

1/6

- TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 29

"Barreiras Não Tarifárias às
Importações"

Wilson Suzigan

Outubro de 1980

NOTA

O presente texto constitui-se no Capítulo IV do relatório da pesquisa "Política Comercial e Incentivos Industriais no Brasil", em elaboração conjunta com William G. Tyler. Complementa os Capítulos III e V, apresentados anteriormente como Texto para Discussão Interna nºs 18 e 26, respectivamente de junho e outubro de 1980.

BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS ÀS IMPORTAÇÕES

O objetivo deste capítulo é o de avaliar os efeitos das barreiras não tarifárias sobre as importações. Procura-se inicialmente definir de forma sucinta as barreiras não tarifárias e, a seguir, fazer uma classificação das que são atualmente aplicadas no Brasil. Por último, tece-se um comentário sobre cada uma das medidas classificadas.

Deve-se esclarecer de início, porém, que apenas as restrições às importações é que serão examinadas e, entre estas, apenas as que se aplicam a produtos industrializados. Ressalte-se ainda que as dificuldades de mensuração dos efeitos dessas barreiras fazem com que as tentativas nesse sentido sejam isoladas (isto é, para alguns tipos, apenas), não havendo possibilidade de agregação. O capítulo sobre comparações de preços, no entanto, preenche essa lacuna.

1 - Definição

Num sentido amplo, as barreiras não tarifárias podem ser definidas como qualquer lei, regulamentação, política ou prática governamental, outra que não uma tarifa sobre a importação, que tenha um efeito restritivo sobre o comércio.¹ Num sentido mais estrito, porém, "somente ações governamentais que tenham o

1

W.B. Kelly Jr., "Nontariff Barriers" in Balassa, B. and Associates, Studies in Trade Liberalization, Johns Hopkins Press, 1967, p. 266.

propósito ou o efeito de proteger um produtor doméstico da competição estrangeira"² é que poderiam ser caracterizadas como barreiras não tarifárias. Neste sentido estão compreendidas todas as medidas que restringem as importações, quer diretamente, quer indiretamente protegendo o produtor doméstico via subsídios à produção interna. No caso das restrições diretas, podem se dar via restrições quantitativas ou através do mecanismo de preços, e "tendem a reduzir o consumo doméstico do bem importado e/ou provocar aumentos da participação da produção interna na demanda global. Os dois efeitos em geral coexistem, visto que de qualquer forma o preço ao consumidor do produto importável será superior ao preço internacional CIF acrescido da tarifa"³. No caso das restrições indiretas (via subsídios à produção interna que compete com importações), "não reduzem a demanda global (porque o preço ao consumidor não se eleva), mas favorecem uma maior participação da oferta interna".⁴ Neste capítulo, apenas as restrições diretas serão estudadas. Os incentivos e subsídios à produção interna são tratados no Capítulo V.

O objetivo protecionista, contudo, não é o único das barreiras não tarifárias. Sobretudo nos países em desenvolvimento, tendem a ser usadas também (e, às vezes, principalmente) como instrumento de ajuste a desequilíbrios da balança comercial, toda

2

Ibid.

³ Carlos Von Doellinger, Restrições Não Tarifárias e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras, Série Monográfica (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971), nº 6 p. 19.

⁴ Ibid., p. 20.

vez que a proteção tarifária não é suficiente ou é sobrepujada por sistemas de incentivos fiscais baseados na isenção ou redução do imposto de importação.

2 - Classificação das barreiras não tarifárias diretas às importações de produtos industrializados.

Historicamente, os primeiros passos da industrialização brasileira deram-se ao abrigo da proteção decorrente de barreiras não tarifárias (controles cambiais quantitativos seletivos, regimes de licenças prévias para importação, sistemas de taxas múltiplas de câmbio diferenciadas segundo a essencialidade dos bens, e outras), já que a tarifa (específica) deteriorava-se continuamente e a taxa de câmbio mantinha-se periodicamente sobrevalorizada. Somente na década de 1950, com a nova Tarifa ad-valorem de 1957, é que a proteção tarifária se tornaria mais importante. Contudo, com a criação, a partir de meados da década de 1960, do sistema de incentivos baseados na isenção ou redução do imposto de importação, a tarifa arrecadada caiu de forma contínua, atingindo pouco mais de 12% em 1977.⁵ Daí é que se fortaleceram as barreiras não tarifárias como forma de proteção (principalmente à produção interna dos produtos cuja importação recebia incentivos fiscais), e mais recentemente como instrumento do controle de desequilíbrio da balança comercial.

O que se faz a seguir é classificar as barreiras não tarifárias diretas à importação de produtos industrializados

⁵Ver: Roberto Fendt Jr., et.al, "Sugestões à Compatibilização das Políticas Comercial e Industrial" (mimeo), Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, novembro de 1979, p.7.

existentes no Brasil no período mais recente. Posteriormente, examinar-se-á cada uma dessas barreiras.

Uma classificação não exaustiva das referidas barreiras não tarifárias envolve os seguintes itens:

1. Restrições Quantitativas

- a. Importações proibidas.
- b. Importações cuja emissão de Guia de Importação pela CACEX está suspensa.
- c. Sistemas de incentivos baseados na redução/isenção do imposto de importação, conjugados com a aplicação da Lei do Similar Nacional.
- d. Limites às importações governamentais.
- e. Limites às importações das empresas estatais.
- f. Acordos de participação de produtores domésticos no fornecimento de bens de capital a projetos industriais e de infraestrutura.
- g. Políticas de reserva de mercado.
- h. Programas ou planos de nacionalização.
- i. Contingenciamento de importações.

2. Medidas que atuam através do mecanismo de preços

- j. Margem de 15% às empresas privadas nacionais nas concorrências internacionais para fornecimento de bens de capital.
 1. Preço de referência para importações.
- m. Pauta de valor mínimo para fins do imposto de importação.
- n. Cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) na importação.

3. Práticas administrativas

o. Retenção de Guias de Importação (ou demora na emissão das mesmas) pela CACEX.

p. Suspensão das importações para pagamento à vista.

4.3 - Descrição das barreiras não tarifárias e seus efeitos sobre as importações.

a. Importações proibidas. Trata-se de restrições de cunho político (presentemente encontram-se proibidas as importações originárias e procedentes de Cuba e da Rodésia do Sul⁶), ou relacionadas com segurança (é igualmente proibida a importação de "herbicidas ou pesticidas, também usados como desfolhantes, e conhecidos como agente laranja"⁷). A única proibição de caráter econômico é a da importação de barcos de passeio de luxo, de valor superior a US\$ 3.500, com base em lei de 1955.

b. Importações cuja emissão de Guia pela CACEX está suspensa. Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes formas de barreiras não tarifárias presentemente utilizadas no Brasil, e está em vigor desde 1975. Abrange um grande número de posições da NBM em diversos dos gêneros industriais.⁸ Uma ampla parcela da

⁶Cf. Comunicado nº 79/3, da CACEX, com amparo em resoluções da OEA e do Conselho de Segurança da ONU.

⁷Ibid.

⁸Ver o Comunicado nº 79/3, da CACEX, Anexo C. Uma listagem simplificada inclui: alimentos, bebidas, fumo ou tabaco, óleos essenciais, perfumaria, manufaturas de matérias plásticas, artigos de couro, peleteria, artigos de papel, fios, tecidos, tapetes e tapeçarias, vestuário e acessórios, calçados, amianto trabalhado, produtos cerâmicos, objetos de vidro, bijouterias, artigos de metais, máquinas e aparelhos de uso doméstico, veículos, automóveis, motocicletas, bicicletas, embarcações sobre colchão de ar, iates, aparelhos fotográficos, binóculos, termômetros, barômetros, velocímetros, tacômetros, instrumentos musicais, armas e munições, brinquedos de vários tipos, e outros objetos diversos.

produção industrial brasileira está, assim, protegida de forma ab soluta da competição internacional pela virtual proibição de im- portações dos produtos cuja concessão de Guia pela CACEX está sus- pensa.

Há, contudo, exceções previstas na legislação,⁹ segundo a qual a Guia de Importação de produto constante do referido Ane- xo C do Comunicado nº 79/3 da CACEX, seria liberada nos seguintes casos de importações:

- i. destinadas à exportação ou reexportação.
- ii. realizadas sob regime de drawback.
- iii. sob a forma de doações, sem cobertura cambial.
- iv. originárias e procedentes dos países integrantes da ALALC, desde que constantes da lista nacional do Brasil ou das listas de concessões especiais não extensivas, em favor da Bolí- via, do Equador, do Paraguai e do Uruguai, desde que originárias e procedentes do país beneficiado, e/ou ainda beneficiados por concessões especiais estabelecidas ao amparo dos Acordos de Com- plementação Industrial, no âmbito da ALALC, de que o Brasil seja signatário.
- v. realizadas diretamente pelo Governo Federal ou ex- pressamente autorizadas pelo Ministério da Fazenda, com vistas ao abastecimento interno.
- vi. para a zona Franca de Manaus, vedada a saída da mer- cadoria para outros pontos do território nacional.

⁹

Item III-8 do Comunicado nº 79/3, da CACEX.

vii. de peças, partes e componentes, bem como de matérias-primas e produtos intermediários, para uso do próprio importador, necessários ao normal desenvolvimento do seu processo produtivo, amparados no sistema BEFIEX e no Decreto-lei nº 1.189, de 24/09/71.

c. Sistemas de incentivos baseados na isenção ou redução do imposto de importação.¹⁰ Esses sistemas, como já foi observado atrás, eram a forma pela qual a proteção tarifária era evitada (bypassed) para importações de bens de capital, componentes e matérias-primas. Sua administração cabia a diversos órgãos, entre os quais: CDI, CPA, GEIMI, BEFIEX, CIEX, SUDENE e SUDAM. A concessão dos incentivos era submetida à apuração da existência de similar nacional (Lei do Similar Nacional), a qual, por suposto, deveria funcionar como instrumento de proteção à produção interna já existente. Contudo, até 1973, pelo menos, a política era muito liberal na concessão dos incentivos e não muito rigorosa na apuração da existência de similar nacional. Com isso, predominavam nos projetos industriais, por exemplo, os bens de capital importados, como se pode ver pelos dados do CDI (Tabela .1).

A partir de 1974, no entanto, algumas modificações importantes foram introduzidas em função da nova situação de crise no balanço de pagamentos. Primeiramente, a política de concessão de incentivos tornou-se mais seletiva¹¹ e a análise dos projetos

¹⁰ Já eliminados, com algumas exceções, pelo Decreto-lei nº. 1.726, de 7/12/79 (Ver Capítulo 5).

¹¹ Somente projetos acima de uma certa dimensão (2.500 vezes o maior salário mínimo do País em investimentos fixos) é que seriam examinados.

Tabela 1

CDI, Estrutura dos Investimentos em Máquinas e Equipamentos Nacionais e Estrangeiros, com Base nos Projetos Aprovados e Reformulados, 1971 - 1979

(Em Percentagens)

Período/ano	Máquinas e Equipamentos	
	Nacionais	Importados
1971-73 (média)	33,0	67,0
1974	44,2	55,8
1975	52,2	47,8
1976	57,0	43,0
1977	76,9	23,1
1978	75,9	24,1
1979	81,1	18,9

FONTE: CDI, Relatório (diversos anos).

industriais passou a ser feita segundo critérios mais rigorosos. Em segundo lugar, o CDI e outros órgãos passaram a aplicar uma política de buy Brazil, procurando induzir à compra de bens de capital no mercado interno. E em terceiro lugar, o governo passou a estabelecer cotas de importação para todos os órgãos que concediam esses incentivos, através de resoluções do Conselho de Desenvolvimento Econômico. O resultado foi uma grande redução na participação dos equipamentos importados nos projetos industriais (ver novamente dados do CDI na Tabela 1) e, conseqüentemente, maior margem de proteção para a produção interna de bens de capital, componentes e matérias-primas, uma vez que passava a vigorar plenamente a tarifa (elevada e até mesmo redundante) nos casos de projetos não beneficiados com os incentivos fiscais.

Atualmente, apenas os programas da BEFIEX/CIEX (além de outras instituições em alguns casos de exceção, inclusive projetos prioritários para as áreas da SUDENE/SUDAM) é que concedem esses incentivos.¹² Nos casos de exceção, aplica-se a Lei do Similar Nacional. Mas no caso dos projetos aprovados pela BEFIEX/CIEX não há obrigatoriedade legal de aplicar aquela lei. Contudo, a BEFIEX/CIEX faz administrativamente um exame, dando oportunidade ao setor de se manifestar. No caso de bens de capital, envia lista ao respectivo Grupo Setorial do CDI para examinar se há similar nacional. Caso haja, a BEFIEX não aprova o projeto. E, se o Grupo Setorial não tem condições de apurar, então é consultada a respectiva associação de classe, no caso a ABIMAQ. No caso de componentes, a BEFIEX envia lista para o SINDIPEÇAS, que procura

¹²Ver o Capítulo V.

responder quais podem ser importados e quais não podem por já haver produção interna. É normal, nesse caso, o comprador fazer um acordo para adquirir parte no mercado interno, e a BEFIEX, então retém as autorizações para importação enquanto a empresa local se prepara para produzir. Finalmente, no caso das matérias-primas, compete à Comissão de Política Aduaneira autorizar. A BEFIEX então encaminha à CPA para exame. Se a importação for liberada pela CPA, é também autorizada pela BEFIEX. Caso contrário, a importação não é autorizada. Conclui-se, portanto, que a BEFIEX, atualmente em articulação com outras instituições (CDI, CPA, CACEX e associações de classe) funciona também como uma barreira não tarifária às importações de bens de capital, componentes e matérias-primas.

Quantitativamente, os programas BEFIEX/CIEX são muito importantes. Com relação à BEFIEX, primeiramente, os investimentos dos 26 novos programas aprovados em 1979 ascendem a pouco mais de 1 bilhão de dólares, dos quais US\$ 277 milhões em máquinas e equipamentos importados, e US\$ 748 milhões de gastos no mercado interno, inclusive US\$ 546 milhões em máquinas e equipamentos.¹³ Quanto às exportações realizadas no âmbito dos programas da BEFIEX em 1979, atingiram US\$ 1.250 milhões, representando cerca de 8.2% do total de exportações e 14.6% das exportações de manufaturados.¹⁴ Além disso, deve-se mencionar que, em setembro de 1980, a BEFIEX tinha compromissos de exportação firmados da or-

¹³ Ver CDI, Relatório Anual, 1979, p.32.

¹⁴ Ibid., p. 33.

dem de US 21 bilhões, num prazo médio de 8 anos. O número de programas aprovados ascendia a 87, havendo ainda 38 em análise, o que fazia prever que até o final de 1980 haveria pelo menos 100 programas aprovados.¹⁵

Quanto à CIEEX, é de menor importância em termos quantitativos, com compromissos de exportação firmados da ordem de US\$119 milhões. A CIEEX opera com empresas/programas de menor porte, e a diferença básica em relação aos programas da BEFIEEX é que a CIEEX preocupa-se unicamente com o balanço comercial do programa (exportações menos importações), enquanto que a BEFIEEX avalia o saldo de divisas de todo o projeto, incluindo o balanço de divisas, movimentos de capitais, amortizações de empréstimos, etc.

d e e. Limites às importações governamentais e das empresas estatais. A procura governamental, compreendendo também as compras das empresas estatais, é um dos instrumentos tradicionalmente utilizados por muitos países como forma de restrição não tarifária. É evidente que, por si só, a procura governamental não representa uma barreira não tarifária. Mas ao restringir o comércio em favor do mercado doméstico ou, em outras palavras, ao dar preferência aos produtores domésticos em adição à tarifa normal, então passa a constituir-se em barreira não tarifária.¹⁶ Normalmente, essa transferência ao produtor doméstico é especificada através de legislação ou regulamentação dos órgãos que administram

¹⁵ Cf. declarações à imprensa do Secretário-Executivo da BEFIEEX, Sr. Ronaldo Costa Couto.

¹⁶ Ver W. B. Kelly Jr., "Nontariff Barriers" in Balassa, B. and Associates, Studies in Trade Liberalization, (Johns Hopkins Press, 1967), pp.278 e seguintes.

as compras governamentais, os quais recebem por isso um grande poder discricionário.

No Brasil, já há alguns anos são fixados limites (ou cotas) para as importações dos órgãos da administração direta federal e das empresas estatais. Isso tem sido feito através de resoluções e exposições de motivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico, por iniciativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e mais recentemente por um órgão dessa Secretaria, a SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais. A mensuração dos efeitos restritivos dessa prática, no entanto, é extremamente difícil. Aparentemente, o efeito mais significativo é o de evitar o potencial de comércio, mais do que o de restringir um comércio existente.¹⁷

A prática no Brasil tem sido a de fixar um teto para as importações de órgãos da administração direta federal e empresas estatais num dado ano, com base nas importações autorizadas para o ano anterior. Assim, para o ano de 1980, uma legislação específica¹⁸ fixou inicialmente o limite das importações desses órgãos federais e empresas estatais em 80% dos tetos globais estabelecidos para 1979, ressalvando, porém, que as importações relacionadas com os programas siderúrgico, de energia elétrica e da área de petróleo, seriam objeto de limite específico.¹⁹ Adicionalmen

¹⁷Kelly Jr., op.cit., p.284.

¹⁸Decreto nº 84.268, de 7/12/79, e Exposição de Motivos nº 02/80, do CDE, de 6/2/80.

¹⁹As empresas estatais dessas áreas seriam chamadas de "empresas com tratamento especial", e incluem: Petrobrás, Siderbrás, Eletrbrás, Acesita, Siderama, Centrais Roraima e Centrais Rondônia.

te, a essas importações aplica-se a Lei do Similar Nacional. Além disso, estabeleceu-se ainda que os órgãos federais e empresas estatais deveriam "orientar seus esquemas operativos no sentido de identificar alternativas de procedimento que favoreçam a utilização preferencial de bens que sejam ou possam ser produzidos internamente".²⁰ Para isso, deveriam articular-se com a Comissão Coordenadora dos Núcleos de Articulação com a Indústria (CCNAI).²¹

Posteriormente, em junho de 1980, pela EM nº 36/80, do CDE, modificou-se a regra anterior, passando o limite de importação dos órgãos federais e empresas estatais a ser estabelecido em função das importações efetivamente realizadas em 1979 e nos primeiros meses de 1980. Procedeu-se, assim, a um corte adicional de aproximadamente 30% em média sobre os tetos estabelecidos anteriormente pela EM nº 02/80 do CDE, de 6/2/80.²² Assim, o corte total sobre os tetos de 1979 chegou a cerca de 44%. Se adicionarmos a isso o

²⁰ Artigo 7º do Decreto nº 84.268, de 7/12/79.

²¹ Desde 1975 foram criados 84 NAIs em empresas estatais e suas subsidiárias. No entanto, pelo que se depreende do exame dos relatórios do CCNAI, são inoperantes, a não ser em uns poucos casos em que a compra de componentes para bens de capital foi orientada para o mercado interno (ELETROBRÁS, por exemplo). Aparentemente, isso se deve à falta de poder da CCNAI, cuja secretaria executiva é exercida pela FINEP. Para tornar-se mais efetivo, o sistema deveria ser transferido para a Secretaria de Controle das Empresas Estatais-SEST.

²² Não estão incluídas, nos limites estabelecidos por essas regulamentações, as importações de trigo, petróleo e derivados, por estarem sujeitas a controles especiais.

fato de que os cortes são feitos sobre os valores nominais das importações em 1979, e considerando uma inflação externa da ordem de 15%, o corte em termos reais chega a mais de 50% dos tetos para 1979. Os tetos assim estabelecidos para 1980 são os seguintes: US\$ 460,8 milhões para o setor público federal (exceto trigo, petróleo e derivados), e US\$ 1.833 milhões para as empresas estatais, números esses que se comparam a US\$ 12 bilhões para o total de importações, exceto petróleo, previsto para 1980.

f. Acordos de participação. Os acordos de participação de produtores domésticos no fornecimento de bens de capital a projetos industriais e de infra-estrutura representam também uma forma de barreiras não tarifárias. Substituindo o exame de similaridade, que no caso de grandes projetos torna-se muito complexo, esses acordos oferecem proteção ao produtor doméstico, substituindo e contendo importações de bens de capital.

Instituídos em 1968, os acordos eram inicialmente celebrados no âmbito do setor privado. Mas, devido à sua intensificação, passaram a ser coordenados e homologados pela CACEX a partir de 1972. Consistem na tentativa de conciliar os interesses dos produtores domésticos (representados pelos seus sindicatos, ABDIB, ABIMAQ e SIMESP, principalmente), com os do Governo e os dos investidores (que muitas vezes é o próprio Governo ou uma empresa estatal). Com isso procura-se garantir o máximo possível de participação dos produtores domésticos no fornecimento de bens de capital aos projetos industriais e de infra-estrutura, com o evidente objetivo de substituir importações daqueles bens.

Os resultados tem sido expressivos, como mostram os dados da Tabela 2. Em diversos setores, tais como extração de minerais, produtos de minerais não-metálicos, material elétrico e de comunicações, material de transporte, papel e papelão, química, produtos alimentares, bebidas e transportes, a participação da indústria interna no total negociado tem sido superior a 80% (e, em alguns casos, 90%) em média no período 1978-80. Apenas nos setores que demandam equipamentos mais pesados e/ou de tecnologia mais avançada é que essa participação tem sido ainda abaixo daqueles percentuais (como é o caso de metalúrgica, mecânica, geração e fornecimento de luz e energia elétrica, e comunicações).

g. Políticas de reserva de mercado. A política de reserva de mercado tem sido adotada pelo Governo brasileiro para proteger a produção doméstica de, principalmente, dois setores (ou indústrias): bens de capital e informática. As formas pelas quais se promove essa reserva de mercado são duas: primeiramente, impedindo o acesso de novas empresas aos mercados, especialmente as empresas estrangeiras; e, em segundo lugar, estabelecendo cotas ou controles sobre as importações concorrentes.

No caso da indústria de bens de capital, o controle sobre o mercado é exercido pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) através do chamado "registro de fabricação". Esse registro é exigido às empresas privadas pelas instituições financeiras oficiais para fins de concessão de crédito, bem como pelo próprio Governo e empresas estatais em suas compras ao setor privado. A empresa então requer o registro de fabricação junto ao CDI e este consulta o mercado através da respectiva associação de classe

TABELA 2

ACORDOS E REVISÕES DE ACORDOS DE PARTICIPAÇÃO HOMOLOGADOS PELA CACEX, 1978-80

ESPECIFICAÇÃO	1978			1979			1980 (JANEIRO/MARÇO)		
	Nº	% Ind. Interna	Total Negociado US\$ Milhões	Nº	% Ind. Interna	Total Negociado US\$ Milhões	Nº	% Ind. Interna	Total Negociado US\$ Milhões
Extração de Minerais	9	80,4	48,4	5	80,8	62,6	-	-	-
Produtos de Minerais Não-Metálicos	2	94,9	74,9	13	90,5	168,1	1	90,1	57,2
Metalmúrgica	55	73,4	639,1	49	74,8	441,0	9	85,9	15,6
Mecânica	22	69,3	37,1	13	77,7	19,8	5	87,2	0,8
Material Elétrico e de Comunicações	2	75,5	10,4	8	81,0	16,0	2	86,1	7,0
Material de Transporte	19	81,5	105,8	23	94,9	60,7	-	-	-
Papel e Papelão	5	87,8	45,2	2	80,9	6,7	4	89,5	0,8
Borracha	-	-	-	1	93,4	28,0	-	-	-
Química	38	75,0	494,6	39	89,9	229,5	14	81,3	247,6
Têxtil	-	-	-	2	60,4	0,1	-	-	-
Produtos Alimentares	6	82,6	13,5	9	79,3	16,6	3	97,3	4,1
Bebidas	-	-	-	2	100,0	17,2	-	-	-
Geração e Fornecimento de Luz e Energia Elétrica	3	69,5	260,6	3	44,8	8,5	2	66,2	822,6
Transportes	5	75,8	720,4	10	81,9	674,0	4	99,5	63,1
Comunicações	1	69,0	8,4	1	75,4	14,2	-	-	-
Atividades Diversas	2	54,0	103,4	-	-	-	-	-	-
TOTAL	169	74,5	2,561,8	180	82,4	1,763,0	44	72,6	1,218,8

FONTE: CACEX, informações diretas.

para saber se há condições de comportar mais um produtor. Configura-se assim a reserva de mercado aos produtores existentes toda vez que um registro de fabricação é negado a um novo produtor. Assim, por exemplo, se uma empresa estrangeira vier fabricar turbinas no Brasil, se não obtiver o registro de fabricação, não conseguirá vendê-las.²³

No caso da indústria de informática, o controle sobre o mercado é mais institucionalizado. Esse controle é exercido pela Secretaria Especial de Informática (SEI), que fixa critérios rígidos e prioridades para importação de equipamentos completos de computação; exige registro de industrialização às firmas que operam no país, sem o que não podem importar peças e componentes, o que evidentemente serve como instrumento de reserva de mercado e, finalmente, controla a importação de máquinas, peças, partes e componentes.

Os critérios e prioridades para importação de equipamentos de processamento eletrônico de dados²⁴ determinam que, na análise dos pedidos de importação, se leve em conta:

²³ É importante qualificar, no entanto, que esse instrumento de reserva de mercado só atinge as empresas que busquem financiamentos oficiais e/ou vendam seus produtos para o governo ou empresas estatais.

²⁴ Estabelecidos pelo Ato Normativo nº 01/80, da SEI, de 27/3/80.

a) a utilização de alternativa nacional.

b) o patrimônio de software já desenvolvido no país pela entidade requerente, o qual, por sua expressão, inviabilize o uso de equipamento nacional ou compatível.

c) a utilização de software específico e imprescindível às atividades do usuário, que não seja oportuno desenvolver no país, agregado ao equipamento a ser importado. Assim, antes de autorizar a importação, a SEI procura esgotar as possibilidades de fornecimento do equipamento pelo mercado interno. Quanto ao estabelecimento de prioridades para importação, limitam-se às seguintes:

a) equipamentos destinados a setores prioritários, assim definidos pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND);

b) equipamentos destinados a empresas governamentais de processamento eletrônico de dados;

c) equipamentos destinados às atividades-fim das entidades privadas, sendo, no setor industrial, prioritários os equipamentos destinados ao planejamento e controle da produção;

d) equipamentos destinados aos centros de serviços de processamento de dados independentes;

e) instalações de "terminais inteligentes, que evitem a utilização de equipamentos de processamento eletrônico de dados de porte apreciável..."²⁵

f) instalações de dispositivos ou periféricos de pequeno valor.

²⁵ Ibid.

Por sua vez, a exigência feita pela SEI quanto ao registro de industrialização²⁶ consistiu em fixar um prazo para que todos os fabricantes de máquinas e aparelhos, desde que eletrônicos, tais como aqueles destinados a compor caracteres de imprensa; de autenticar cheques; de calcular; de escrever para contabilidade; caixas registradoras; de franquias; de emitir bilhetes; máquinas automáticas de tratamento de informação, e outras, fossem obrigados a requerer o registro de industrialização dos mesmos junto à SEI. Esse registro se constituiriam condição prévia para importação de peças, partes e componentes destinados aos referidos produtos.

Amarrado a esse registro, está o controle de importação do setor. Esse controle é exercido, primeiramente, através da fixação de uma cota anual de importação, que abrange tanto equipamentos completos quanto peças, partes e componentes. Para o ano de 1980, essa cota foi fixada em US\$ 180 milhões, excluindo, porém, desse montante, "as importações que se destinarem à fabricação de equipamentos para exportação e, ainda, as referentes a discos e fitas magnéticas e quadros de comando e controle de sistemas de computação eletrônica, cujo controle, entretanto, será efetivamente exercido pela SEI e pela CACEX".²⁷ Há indicações de que essa cota é extremamente limitada, configurando-se uma séria restrição às importações,

26

Ato Normativo nº 02/80, da SEI, de 12/5/80.

27

Exposição de Motivos nº 04/80, do CDE, de 6/2/80.

tanto de produtos acabados (o computador completo) quanto de partes, peças e componentes.²⁸ Uma segunda forma de controle das importações do setor é estabelecida através de uma lista de produtos cuja importação fica sujeita à prévia e expressa manifestação da SEI.²⁹ Essa lista inclui os seguintes itens: máquinas de compor caracteres de imprensa; de autenticar cheques; de calcular; de escrever para contabilidade; caixas registradoras; máquinas de franquiar; de emitir bilhetes; máquinas automáticas de tratamento de informações e suas unidades; leitoras magnéticas ou óticas; máquinas de registrar informações em suporte, sob forma codificada; peças e acessórios; circuitos impressos; quadros de comando ou de controle, inclusive peças e acessórios; microestruturas eletrônicas; aparelhos fotográficos para microfilmagem como saída de dados de computadores; discos e fitas magnéticas.

Esses itens, portanto, além de terem uma cota de importação fixada por resolução do CDE, só podem ser importados após autorização da SEI. Para que se tenha uma idéia da atuação repressiva da SEI sobre as importações do setor, foram reunidos os dados da Tabela 4.3, seguinte. Verifica-se que, de um total de 423 pedidos de importação de equipamentos de processamentos de dados ou de partes, peças e componentes, apenas 187 (ou cerca de 44%) dos pedidos foram autorizados. Os

²⁸ Cf. repetidas notas na imprensa em abril de 1980, segundo as quais em poucos meses a SEI já havia autorizado dois terços das importações previstas na cota para computadores completos.

²⁹ Comunicado nº 80/5, da CACEX, de 7/2/80.

TABELA 3

SECRETARIA ESPECIAL DE INFORMÁTICA, CERTIFICADOS DE AUTORIZAÇÃO DE
IMPORTAÇÃO EMITIDOS E PROCESSOS INDEFERIDOS OU ARQUIVADOS, 1980

DATA	CERTIFICADOS DE AUTORIZAÇÃO EMITIDOS (Nº)	PROCESSOS DE IMPORTAÇÃO INDEFERIDOS (Nº)	PROCESSOS DE IMPORTAÇÃO ARQUIVADOS (Nº)
25 e 26 junho	25	45	66
2 e 3 julho	16	13	14
8 julho	26	3	2
9, 10, 11, 14 e 15 julho	20	32	9
16 e 17 julho	25	18	2
17, 18, 22, 23, 24 e 28 julho ^a	43	30	2
30 julho	32	-	-
TOTAL	187	141	95

FONTE: Diário oficial da União dos dias 10, 15, 18, 24, 25 de julho, e 4 de agosto de 1980.

^a Aprovados também nestas datas mais 16 planos de aquisição de equipamentos de processamento de dados de fabricação nacional.

restantes foram indeferidos ou arquivados, o que significa que tiveram sua importação proibida, já que a CACEX só emite a respectiva guia de importação com a prévia e expressa autorização da SEI. Configura-se, assim, para a indústria interna de informática, uma reserva de mercado. Mesmo que uma empresa desejasse importar pagando a tarifa aduaneira, não poderia.

h. Planos ou Programas de nacionalização. Os planos de nacionalização são administrados pelo CDI e aplicados a produtos (bens de capital) fabricados no país que, em contrapartida, recebem benefícios de natureza fiscal (isenção/redução do imposto de importação para bens intermediários e componentes).³⁰ O CDI determina os prazos e índices mínimos de nacionalização a serem atingidos, com base em estudos elaborados a partir da desagregação do produto a partir do seu projeto industrial. Os objetivos dos planos são, em síntese, os de substituir importações, adicionar tecnologia não disponível na produção local, atender à insuficiência da fabricação nacional em setores específicos, e elevar o teor de nacionalização dos equipamentos. Caracterizam-se, assim, como mais uma forma de barreira não tarifária às importações (de equipamentos e componentes).

³⁰ A situação atual do CDI em termos de administração dos planos de nacionalização é analisado com mais detalhes no Capítulo V. Vale adiantar, no entanto, que o CDI ainda pode administrar os planos existentes antes do "pacote" de dezembro de 1979, mas não pode criar novos planos de nacionalização, pois, com a eliminação dos incentivos baseados na isenção ou redução do imposto de importação por aquele "pacote", ficou sem instrumento.

No ano de 1979, o CDI instituiu 25 planos de nacionalização nos setores mecânico e elétrico-eletrônico. Entre os produtos beneficiados estão, no setor mecânico: motores diesel, máquinas fotocopadoras, tornos verticais, tornos revólver, bombas e compressores centrífugos, prensas de vários tipos, furadeiras, máquinas de costura industrial, impressoras off-set, microscópios biológicos, e outras máquinas. No setor elétrico-eletrônico: circuitos integrados, instrumentos de medição e controle de processos industriais, equipamentos de radiocomunicação digital, isoladores de porcelana, terminais de vídeo alfa numéricos, PABX eletrônicos, teleimpressores eletromecânicos, disjuntores, equipamentos de vídeo-cassete, e outros equipamentos.

Quanto aos planos de nacionalização existentes e acompanhados pelo CDI, havia ao final de 1979, no setor mecânico, 60 planos, com índices médios de nacionalização em valor variando entre 70% e 99.7%, e com importações programadas da ordem de US\$ 19.8 milhões. No setor elétrico-eletrônico, por sua vez, havia 31 planos acompanhados, com índices médios de nacionalização em valor variando entre 60 e 94%, e com importações programadas de US\$ 98 milhões. Esses planos geraram uma produção interna no valor aproximado de CR\$ 150 bilhões (preços de 1979) nos dois setores mencionados, que se compara ao valor bruto da produção dos mesmos em 1979, de aproximadamente CR\$ 617 bilhões, o que dá idéia da importância quantitativa dos planos de nacionalização.

i. Contingenciamento de importações. O mecanismo de contingenciamento é de uso mais intensivo pelo lado das exportações — e frequentemente imposto de fora através de cotas estabelecidas pelos países importadores de produtos brasileiros —, do que pelo lado das importações. Nestas, o contingenciamento consiste na autorização para importar uma certa quantidade (ou cota) de um determinado produto com isenção ou redução do imposto de importação, desde que comprovadamente tenha sido comprada ou encomendada uma certa quantidade da produção interna do mesmo. Em outras palavras, trata-se do estabelecimento de cotas de importação para complementar a produção nacional. Como tal, constitui-se em barreira não tarifária à importação, protegendo a produção doméstica correspondente.

O contingenciamento de importação é normalmente estabelecido por meio de resoluções da Comissão de Política Aduaneira ou de comunicados da CACEX, e aplica-se sobretudo a produtos primários, representando um instrumento de fundamental importância para a política comercial/agrícola. No entanto, aplica-se também a matérias-primas industriais e bens intermediários para a indústria (sobretudo metais não-ferrosos e outros produtos cuja oferta interna é insuficiente). Como exemplo, teve-se recentemente o contingenciamento da importação de zinco.³¹ Estabeleceu-se que a importação de zinco em bruto com redução do imposto de importação para 7% fica condicionada à

³¹Resolução nº 55, da CPA, de 24 de janeiro de 1980, regulamentada pelo Comunicado nº 80/6, da CACEX, de 28 de fevereiro de 1980.

comprovação de compra ou encomenda de 2,3 toneladas de zinco do tipo high grade de produção brasileira, para cada tonelada por importar. E para tipos de maior pureza do mesmo metal (como o special high grade), cuja oferta interna é ainda mais insuficiente, reduz-se o contingenciamento para 0,4 de tonelada de compra de produção brasileira para cada tonelada a importar, além de se exigir do importador a comprovação de ser imprescindível, por motivos tecnológicos, o emprego desse tipo em suas atividades industriais.

j. Margem de 15% às empresas domésticas nas concorrências internacionais para fornecimento de bens de capital. Regulamentado pela Portaria nº 6 do Ministério da Fazenda, de 14 de janeiro de 1969, é este um importante instrumento de proteção à produção interna de bens de capital. Estabelece a referida portaria que, nas concorrências internacionais, para efeito de comparação de preços, as propostas de fornecimento por empresa estrangeira obedeceriam a duas sistemáticas alternativas. Na primeira, em que é previsto financiamento externo a prazo superior a 15 anos, a proposta estrangeira terá seu preço total³² (calculado em cruzeiros) acrescido de, no mínimo, 15%, obedecendo à seguinte fórmula:

$$P_o = (1 + t) (P + D)$$

onde:

- P_o = preço final para efeito de comparação
- P = preço CIF ofertado
- D = despesas de desembarque e taxas portuárias
- t = taxa correspondente à margem de proteção.

³² Isto é, o preço CIF mais despesas de desembarque, taxa de renovação da marinha mercante, taxa de melhoramento dos portos e encargos financeiros de natureza cambial.

Na segunda sistemática, em que é previsto financiamento externo a prazo inferior a 15 anos, ou não existência de financiamento externo, a proposta estrangeira terá seu preço CIF (calculado em cruzeiros e incluindo despesas de desembarque) acrescido de todas as taxas e impostos incidentes sobre o produto³³ (ainda que o importador possa estar isento dos mesmos), para se obter o preço final de comparação.

Além disso, prevê-se na regulamentação que a proposta de empresa doméstica deve apresentar um índice mínimo de nacionalização dos equipamentos da ordem de 50%. E, na hipótese do similar nacional ser isento dos tributos internos ou não tributado, será deduzido do valor FOB-fábrica em cruzeiros, na proposta de fornecimento por empresa doméstica, o montante correspondente ao imposto que incidir sobre os insumos relativos à sua produção no país.

1. e m. Pauta de valor mínimo e preço de referência para importações. Trata-se, evidentemente, de medidas restritivas do tipo anti-dumping. A pauta de valor mínimo foi implementada a partir de meados de 1969. Consiste em fazer com que mercadorias importadas a preços considerados abaixo dos normais no mercado internacional paguem o imposto de importação com base no preço mínimo estipulado pela autoridade aduaneira (CPA), ao invés do preço constante nas faturas. Revelou-se, contudo, ineficaz uma vez que se constatou ser ainda possível

³³ Esses impostos e taxas compreendem: o imposto de importação, calculado em função da respectiva alíquota tarifária; o IPI e o ICM; taxa de renovação da marinha mercanha; taxa de melhoramento dos portos, e encargos financeiros de natureza cambial.

a importação a preços considerados de dumping.³⁴ Foi então, logo a seguir, substituída pela sistemática de preços de referência.

O sistema de preços de referência foi instituído em meados de 1970. Por esse sistema, a tributação passou a basear-se em preços mínimos calculados em função dos custos de produção nos países produtores, preços por atacado nesses países, ou com base em séries históricas recentes de preços de importação, e a alíquota veio a tornar-se parte específica (diferença entre o preço de referência e o da fatura) e parte ad valorem (produto da alíquota pelo preço de referência). Eliminou-se, assim, qualquer possibilidade de o preço de importação situar-se abaixo daquele do concorrente doméstico.³⁵

Transformou-se, porém, na prática, em coadjuvante da tarifa aduaneira, ou seja, num instrumento para elevação da tarifa. Funciona da seguinte forma: quando há divergência de preços no comércio internacional, a empresa doméstica concorrente solicita um preço de referência. A Comissão de Política Aduaneira procura então fazer a comparação entre os preços do

34

Ver Carlos Von Doellinger et. al., A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos, 1967/73, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974) p.50

³⁵ Ibid., p. 51

mêstico e de importação.³⁶ Se for constatada a disparidade, é dado o preço de referência. Caso contrário, é negado, e neste caso é comum a empresa entrar com pedido de elevação de alíquota.

Entre a data de sua criação³⁷ até março de 1979 foram fixados centenas de preços de referência, dos quais 291 ainda estavam em vigor em março de 1979. Dessa data em diante, não foi baixado qualquer novo preço de referência. O instrumento foi, portanto, desativado, e os preços de referência em vigor encontram-se desgastados pela depreciação cambial. A CPA pretende que, futuramente, seja utilizado exclusivamente como instrumento anti-dumping.

n. Cobrança do IOF sobre importações. Uma nova e importante forma de barreira não tarifária às importações via mecanismo de preços foi introduzida pelo Governo, em abril de 1980. Trata-se da extensão às operações de câmbio relativas à

³⁶ O preço de importação é o das guias de importações autorizadas pela CACEX, e o preço doméstico é fornecido pela própria empresa ou associação de classe. Se se trata de preço controlado pelo CIP, a Comissão de Política Aduaneira não se preocupa em examinar custos, processo tecnológico utilizado pela empresa, etc. Mas se não for controlado, então a CPA os examina.

³⁷ Pelo Decreto-lei nº 1.111, de 10/6/70.

importação de bens e serviços, da cobrança do IOF numa base de 15%.³⁸

Na prática, essa medida equivale à adoção de um sistema de taxas múltiplas de câmbio. Há pelo menos três taxas diferentes: uma para exportação, outra para importação com o pagamento do IOF, e a última para importações que estão isentas do pagamento do IOF. Essas isenções foram também regulamentadas pela Resolução nº 619 do Banco Central, de 29/5/80. Compreendem as seguintes:

i) importações sob o regime de drawback deferidas pela CACEX.

ii) regime back-to-back: pagamento de mercadorias adquiridas no exterior para simultâneo fornecimento a terceiro país, sempre que a transação tenha por fim produzir ingresso final de divisas em valor superior ao pagamento efetuado.

iii) importações de petróleo bruto e derivados pela Petrobrás.

iv) importações efetuadas por conta e ordem do Tesouro Nacional.

v) importação de livros, jornais e periódicos, assim como do papel destinado à sua impressão.

³⁸Decreto-lei nº 1.783, de 18/4/80. A legislação prevê também o aumento do IOF sobre operações de crédito, financiamento e seguros. Foi regulamentada por diversas resoluções e cartas circulares do Banco Central, a última das quais, que consolida toda a matéria e revoga as regulamentações anteriores, é a Resolução nº 619, do Banco Central, de 29/5/80.

vi) importação de mercadorias realizada pela Zona Franca de Manaus, cuja saída para outros pontos do território nacional é vedada.

vii) transferência de receitas, auferidas no país, provenientes da venda de passagens internacionais ou do recebimento de fretes, afretamentos, sobreestadias e aluguel de cofres de carga.

viii) importação para substituição de bens sinistrados, quando seu pagamento se realize com aplicação do produto de indenização recebida em moeda estrangeira.

ix) importação de fertilizantes, defensivos agropecuários e matérias-primas destinadas à sua fabricação.

x) importação de sementes, esporos e frutos para semeadura.

xi) importação cujo valor seja convertido em investimento direto de capital estrangeiro.

Além dessas, estão também isentas do pagamento do IOF as importações para o projeto da Itaipu Binacional, e as importações de máquinas e equipamentos destinados à impressão de livros, jornais e periódicos, desde que para uso do próprio importador, estas últimas regulamentadas por resolução do Conselho Monetário Nacional em 25/6/80.

O efeito da cobrança do IOF sobre as importações é, obviamente, o de encarecê-las ainda mais, com o objetivo geral de contê-las. Mas, por outro lado, também se prejudicam as ex-

portações na medida em que a legislação não isenta as importações de componentes e matérias-primas industriais. Assim, o efeito líquido para a balança comercial pode não ser tão expressivo quanto indicado pela desvalorização (parcial) da taxa de câmbio para importações, representada pela cobrança do IOF.

o. Retenção das guias de importação pela CACEX. Como prática administrativa, trata-se de poderoso instrumento de contenção das importações que, como se sabe, dependem da liberação de guias para serem efetuadas. Essa prática de retenção de guias (referida na imprensa como "operação tartaruga") foi intensificada a partir de março de 1980, em reação ao déficit da balança comercial nos dois primeiros meses do ano, e ao que a CACEX identificou como forte pressão de demanda especulativa de importações. Havia, além disso, pedidos de importação a preços muito majorados. A CACEX procura, então, com a retenção das guias de importação, evitar a formação de estoques e inviabilizar o superfaturamento como forma disfarçada de remessa de lucros por parte de empresas multinacionais.

A CACEX concentra suas atenções nos grandes importadores do setor privado, já que as estatais estão sob controle da SEST. O procedimento adotado é o de elaborar um orçamento de importação (balança comercial) empresa por empresa e criar cotas de importação com base no volume importado no ano anterior. As empresas multinacionais têm procurado fugir ao controle, criando tradings para importar. Essas tradings importam e vendem para as empresas, pagando impostos. Contudo, a CACEX

passou a incluir as tradings no controle de importação do respectivo grupo.

Assim, os controles parecem ser extremamente rigorosos, havendo freqüentes reclamações pela imprensa por parte de empresas (diretamente ou através de associações de classe) que se sentem prejudicadas por não poderem importar matérias-primas e componentes. Os setores mais atingidos parecem ser os das indústrias química, petroquímica e farmacêutica.

p. Suspensão das importações para pagamento à vista. A última e mais recente medida de restrição não tarifária às importações, adotada pelo Governo em setembro de 1980, consiste na suspensão das importações para pagamento à vista.³⁹ Estima-se que a medida atingia 40% da pauta de importações, abrangendo desde navios, máquinas e peças, até matérias-primas para as indústrias química e siderúrgica.

Estabeleceu-se que, no caso de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, veículos, navios e embarcações, e aviões, se o valor da mercadoria variar entre 100 mil dólares e 300 mil dólares (FOB), o prazo mínimo de pagamento será de três anos; para mercadorias entre 300 mil dólares e 1 milhão de dólares, prazo de cinco anos; entre 1 milhão e 5 milhões de dólares, prazo de sete anos, e finalmente, mercadoria de valor superior a 5 milhões de dólares, prazo mínimo de oito anos.

³⁹ Resolução nº 638, do Banco Central, de 24/9/80.

No caso de partes, peças, componentes e acessórios para manutenção, montagem e reparo, o prazo mínimo será de dois anos no caso de guias de importações emitidas até 31/12/80, e de um ano para as guias emitidas a partir de 1º de janeiro de 1981.

Quanto a produtos industrializados de consumo durável, matérias-primas e produtos intermediários das indústrias química e siderúrgica, quando o teto a importar no exercício for superior a 100 mil dólares, o prazo será de 180 dias.

As exceções ficam por conta de importações realizadas sob o regime de drawback: as destinadas à manutenção e reparo de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, veículos, navios e embarcações, e aviões, quando adquiridas diretamente e para uso próprio de empresas de aviação comercial ou oficinas de reparo e manutenção de aeronaves; órgãos da administração direta; empresas ou órgãos autorizados pela CNPq; empresas cujas importações de partes, peças, componentes e acessórios não excedam no ano o valor de 100 mil dólares; empresas editoras de livros, jornais e periódicos, quando para uso do próprio importador; e outras importações, isentas do pagamento do imposto de importação.⁴⁰

O objetivo dessa medida, obviamente, é o de dificultar ainda mais as importações já a partir do corrente ano de 1980.

⁴⁰ Artigo 2º do Decreto-lei nº 1.726, de 7/12/79. Ver Capítulo V.

4 - Observações finais

Conclui-se, assim, que tanto por razões de proteção à produção interna quanto — e principalmente — por razões de balanço de pagamentos, há uma forte contenção das importações através de barreiras não tarifárias na economia brasileira no presente momento. A par de seus resultados sobre a produção interna e importações, há que considerar também seus efeitos sobre o desempenho das exportações de produtos manufaturados, certamente prejudicado pelas dificuldades de importar componentes e matérias-primas e pelo forte conteúdo protecionista das medidas adotadas.