 65 B=166	A= 72 B=172	A= 58 B=158	A= 74 B=174	
MÁXIMA	A= 85 B=185	A=105 B=205	A= 45 B=145	A= 55 B=155	A= 85 B=185	A= 85 B=185	A= 55 B=155	A= 55 B=155	A= 45 B=155	A=105 B=205	

Fonte: MF/CPA.

Não há dúvidas, porém de que tais medidas sō gozarão de efetividade caso estejam em consonância com as mudanças na utilização das poderosas restrições não-tarifárias, como se verá a seguir.

3. RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS

3.1. Introdução

Como se mencionou nas seções precedentes, as restrições não-tarifárias constituem-se hoje em instrumentos mais poderosos do que as tarifas, o que se explica pela sua ação direta sobre o mercado — contornando e superando os mecanismos de preços — e pelo seu uso intensivo no Brasil. Observe-se, aliás, que se trata de uma tendência mundial, surgida após duas décadas de constantes progressos rumo à liberalização, sobretudo no que tange aos países industrializados.

Não é difícil mencionar as razões desta preferência; como já se disse, as barreiras não-tarifárias possuem a propriedade da certeza, isto é, gozam de maior efetividade, sendo particularmente úteis em momentos de crise ou de emergência. Evidentemente, agem com maior violência sobre o sistema de preços, desorganizando-o, mas cumprem suas finalidades.

Outra razão diz respeito à virtual ausência de normas internacionais que regulem estas modalidades, o que permite a sua imposição — sobretudo em caráter temporário — sem que se esteja formalmente ferindo acordos e normas. Embora isto nem sempre seja possível, há freqüentes exemplos, e mesmo aquelas consideradas ilegais segundo as normas do GATT (cotas, v. g.) vêm sendo utilizadas, seja sob o manto da temporalidade, seja sob a cobertura de razões de balanço de pagamentos.

Dessa forma, são bastante numerosas as barreiras não-tarifárias às importações, que podem ser definidas lato sensu como qualquer medida governamental que, não sendo tarifa, tem por efeito diminuir o fluxo de importações. É claro que, do ponto de

vista analítico, esta diminuição equivale a uma distorção do comércio internacional e, portanto, genericamente, a uma redução na renda potencial do mundo em seu conjunto. No entanto, não se ignoram as muitas instâncias em que seu uso é justificado, algumas até aceitas internacionalmente.

De maneira geral, as restrições não-tarifárias tomam uma das três formas seguintes: a) restrições quantitativas; b) subsídios aos produtores internos; e c) imposição de custos adicionais às importações. Do ponto de vista administrativo-operacional; o GATT apresenta cinco modalidades de restrições que de alguma maneira enquadram-se nas três formas acima mencionadas:

a) interferência estatal no comércio, que pode consistir em subsídios à produção, aplicação de direitos compensatórios, imposição de práticas restritivas e estatização do comércio;

b) procedimentos administrativos e aduaneiros, tais como os relativos a direitos antidumping, à avaliação e classificação aduaneira, às formalidades propriamente ditas e às formalidades consulares;

c) estabelecimento de especificações envolvendo importações e produção doméstica, isto é, requisitos técnicos impostos em função de saúde, segurança ou outras razões, especificações relativas à apresentação, embalagem e identificação de marcas, etc.;

d) estabelecimento de limitações específicas sobre exportações e importações, abrangendo restrições quantitativas a importações e exportações, limitações decorrentes de acordos bilaterais, licenciamentos, etc.; e

e) estabelecimento de restrições via mecanismos de preços, como a exigência de depósitos prévios, ajustamentos tributários de fronteira e outros.

Pode-se observar que qualquer classificação do gênero envolve certas imprecisões; algumas restrições estarão enquadradas em mais de uma categoria, por sua própria natureza; outras, por sua vez, apresentam-se como que disfarçadas sob outra categoria ou mesmo sob a faceta de normas não consideradas necessariamente como restrições não-tarifárias stricto sensu. Além disso, em casos de expressa temporalidade, a maior parte das restrições não-tarifárias é geralmente aceita, o que dificulta até mesmo sua simples listagem.

Tudo isso significa, em suma, que embora se possa utilizar sempre algumas modalidades genéricas, encontrar-se-ã um sem-número de motivações individuais e específicas, chegando-se evidentemente a nível de produto.

De qualquer maneira, fica a impressão de que a crescente utilização internacional das barreiras não-tarifárias não deixa de ser uma contrapartida às seguidas liberalizações ocorridas sobretudo no âmbito dos países desenvolvidos. A Tabela 8 apresenta uma medida da disseminação desse instrumento no mundo.

Observa-se sem dificuldade que a maior parte dos países do mundo utiliza alguma modalidade de restrição; cerca de dois terços deles utilizam controles de exportação, enquanto a metade emprega o licenciamento. Já nos países da OCDE, a imposição de quotas é a forma mais freqüente. Não restam dúvidas de que se trata de impressionante disseminação, ainda mais que há indícios de que o uso de tais restrições vem aumentando nos últimos anos.

No caso brasileiro, ver-se-ã que a lista é ainda mais impressionante, motivada pelos fatores já mencionados (relativos à crise cambial) e pelas próprias características históricas do crescimento da economia. Não se tratarã aqui, contudo, dos controles das exportações, onde é também extensa a lista. No que toca às importações, é possível que cerca de 75% delas estejam de alguma forma submetidos a controles não-tarifários, dada sobretudo a grande importância de petróleo. A próxima seção apresenta sumariamente as principais modalidades de restrições atualmente vigentes.

TABELA 8

RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS USADAS EM 1979

Países	Medidas									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Comunidade Econômica Européia (oito países)	0	2	8	8	8	8	8	8	2	8
Outros OCDE (14 países)	2	5	2	11	5	3	2	1	2	6
Total OCDE (22 países)	2	7	10	19	13	11	10	9	4	14
Outros desenvolvidos (três países)	0	0	0	2	3	0	0	0	0	1
Exportadores de óleo (15 países)	5	5	5	2	7	0	0	0	0	15
Não-exportadores de óleo (82 países)	18	28	27	15	27	4	0	0	6	49
Mundo (182 países)	25	40	42	38	50	15	10	9	10	79

A = Programa de importação;

F = Acordos com exportadores;

B = Comércio estatal;

G = Preços mínimos;

C = Produtos proibidos;

H = Fiscalização;

D = Cotas;

I = Políticas governamentais de compra;

E = Licenciamento;

J = Controle de exportações.

FONTE: S. A. B. Page, "The Increased use of trade controls by industrial countries", Intereconomics, maio/jun 1980. Citado em James H. Cassing, "Protectionism and non-tariff barriers", Portfolio - International Economic Perspectives, 9(4), 1984.

3.2. Restrições Não-Tarifárias no Brasil: Um Sumário Descritivo

É praticamente impossível apresentar uma relação exaustiva das restrições não-tarifárias, não só devido à sua extensão, mas também à existência de numerosas superposições, de regras imprecisas ou excessivamente genéricas e ainda possibilidades de interpretações ad hoc, sem que se esqueça da multiplicidade de órgãos efetivamente envolvidos na administração destes instrumentos.

Por outro lado, é conveniente lembrar que nem todas as restrições formais ou expressas nas regulações são aplicadas na prática; tal como no caso das sobretaxas, há numerosas instâncias em que as restrições — mesmo as proibições — podem ser revogadas, individualmente, mediante atos administrativos.

Assim, o que se pode fazer é agrupar as restrições não-tarifárias segundo as categorias mais importantes, do ponto de vista da participação nas importações e da sua própria efetividade.

3.2.1. Importações proibidas

As importações proibidas decorrem geralmente de normas legais ou de compromissos internacionais havendo, no entanto condições para a ampliação da lista através de ato administrativo:

a) importações procedentes de Cuba, mesmo para embarque indireto;

b) importações de barcos de passeio, cujo preço no mercado de origem seja superior a US\$ 3.600,00 (Lei nº 2.410, de 29 de novembro de 1955);

c) importações de herbicidas ou pesticidas que não atendam às especificações do Ministério da Agricultura; e

d) outras mercadorias que venham a ser objeto de ato específico do CONCEX.

3.2.2. Importações com emissão suspensa da guia de importação

Por delegação de competência do CONCEX (Resolução nº 125, de 5 de agosto de 1980), a CACEX poderá suspender importações, de acordo com diversas situações, algumas das quais bastante abrangentes: a) interesse da economia nacional; b) preservação das espécies; c) saúde pública; d) segurança nacional; e) ordem pública; f) abastecimento nacional em setores críticos; e g) equilíbrio da balança comercial.

Trata-se de importante barreira, cuja vigência iniciou-se em 1975, cobrindo vasta gama de produtos, cujos fabricantes domésticos estão quase totalmente ao abrigo da concorrência internacional. A lista atual, abrangendo milhares de itens, está em vigor desde 12 de agosto de 1983, quando da publicação do Comunicado CACEX nº 56, e contempla praticamente todos os segmentos do setor industrial. O mesmo Comunicado apresenta situações excepcionais, isto é, sobre as quais não incide a suspensão de emissão de guia e que podem eventualmente ter algum vulto:

a) importações sob a forma de doações, sem cobertura cambial, para fins técnicos, científicos, culturais, assistenciais, educacionais e filantrópicos;

b) importações de produtos negociados no âmbito da ALADI;

c) importações realizadas diretamente pelo Governo Federal ou expressamente autorizadas pelo Ministro da Fazenda ou da SEPLAN, com vistas ao abastecimento interno;

d) importações realizadas através da Zona Franca de Manaus;

e) importações de determinados veículos fabricados nos países membros da ALADI, obedecidas as condições de reciprocidade;

dade administrativa e tributária e o índice mínimo de nacionalização; e

f) importações realizadas sob o regime de drawback.

A CACEX poderá, no entanto, examinar pedidos de importação de produtos com emissão de guia de importação suspensa, quando considerados estritamente necessários para o processo produtivo (insumos e bens de capital), quando atenderem aos interesses da política brasileira de exportação ou quando forem destinados à prática de desportos, atendidas as condições especificadas:

Além desse poderoso instrumento, a CACEX pode também indeferir a realização de importações cujos produtos não estejam com emissão de guia suspensa, ou ainda contingenciá-los.

3.2.3. Contingenciamento de importações

Trata-se do estabelecimento de limitações às importações complementares à produção doméstica, através da fixação de quantitativo a importar ou através de determinação explícita de relação entre a quantidade a importar e a ser adquirida no mercado interno. Deve ser observado que o estabelecimento do contingenciamento explícito — as empresas devem comprovar a aquisição da quantidade especificada do produto nacional para procederem à importação da quantidade especificada do produto — ocorre, geralmente, quando o diferencial de preço entre o produto nacional e o importado favorece o último. A empresa poderá, teoricamente, efetuar a importação sem necessidade de aquisição do produto nacional, quando o contingenciamento explícito estiver relacionado à concessão de benefício fiscal na importação. Nesse caso, a importação seria realizada com o recolhimento integral dos tributos.

Contudo, o contingenciamento poderá ser estabelecido mesmo para importações sem benefícios fiscais, a exemplo dos produtos siderúrgicos e da metalurgia de não-ferrosos, relacionados no Comunicado CACEX nº 49, de 13 de maio de 1983. A importação de tais produtos estará sujeita à aprovação prévia da CACEX,

cabendo ao CONSIDER a fixação dos quantitativos a importar.

3.2.4. Importações limitadas

Governamentais: Administração Federal (direta e indireta e Empresas Estatais

Dentre as medidas tomadas para combater a crise cambial, o Governo Federal tratou de conter ou submeter a controle as suas próprias importações. O Decreto nº 85.632, de 7 de janeiro de 1981, estabelece limites para as importações, arrendamento mercantil, locação ou aquisição no mercado interno de bens importados por órgãos da Administração Federal direta e indireta, bem como das fundações supervisionadas pela Administração Federal.

Estes limites são aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), a partir de proposta encaminhada pela Secretaria Especial de Controle das Estatais (SEST/SEPLAN), que conterà os limites das importações das empresas estatais sujeitas ao orçamento SEST.

Além desta restrição, e de acordo com a legislação em vigor, as importações, beneficiadas ou não com incentivos fiscais, estarão sujeitas ao exame de similaridade, excetuando-se os produtos negociados no âmbito da ALADI.

Importações beneficiadas com incentivos fiscais concedidos por órgãos de desenvolvimento regional

Tal como no caso anterior, as importações que constam de projetos aprovados pela SUDAM e SUDENE estão sujeitas a limites anuais aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do CDE, também ao exame de similaridade. Analogamente, as importações realizadas através da Zona Franca de Manaus têm seus limites fixados pelo Presidente da República, através de decreto.

Importações constantes de projetos aprovados por órgãos de desenvolvimento setorial

Embora os órgãos de desenvolvimento setorial — GEIMI e CDI — não concedam benefícios fiscais relativos às importações,⁹ exceto para empreendimentos localizados nas áreas da SUDAM e da SUDENE, as importações de bens de capital dos projetos aprovados por aqueles órgãos estão também sujeitas a limites, aprovados pelo Presidente da República, no âmbito do CDE.

Da mesma forma, e segundo a mesma sistemática, estão limitadas as importações dos setores de aeronaves e de informática e microeletrônica. As primeiras, beneficiadas ou não com reduções fiscais, devem ser aprovadas pela Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil (COTAC), enquanto as últimas estão submetidas ao exame da Secretaria Especial da Informática (SEI).

Limites às importações, por empresas exportadoras, de insumos e bens de capital

A política de controle do dispêndio de divisas estendeu-se até as empresas exportadoras, que têm geralmente tratamento preferencial, sobretudo no âmbito dos programas especiais de exportações aprovados pela Comissão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX) e pela Comissão de Concessão de Incentivos à Exportação (CIEEX).

Tais importações têm seus limites fixados pela CACEX e, no caso daquelas amparadas por benefícios administrados pela BEFIEEX, a dispensa legal do exame de similaridade vem sendo eludida pela consulta às entidades de classe sobre as possibilidades de fornecimento pela indústria nacional, o que se constitui num exame de similaridade de facto. No que toca às importações gozando dos incentivos CIEEX, estão legalmente sujeitas ao aludido exame.

⁹ Decreto-Lei nº 1.726, de 7 de dezembro de 1979.

As importações de insumos realizadas em operações de drawback têm também limites formalmente estabelecidos pela CACEX, mas vêm sendo progressivamente liberalizadas.

3.2.5. Monopólios estatais de importação

Constituem monopólios estatais as compras de petróleo e de trigo em grão, as quais não estão sujeitas à sistemática das importações governamentais. As importações de petróleo são realizadas pela PETROBRÁS, enquanto as de trigo, cujos limites são estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, são efetivadas através da CACEX, em articulação com a Junta Deliberativa do Trigo.

3.2.6. Exclusão de benefícios creditícios a bens de capital importados

As entidades oficiais de crédito somente concedem financiamento com algum tipo de subsídio a bens de capital de origem nacional. Para serem considerados como de fabricação nacional, as empresas devem possuir o Certificado de Registro de Fabricação — obtido junto ao CDI —, que por sua vez está condicionado ao atingimento de índices mínimos de nacionalização fixados pelo mencionado Conselho.

3.2.7. Reserva de mercado

A reserva de mercado, como se sabe, consiste na proteção à indústria doméstica através da imposição de cotas ou controles sobre as importações concorrentes ou através da regulação do acesso de empresas novas (sobretudo as estrangeiras). Naturalmente, esta regulação tende a criar obstáculos à entrada e, ao mesmo tempo, controla o tamanho do mercado, procura evitar o surgimento de capacidade ociosa, etc.

No caso do Brasil, o único setor que conta com uma política explícita de reserva de mercado é o de informática e microeletrônica, cujas regras estão em processo de alteração no âmbito do Poder Legislativo.

Nos termos da Resolução CONCEX nº 121, de 17 de dezembro de 1979, as importações de computadores eletrônicos, periféricos e equipamentos que compõem ou complementam sistemas de processamento eletrônico, partes, peças e componentes destinados à fabricação e manutenção, estarão sujeitas à anuência prévia da SEI. Estão ressalvadas as importações feitas sob o regime de draw back, as de equipamentos usados destinados a recondicionamento e reexportação, as realizadas pelas Forças Armadas (desde que para uso exclusivo em sistemas de armas militares) e as efetuadas por companhias comerciais de navegação aérea, sob determinadas condições. O sistema de anuência prévia da SEI concederá prioridade às importações de produtos negociados no âmbito da ALADI.

O sistema de reserva de mercado para o setor envolve ainda a determinação de critérios, tanto para a instalação de empresas quanto para a produção relacionada à informática e micro eletrônica.

Para o setor de bens de capital não existe uma política explícita de reserva de mercado. No entanto, a FINAME, principal entidade oficial de financiamento de máquinas e equipamentos, pratica uma política de reserva de mercado, através do cadastramento dos bens a serem financiados. Os critérios de cadastramento compreendem não apenas o Certificado de Registro de Fabricação, mas também a prioridade aos produtos fabricados por empresas de capital nacional. Entretanto, conforme já anotado anteriormente, a restrição somente se aplica quando a comercialização ocorre com a interveniência de uma entidade oficial de crédito.

3.2.8. Exigência de financiamento externo

De acordo com a Resolução nº 767, de 6 de outubro de 1979, do Conselho Monetário Nacional, as importações com cobertura cambial somente serão autorizadas pela CACEX se vinculadas a financiamento externo que atenda a determinadas condições de pagamento no exterior. Tais condições, relativas ao prazo mínimo de pagamento, variam em função da natureza do bem e do valor anual a ser importado, conforme pode ser observado na Tabela 9, a seguir.

TABELA 9

EXIGÊNCIA DE FINANCIAMENTO EXTERNO

PRODUTOS	VALOR PREVISTO DA IMPORTAÇÃO ANUAL (US\$ FOB OU EQUIVALENTE)	PRAZO MÍNIMO DE PAGAMENTO
1. Máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, veículos, navios e embarcações e aviões	de 100.000 a 300.000 de 300.001 a 1.000.000 acima de 1.000.000	3 anos 5 anos 8 anos
2. Partes, peças, componentes e acessórios para manutenção, montagem e reparo e produtos industrializados de consumo durável		1 ano
3. Demais produtos		180 dias

FONTE: Conselho Monetário Nacional, Resolução nº 767, de 6 de outubro de 1979.

As exigências de prazos mínimos de pagamento excepcionam, além de uma franquia anual de até US\$ 100.000,00 para cada importador, as seguintes importações:

- efetuadas pela Empresa Itaipu Binacional;
- efetuadas sob o regime de drawback;
- efetuadas diretamente por instituições científicas, educacionais e de assistência social, missões diplomáticas e assemelhadas;
- de produtos negociados no âmbito da ALADI e do Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai;

- realizadas por órgãos da administração direta;
- realizadas por empresas editoras de livros; jornais e periódicos, para uso próprio, bem como papel de impressão, mesmo realizadas por empresas comerciais;
- equipamentos, aparelhos e instrumentos, sem similar nacional, destinados a pesquisas realizadas por universidades, institutos oficiais de pesquisas e empresas de capital nacional, quando autorizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- aparelhos eletrônicos, tipo pace-maker e neuroestimulador, aparelhos ortopédicos e aparelhos especiais destinados à adaptação de veículos para uso de deficientes físicos, bem como partes, peças e componentes para a fabricação dos mesmos;
- equipamento e material técnico destinados à operação de aerolevanteamento, importados por empresa de capital nacional;
- insumos e bens de capital indispensáveis à fabricação, manutenção, revisão e reparo de aeronaves ou seus componentes, materiais de reposição e consertos de embarcações e aeronaves estrangeiras;
- destinadas à reposição de bens sinistrados, nas condições especificadas;
- realizadas com financiamento registrado no Banco Central anteriormente à vigência da Resolução nº 767, do CMN, bem como à parcela devida a título de sinla, até o limite de 10% do valor importado; e
- realizadas com recursos provenientes de investimento direto ou empréstimo em moeda, nos termos em que especifica.

Delegou-se ainda ao Ministro da Fazenda a competência de autorizar, em casos excepcionais, importações que não atendam às determinações da aludida Resolução nº 767.

3.2.9. Lei do similar

De acordo com a legislação vigente, estão sujeitas ao exame de similaridade:

- as importações com benefícios fiscais (redução ou isenção de impostos);

- as importações com benefícios cambiais (investimentos de capital estrangeiro em bens ou moeda, financiamento externo com prazo de pagamento igual ou superior a 360 dias e empréstimo em moeda estrangeira);

as importações realizadas por entidades da administração federal direta ou indireta, inclusive fundações supervisionadas, e as importações estaduais e municipais, mesmo sem benefícios;

- as importações realizadas sob a forma de arrendamento mercantil; e

- as importações temporárias de bens, cuja utilização implicar pagamento direto ou indireto ao exterior.

Para a apuração da similaridade, deverão ser consideradas as condições de oferta nacional relativas ao preço, ao prazo de entrega e à qualidade dos produtos. A apuração poderá assumir a forma de acordo entre as empresas — o Acordo de Participação Nacional — quanto aos produtos a serem importados e adquiridos no mercado interno.

Observe-se que as importações do setor privado, efetuadas sem benefícios fiscais, não estariam sujeitas à apuração de similaridade. Entretanto, a legislação brasileira considera o financiamento por prazo superior a 360 dias como benefício, sujeitando importações ao exame de similar. Assim sendo, a exigência de prazos mínimos de financiamento, terminou por generalizar a apuração da similaridade, mesmo para importações sem benefícios fiscais.

3.2.10. Programas de importação das empresas

Os programas de importação das empresas constituem-se atualmente numa das mais importantes restrições não-tarifárias, do ponto de vista da representatividade das importações submetidas a este controle. Instituídos pela Resolução nº 125 do CONCEX, de 5 de agosto de 1980, sua apresentação tornou-se condição indispensável para a obtenção das guias de importação através do Comunicado nº 56 da CACEX, já mencionado.

O programa de importação, estabelecido em bases anuais, deverá ser aprovado pela CACEX e conter a totalidade das importações e seu cronograma, com exceção daquelas a serem efetuadas sob o regime de drawback.

Uma vez aprovado o Programa, cabe à CACEX emitir as competentes guias de importação, conferindo prioridade a certas características dos programas, como, por exemplo:

- a) saldo positivo da balança comercial;
- b) elevação do índice de nacionalização dos produtos fabricados;
- c) parcela da produção a ser exportada;
- d) importações para complementação de bens de capital sob encomenda, não-seriados, vinculados a concorrências internacionais ou a projetos prioritários;
- e) importações sem cobertura cambial; e
- f) importação de produtos negociados no quadro da ALADI e do Protocolo de Expansão Comercial Brasil-Uruguai.

3.2.11. Imposto sobre operações de câmbio - IOF

O imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários constitui-se em restrição não-tarifária, atuando diretamente sobre os preços. Instituído em 1980, com uma alíquota uniforme de 15% — ressalvadas algumas operações com a alíquota de 0% —, encontra-se regulamentado atualmente pela Resolução nº 816, de 6 de abril de 1984. O fato gerador do IOF é a liquidação do respectivo contrato de câmbio e, em função do produto, da origem, da natureza da importação, da utilização e do destino do produto a ser importado, e até mesmo da data da liquidação do contrato de câmbio, são aplicáveis alíquotas que variam até o máximo de 25%, conforme discriminação a seguir.

O IOF não incide nas operações de câmbio decorrentes das seguintes importações:

a) efetuadas sob o regime de drawback, bem como destinadas à reexportação (back-to back);

b) de fertilizantes, defensivos agropecuários e suas matérias-primas, sementes, esporos e frutos para semeadura, de hulha em bruto, a granel ou moinha, de carbonato neutro de sódio (barrilha), soja em grão e óleo de soja em bruto;

c) efetuadas por ordem e conta do Tesouro Nacional e em que sejam beneficiários órgãos da administração federal, estadual ou municipal, direta ou autárquica;

d) de livros, jornais, periódicos, papel para impressão, bem como máquinas, equipamentos, partes e peças necessários à manutenção e reparo dos bens de capital destinados à impressão;

e) aeronaves, partes, peças, componentes, demais instrumentos para manutenção e reparo, nas condições especificadas, desde que aprovadas pela COTAC;

f) para a substituição de bens sinistrados, nas condições especificadas;

g) vinculadas a destilarias de álcool, financiadas pelo Banco Mundial, nas condições especificadas; e

h) outras importações nas condições previstas, inclusive quanto a prazo.

A alíquota do IOF é de 10% nas importações beneficiadas, realizadas através da Zona Franca de Manaus, e de 15% para diversas matérias-primas e produtos intermediários listados, com destaque para produtos químicos orgânicos e inorgânicos, farmacêuticos e produtos diversos das indústrias químicas. Os produtos listados, quando negociados no âmbito da ALADI, estarão sujeitos a uma alíquota de 12%.

Sujeitas à alíquota zero, até dezembro do ano passado, as importações de petróleo bruto submetem-se agora à incidência do IOF, verificada em função da data da liquidação do contrato de câmbio. Tem-se, assim, que, para os contratos de câmbio liquidados entre 16 de março e 15 de junho de 1984, a alíquota é de 15%, elevando-se para 25% a partir de 16 de junho de 1984.

Para as demais importações, a alíquota será de 25% ou 20%, quando se tratarem de produtos negociados no âmbito da ALADI. Prevê-se ainda uma alíquota de 22,5% para as operações contratadas para pagamento de arrendamento mercantil de bens de capital, sem similar nacional.

3.3. Restrições Não-Tarifárias: Uma Avaliação Preliminar

Adaptando-se a classificação apresentada na primeira seção às observações contidas na seção precedente, pode-se agregar as restrições não-tarifárias atualmente vigentes na economia brasileira em três grandes grupos, segundo o objetivo dominante de política (observe-se que, a nível de produto, a exaustão se

ria impraticável, como, por exemplo, no caso da microeletrônica, onde a abrangência da legislação é tão grande que não se conhece com precisão o número de produtos sujeitos à regulação; dessa forma, a agregação que se fará somente diz respeito às metas que se deseja atingir):

a) restrições não-tarifárias diretamente relacionadas com a política industrial: contingenciamento; tratamento preferencial por entidades oficiais de crédito; reserva de mercado; e exame de similaridade;

b) restrição relacionada com a conta de capital: exigência de financiamento; e

c) restrições relacionadas com a balança comercial: limites quantitativos a certas importações; suspensão da emissão de guias de importação; programas de importação das empresas; estabelecimento do IOF; e limites às importações das empresas exportadoras.

Como se mencionou anteriormente, a aplicação de barreiras não-tarifárias é considerada indesejável e ilegal pelo GATT, mas algumas modalidades são toleradas exclusivamente em função de dificuldades no balanço de pagamentos (Artigos XII e XVIII). Obviamente, isso significa que, uma vez desaparecidas as dificuldades, as restrições devem ser eliminadas, o que nem sempre ocorre, seja por inércia, seja pela própria dificuldade em se assegurar de que a crise cambial efetivamente chegou ao fim.

No caso do Brasil, pode-se dizer que a principal restrição às importações governamentais atualmente em vigor consiste nos controles quantitativos aprovados pelo Presidente da República. Trata-se de medida que atua conjuntamente sobre o fluxo das importações e sobre o nível de dispêndio do setor público, variável-chave no programa de ajustamento que ora se executa na economia brasileira. Dadas a magnitude da restrição externa e a continuidade do programa de ajustamento, é fácil concluir que a imposi

ção dos limites não será abandonada a curto e médio prazos, devido à sua importância estratégica para a atual política.

O mesmo pode ser dito acerca do controle das importações privadas; além de parte delas estar submetida aos limites presidenciais — aquelas constantes dos projetos aprovados pela SUDAM, SUDENE, GEIMI, SUFRAMA, CDI, COTAC e SEI —, os programas de importação constituem o principal instrumento, operando como complemento às demais restrições e possibilitando a prática de um racionamento de divisas bastante eficiente. Não haveria sentido, portanto, em eliminá-lo simultaneamente à manutenção dos demais limites e da atual política.

Outras restrições, contudo, não apresentam um panorama tão claro, tanto as que afetam as importações do setor privado como as que inibem as do setor público.

É controversa, por exemplo, a contribuição da suspensão de emissão de guias. Trata-se de medida fortemente intervencionista, de certa violência bastante visível e sujeita a exceções, devido à sua arbitrariedade, visto que não distingue os propósitos da importação, mas apenas o produto, que eventualmente tem múltiplas finalidades. As medidas anteriormente apontadas são certamente mais eficientes do que a suspensão da emissão, além de conterem menor dose de arbitrariedade e ligarem-se de maneira mais articulada aos investimentos em curso no País. Assim, pode-se dizer que o instrumento em questão é redundante e relativamente ineficaz, e que sua eliminação poderia ser considerada, com maiores ganhos do que perdas.

De maneira semelhante, embora não idêntica, vislumbra-se certa redundância na exigência de apuração de similaridade, como instrumento de restrição às importações. Originalmente concebida como medida de defesa do produtor interno e, portanto, relacionada com a política industrial, passou também a contribuir para a defesa da balança comercial, por força da obrigatoriedade de prazo mínimo de financiamento. Se sua aplicação se restringisse

às importações do setor privado realizadas com benefício fiscal, estaria assegurado seu principal objetivo, relativo à política de desenvolvimento industrial. Tal como no caso anterior, este instrumento pouco acrescenta à eficácia dos programas de importação, tornando-se, assim, relativamente supérfluo e nocivo no sentido de tornar o atual sistema excessivamente complexo.

No que toca à incidência do IOF, a análise requer certas qualificações, dada a variedade de sua aplicação. Este imposto incide tanto sobre as importações privadas quanto as governamentais não realizadas por ordem e conta do Tesouro Nacional. Desde seu estabelecimento, em 1980, sua importância relativa, em termos da receita tributária da União, tem crescido significativamente, e sua eliminação a curto prazo certamente produziria efeitos sobre a receita, restando ainda avaliar se isto conviria num momento de superavit de caixa do Tesouro.

Por se tratar de um instrumento que age sobre o preço FOB da mercadoria importada, poder-se-ia sugerir sua incorporação às tarifas atualmente em vigor, o que, no entanto, não se daria sem problemas, podendo-se apontar alguns obstáculos à sua exeqüibilidade.

Em primeiro lugar, a incidência do IOF está relacionada com a liquidação do contrato de câmbio, independentemente da posição tarifária dos bens a que se refere. Assim, as importações que, por força da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB), ou de algum regime especial, estão dispensadas do pagamento do tributo não estão necessariamente isentas do recolhimento do IOF, e a incorporação desse imposto à Tarifa teria como efeito imediato isentar as importações também do seu recolhimento.

Em segundo lugar, a complexidade de que se reveste a aplicação do IOF torna tecnicamente impossível a pretensa incorporação à Tarifa, já que as diversas alíquotas são aplicadas em função da origem, do destino, da essencialidade, da aplicação do produto e da natureza do importador. Assim, ainda que as alíquo -

tas do IOF fossem unificadas, sua incorporação à Tarifa criaria novas distorções com relação ao quadro vigente: importações que estão atualmente dispensadas passariam a ser oneradas com o tributo e vice-versa. Desse modo, a adoção de qualquer medida no sentido de incorporar o IOF à Tarifa deveria ser precedida de estudos criteriosos que possibilitassem avaliar o impacto sobre a receita da União e o custo das importações.

Em síntese, não há dúvida de que é necessário um estudo mais aprofundado do que este para poder quantificar os efeitos restritivos e distorcivos das barreiras não-tarifárias. No entanto, pode-se garantir a superioridade dos programas de importação em termos de eficácia restritiva, do ponto de vista de controle da balança comercial. Com isso, é possível apontar eventuais etapas de racionalização e liberalização das restrições, sem prejuízo dos atuais objetivos da política de comércio exterior.

No curto prazo, duas medidas despontam como as mais óbvias, e úteis:

a) eliminação da suspensão de emissão das guias de importação; e

b) supressão do exame de similaridade, em princípio para as importações privadas não beneficiadas com incentivos fiscais.

A médio prazo, poder-se-ia estudar a eliminação da incidência do IOF, de acordo com uma das duas sugestões seguintes:

a) eliminação gradual do IOF, em lapso de tempo a ser determinado, de modo a não causar choques abruptos na receita ou a ser compensado por outras fontes; ou

b) eliminação total do IOF, simultaneamente à eliminação do crédito-prêmio sobre as exportações, programada para a bril do próximo ano.

Na primeira alternativa, ter-se-ia como vantagem adicional uma maior margem da negociação nos foros internacionais, os produtos negociados no âmbito da ALADI já gozando de preferência em relação aos demais países. Na sugestão relativa ao segundo item, ter-se-ia eliminada uma importante fonte de queixas dos parceiros comerciais, com uma certa diminuição da perda de receita, devido à eliminação do crédito-prêmio.

Finalmente, a longo prazo, não nos parece possível apontar sugestões fundamentais e com cronograma preciso, devido às incertezas que decorrem da atual situação de crise, cuja solução ainda não se vislumbrou cronologicamente. Ainda assim, pode-se indicar uma possível ordem de eliminação, ressaltando que se está tratando de política comercial, de modo que fica negligenciado o estudo relativo aos aspectos das restrições concernentes à política industrial.

Pode-se pensar, assim, em três momentos de liberalização gradual, eliminando-se as seguintes restrições não-tarifárias de acordo com o desempenho da economia e do seu setor externo:

- a) programas de importação das empresas;
- b) limites quantitativos impostos pelo Governo Federal; e
- c) exigência de prazos mínimos de financiamento.

Não é demais insistir que se tentou neste trabalho menos procurar alternativas de liberalização do comércio exterior do que descrever os atuais instrumentos utilizados, apontando sua eventual redundância e/ou irracionalidade. A questão da liberalização tout court transcende os aspectos meramente técnicos e, ademais, não depende somente das características da economia brasileira. São também importantes o desempenho econômico dos principais parceiros e o rumo de suas políticas comerciais. Infelizmen-

te, prevê-se um recrudescimento da ideologia protecionista — sobretudo nos Estados Unidos — que poderia retardar a efetivação das medidas aqui propostas, quanto mais não seja por questão de eqüidade e reciprocidade.

Pode-se dizer, em suma, que a presente descrição oferece elementos para avaliar o nível de consistência da atual política de importações, sua eficácia e oportunidade, bem como a possibilidade e relevância das alterações.

Por outro lado, parece ocioso ressaltar o caráter preliminar e descritivo deste trabalho. Os efeitos resultantes dos instrumentos descritos requerem certamente avaliações empíricas que aqui não foram feitas. A sobreposição dos instrumentos atualmente vigentes no Brasil exige quantificações cuidadosas, bem como as inter-relações com o desempenho comercial dos principais parceiros.

RESUMO

POLÍTICA BRASILEIRA DE IMPORTAÇÕES: UMA DESCRIÇÃO

Heloíza Camargos Moreira*

Aloísio Barboza de Araújo**

As políticas de importação no Brasil vêm sendo superutilizadas como instrumento de combate à crise cambial, relegando-se a um segundo plano a função dos sistemas tarifários e não-tarifários de sinalizar as prioridades da política industrial e agrícola, através de alterações nos preços relativos.

No que toca ao sistema tarifário, tem-se hoje basicamente a mesma estrutura concebida pela reforma de 1957, antes, portanto, do grande surto industrial por que atravessou o País, alterando a sua estrutura produtiva. Nem a introdução de sobretaxas nem a prática freqüente de concessão de isenções poderiam reverter essa situação, de maneira que as emergências e situações de gravidade passaram a ser geridas pelas restrições não-tarifárias, cujo uso intensificou-se.

Com isso, tem-se um aparato de instrumentos de política de importações por vezes repetitivo, confuso ou inconsistente. Em alguns casos, impuseram-se sobretaxas sem efetividade alguma, visto que jamais foram aplicadas; em outros, estabeleceram-se restrições de ordem administrativa muito mais potentes do que as tarifas, anulando-se virtualmente estas. Ademais, a premência em economizar divisas forçou, rápida e certamente, a adoção de medidas de caráter geral, perturbando seriamente o desejável caráter de seletividade que o sistema deveria possuir.

* SEPLAN/ATESP.

** IPEA/INPES.

Não restam dúvidas, portanto, de que é premente a necessidade de se reformular profundamente o atual sistema que compõe as políticas de importação, de modo a adequá-las às políticas de comércio exterior e industrial. Recentemente, o Governo estabeleceu determinadas mudanças visando a uma certa liberalização, atendendo aos acordos com o FMI e aproveitando-se do expressivo superavit da balança comercial. Houve uma generalizada redução das sobretaxas e também do número de bens para os quais estava suspensa a emissão de guias de importação. Embora tais alterações tenham sido realizadas criteriosamente, não se pode falar propriamente de reforma do sistema, nem tampouco contemplaram-se objetivos de política industrial.

Por outro lado, as elevadas alíquotas nominais não se efetivam na prática; quando as importações se realizam, elas o fazem com isenções ou reduções das alíquotas nominais. Uma vez mais, portanto, é lícito concluir que o sistema tarifário vem sendo uma peça de menor importância no estabelecimento da política de importação.

À guisa de ilustração, verificam-se substanciais diferenças entre as tarifas nominais e as efetivamente cobradas, invertendo-se a estrutura de proteção: nos bens de consumo duráveis; por exemplo, a alíquota média cai de 139,4 para 18,0%, enquanto a de bens de capital para a agricultura desce de 32,6 para 22,5%, tornando-se superior, portanto, à primeira! Da mesma forma, a alíquota dos bens de consumo não-duráveis tem uma redução de 57,5 para 9,2%, significando um nível bastante baixo de proteção.¹

Tais diferenças devem-se, obviamente, à concessão de isenções, que, como se observa, são bastante frequentes. Na verdade, a estrutura tarifária é complementada por mais de 30 regimes

¹ As importações de petróleo bruto e de alguns derivados — principal item da pauta — não estão sujeitas ao Imposto de Importação, mas sofrem a incidência do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes. As importações de trigo, por seu turno, embora formalmente sujeitas a uma alíquota de 45%, têm sido tradicionalmente isentas de diretos através de Resolução da Comissão da Política Aduaneira.

de tributação, que são os principais responsáveis pela divergência entre as tarifas nominais e aquelas efetivamente cobradas.

Em alguns casos, estes regimes são oriundos de acordos internacionais e relacionados ao drawback; em outros referem-se a programas de desenvolvimento econômico, setorial ou regional. Nestes, trata-se de incentivos fiscais destinados a elevar artificialmente a rentabilidade de atividades julgadas prioritárias ou mesmo de empresas específicas: PETROBRÁS, IMBEL, RFFSA, empresas aéreas, etc.

Em algumas instâncias, verifica-se que as isenções e reduções devem-se precisamente à necessidade de atualização da estrutura de tarifas. Em outras, porém, trata-se tão-somente de manipulação de benefícios e incentivos, em favor de setores, empresas estatais e privadas, sociedades educacionais e religiosas, etc. Na verdade, a existência de alguns desses regimes desafia qualquer tentativa mais séria de interpretação em termos de análise econômica. Obviamente, sua importância relativa é bastante variável, mas tomados agregadamente representam substancial parcela da pauta de importações. Excluindo-se as importações de petróleo e de trigo, cerca de 70% das importações foram feitas com algum tipo de benefício fiscal, compreendendo-se aí redução, isenção ou suspensão de tributos aduaneiros.

Convém lembrar, contudo, que a política de controle de importações tem sido bem-sucedida, e que os setores cujas tarifas efetivamente cobradas são as mais baixas representam um valor insignificante no total da pauta de importações (com exceção dos combustíveis e lubrificantes). Com efeito, as importações de bens de consumo não-duráveis, de duráveis, de materiais de construção e de equipamentos de transporte somaram, em valor, 8% do total da pauta; se se agregarem as importações de matérias-primas e de bens intermediários para a agricultura, esse valor não chegará a alcançar 9,5%. Vale dizer, portanto, que as importações realizadas com isenções ou reduções tarifárias têm valor pouco significativo, o que significa, novamente, uma utilização menos intensa do

sistema tarifário, seja para coibir importações, seja para estimular-las. Para controlar as importações, utilizam-se preferencialmente expedientes administrativos.

Se se adicionarem as sobretaxas, permanece a divergência entre a existência real e formal; mesmo antes das aludidas modificações de setembro do corrente ano, decrescia sistematicamente sua importância relativa: em 1975, o valor das importações sujeitas a sobretaxas correspondia a 17,4% do total das importações brasileiras; já em 1983, este valor reduziu-se para 8,2%.

Assim, a estrutura completa do sistema tarifário revela que este instrumento não vem sendo utilizado intensamente sequer para controlar importações, e muito menos para integrar a política industrial. Pode-se dizer que o instrumento vem sendo subutilizado, o que constitui, de certa maneira, um desperdício que virá a ser sentido sobretudo no período de recuperação do crescimento.

Na verdade, tem-se verificado nos últimos 10 anos uma extraordinária preferência pela aplicação de instrumentos não-tarifários, em detrimento dos tarifários, o que se explica pela maior eficácia daqueles a curto prazo, não obstante seus deletérios efeitos a médio e longo prazos. São particularmente úteis em momentos de crise ou de emergência, embora desorganize o sistema de preços ao cumprir suas finalidades primeiras, agindo com maior violência sobre este mesmo sistema.

Dessa forma, são bastante numerosas as barreiras não-tarifárias às importações, que podem ser definidas lato sensu como qualquer medida governamental que, não sendo tarifa, tem por efeito diminuir o fluxo de importações, atendendo a imperativos de política comercial ou a objetivos de política industrial (reserva de mercado, exame de similaridade, v. g.).

No caso brasileiro, é praticamente impossível apresentar uma relação exaustiva das restrições não-tarifárias, não só devido à sua extensão, mas também em virtude da existência de nu-

merasas superposições, de regras imprecisas, da conseqüente possibilidade de interpretações ad hoc, etc. Ainda assim, pode-se dizer que, uma vez mais, os objetivos relacionados com a crise cambial são quase os únicos que presidem a instituição dessas restrições, observando-se também aqui um certo afastamento da política industrial. Por outro lado, a multiplicidade de órgãos envolvidos faz com que se perca em coordenação e se ganhe em arbitrariedade.

Pode-se agrupar as dezenas de restrições não-tarifárias, abrangendo milhares de itens da pauta, em 11 categorias:

- a) importações proibidas;
- b) importações com emissão suspensa da guia de importação;
- c) contingenciamento das importações;
- d) importações limitadas;
- e) monopólios estatais;
- f) exclusão de benefícios creditícios;
- g) exigência de financiamento externo;
- h) lei do similar;
- i) programas de importação das empresas; e
- j) incidência do imposto sobre operações de câmbio - IOF.

A mera observação da listagem acima permite-nos observar a menor importância das restrições ligadas à política industrial, e ainda estas podem ser utilizadas com maior rigor com vistas à economia de divisas, como é o que vem ocorrendo no caso do exame da similaridade, cuja abrangência parece excessiva, envolvendo até mesmo importações privadas sem benefícios fiscais. Dessa forma, uma avaliação preliminar e sumária permite algumas conclusões.

Em primeiro lugar, é transparente a necessidade de reformulação do sistema atual, excessivamente complexo, intervencionista e repetitivo, o que o torna, por vezes, ineficiente e bastante vulnerável a pressões e eventuais retaliações dos países exportadores. Esta reforma, por outro lado, não deverá produzir-se

açodadamente, nem tampouco ignorar as restrições que prevalecem sobre o front externo. Seu objetivo não é, de maneira alguma, per seguir uma liberalização ã outrance. A simplificação, portanto, deverá levar em consideração este importante constraint.

No entanto, não é fora de propósito afirmar que se deve diminuir a intensidade das barreiras não-tarifárias, em favor de um fortalecimento do sistema tarifário. Esta segunda proposição implica como corolário uma reformulação específica deste, no sentido de:

- a) atender aos objetivos da política industrial; e
- b) eliminar as sobretaxas, incorporando-as parcialmente às tarifas.

Com isso, observar-se-iam mais claramente as distorções na atual estrutura tarifária, preparando-se para a reforma que recuperaria o sistema para o desempenho eficaz de suas tradicionais funções.

No que diz respeito às restrições não-tarifárias, as mudanças devem ser precedidas de estudo mais aprofundado; pode-se garantir, contudo, que determinadas barreiras são hoje ociosas e prejudiciais à eficiência do sistema como um todo.

A curto prazo, pode-se pensar em:

- a) eliminação da suspensão de emissão de guias de importação;
- b) supressão do exame de similaridade para as importa-ções privadas não beneficiadas com incentivos fiscais; e
- c) eliminação gradual do IOF.

Finalmente, a longo prazo, não nos parece possível apontar sugestões fundamentais e com cronograma preciso, devido às incertezas que decorrem da atual situação de crise, cuja solução

ainda não se vislumbrou cronologicamente. Ainda assim, pode-se indicar uma possível ordem de eliminação, ressaltando que se está tratando de política comercial, de modo que fica negligenciado o estudo relativo aos aspectos das restrições concernentes à política industrial.

Pode-se pensar, assim, em três momentos de liberalização gradual, eliminando-se as seguintes restrições não-tarifárias de acordo com o desempenho da economia e do seu setor externo:

- a) programas de importação das empresas;
- b) limites quantitativos impostos pelo Governo Federal;
- e
- c) exigência de prazos mínimos de financiamento.

Não é demais insistir que se tentou neste trabalho menos procurar alternativas de liberalização do comércio exterior do que descrever os atuais instrumentos utilizados, apontando sua eventual redundância e/ou irracionalidade. A questão da liberalização tout court transcende os aspectos meramente técnicos, e ademais não depende somente das características da economia brasileira. São também importantes o desempenho econômico dos principais parceiros e o rumo de suas políticas comerciais. Infelizmente, prevê-se um recrudescimento da ideologia protecionista — sobretudo nos Estados Unidos — que poderia retardar a efetivação das medidas aqui propostas, quanto mais não seja por questão de equidade e reciprocidade.

Pode-se dizer, em suma, que a presente descrição oferece elementos para avaliar o nível de consistência da atual política de importações, sua eficácia e sua oportunidade, bem como a possibilidade e relevância das alterações.

