

A política comercial brasileira: novas motivações e tendências

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



CINDES

Agosto de 2010



A política comercial brasileira: novas motivações e tendências

CINDES

1. Introdução

Até o início de 2010, a administração da política comercial brasileira estava voltada para a mitigação dos efeitos negativos da crise econômica internacional sobre as exportações. As principais iniciativas buscavam ampliar a oferta e reduzir os custos do financiamento às exportações.

Nos últimos meses, o foco da política comercial tem se deslocado da mitigação dos efeitos da crise financeira sobre o financiamento às exportações para o apoio à competitividade dos produtos brasileiros para compensar a apreciação da moeda brasileira. A volta da tendência de apreciação do Real – que já vinha se manifestando antes da eclosão da crise financeira internacional e havia sido temporariamente revertida no período que se seguiu à crise – ressuscitou o debate sobre as relações entre política cambial e comercial.

Esta mudança de foco está refletida no pacote de estímulo às exportações que o governo anunciou no dia 5 de maio de 2010. O governo anunciou naquela data um conjunto de “medidas de incentivos à competitividade”, que inclui não apenas decisões na área de política de exportação, mas também iniciativas que impactam a política de importações e de compras governamentais. Todavia, entre o anúncio das medidas e a sua efetiva implementação passaram-se mais de dois meses. Em alguns casos, quando as medidas foram implementadas seu alcance mostrou-se mais reduzido do que o que havia sido anunciado.

O processo de formulação de políticas públicas na área de comércio exterior no Brasil vem revelando as dificuldades para a convergência de visões no interior do governo. Essas dificuldades têm resultado na escassa capacidade de implementação de medidas que possam, de fato, ter impacto positivo sobre a competitividade internacional. As dificuldades são mais intensas na implementação de iniciativas voltadas para a desoneração tributária das exportações, que é considerada pela maioria dos exportadores brasileiros como a principal prioridade na agenda de comércio exterior brasileira.

2. A política comercial brasileira pós-crise

A avaliação inicial das autoridades brasileiras era de que os impactos da crise internacional sobre o comércio exterior teriam como principais mecanismos de transmissão: o encarecimento e a escassez das linhas externas de crédito e a maior concorrência entre exportadores nos mercados internacionais.

2.1 Medidas de apoio à exportação

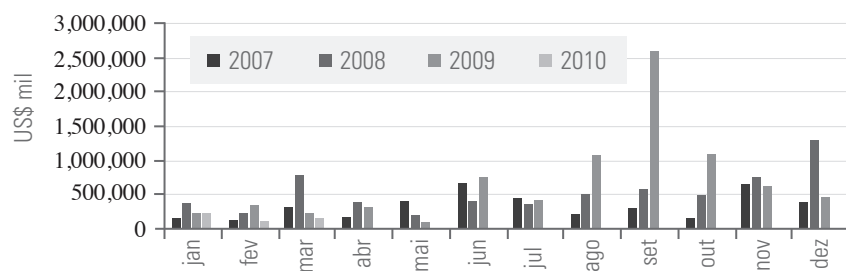
Com base nessa avaliação, as medidas do governo brasileiro estiveram em grande medida voltadas para a melhoria do acesso ao crédito para os exportadores, ampliando a cobertura (em termos de número de empresas e setores beneficiados) dos programas oficiais de financiamento e reduzindo significativamente os custos das linhas de crédito. As principais medidas nesta área foram:

- extensão do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) para empresas exportadoras com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões (Resolução CAMEX nº 10, de 17 de fevereiro de 2009);

- elevação do valor máximo anual de gasto com equalização de taxas de juros nos créditos à exportação, de US\$ 10 milhões para US\$20 milhões para operações *intercompanies*. O limite de dispêndio com equalização para operações *intercompanies* é determinado pelo COFIG (Comitê de Financiamento e Garantias – entidade governamental) ao Banco do Brasil;
- implementação de linhas do PROEX para pequenas e médias empresas, incorporando operações de pré-embarque e permitindo o encadeamento destas com o PROEX financiamento. Até então o PROEX funcionava apenas na modalidade pós-embarque (Resolução CAMEX¹ n° 45 de 2009).
- criação de condições mais favoráveis para o financiamento às exportações de bens de capital pelo BNDES, medida anunciada em 9 de julho de 2009: os custos das linhas de pré-embarque foram reduzidos de 12,05% ao ano, em média, para 4,5%. Já os custos das linhas de pós-embarque passaram a equivaler à LIBOR “ou outra remuneração prevista em lei”. Este programa, com previsão inicial para vigorar até 31 de dezembro de 2009, teve sua vigência prorrogada até o final de 2010. Para os financiamentos pré-embarque contratados a partir de 01 de julho de 2010, a taxa de juros passará de 4,5% ao ano para 5,5% ao ano (Resoluções do Banco Central do Brasil nos 3759, de 9 de julho de 2009, e 3851, de 29 de abril de 2010).

Gráfico 1

Apoio BNDES às exportações - Desembolso mensal (US\$ mil)



Fonte: BNDES

¹ CAMEX é a Câmara de Comércio Exterior, que reúne os diversos órgãos governamentais intervenientes no comércio exterior.

Pelo gráfico acima, pode-se observar que os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento às exportações liberados no último trimestre de 2008 foram substancialmente mais elevados que os registrados para o mesmo período do ano anterior. Entretanto, no início de 2009 observa-se uma redução significativa nessas liberações.

Com a preocupação em estimular o comércio regional – destino principal dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil – o governo investiu em algumas iniciativas regionais, com ênfase no reforço à disponibilidade de financiamento e no comércio em moeda local. A implementação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Argentina e Brasil, em outubro de 2008, e a oferta aos vizinhos de linhas de crédito na forma de swap de moedas – nos mesmos moldes do oferecido pelos Estados Unidos ao Brasil no auge da crise – foram alguns exemplos. A primeira iniciativa está em operação, mas a segunda não foi adiante.

Houve também medidas voltadas para a desoneração tributária das operações de exportação – ampliação do sistema de *drawback* e outras medidas pontuais – e para a facilitação de comércio:

- desoneração da cobrança de imposto de renda nos recursos remetidos ao exterior para pagamento com despesas para adequação dos produtos brasileiros a normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias de países importadores (fundamentalmente as exigências do sistema Reach europeu para produtos da cadeia química);
- regulamentação do regime de *drawback* integrado (Portaria conjunta n° 467 publicada no DOU n°58 de 25/03/2010), unificando as regras existentes no *drawback* importação e no *drawback* verde e amarelo.
- redução da contribuição social para a exportação de serviços de tecnologia da informação (Decreto 6.945, de 21 agosto 2009).

Entretanto, o principal problema tributário que atinge as exportações brasileiras – a acumulação de créditos pelas empresas exportadoras referentes ao pagamento de tributos indiretos federais e estaduais – não foi resolvido.

2.2. Medidas de facilitação de comércio

A CAMEX vem promovendo um programa de facilitação de comércio (Resolução nº16 de 20 de março de 2008) que prevê uma série de iniciativas envolvendo diferentes órgãos intervenientes nas operações de comércio exterior. O programa inclui medidas de redução de duplicidades em procedimentos burocráticos, ampliação de uso de documentos eletrônicos e de melhores ferramentas de gestão nas aduanas, harmonização e regionalização da atuação dos diferentes órgãos governamentais em portos e áreas de fronteira, entre outros. A experiência brasileira mostra que o processo de tomada de decisão e de implementação desse tipo de medidas é moroso, tendo em vista as diferentes visões dos órgãos intervenientes em relação aos custos e benefícios das iniciativas.

2.3. Medidas de investimento

Em outubro de 2009 o Brasil instituiu um imposto de operações financeiras de 2% (Imposto Sobre Operações Financeiras - IOF) sobre o capital estrangeiro que entra no país para o investimento em ações e títulos de renda fixa. A medida não afeta a entrada de investimento direto no Brasil e teve por objetivo a contenção do fluxo especulativo de entrada de capitais, identificado como um dos fatores responsáveis pela apreciação do Real (Decreto nº 6.983 de 20 de outubro de 2009).

2.4. Medidas de proteção contra importações

Do lado das medidas de proteção, houve – pouco depois da eclosão da crise internacional - uma tentativa fracassada de adotar o licenciamento automático de importações para uma ampla gama de produtos. O governo anunciou a decisão ao final de janeiro de 2009, quando ficava evidente que o país registraria o pri-

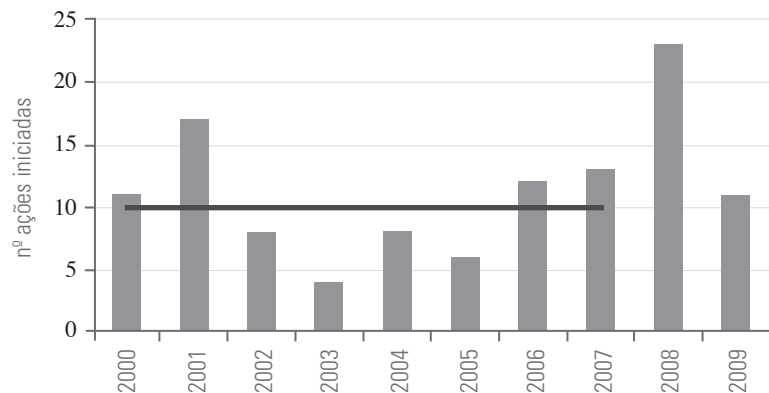
meiro déficit mensal na balança comercial em muitos anos. De acordo com fontes oficiais, o objetivo das medidas não era restringir importações, uma vez que o governo se comprometia a cumprir as normas da OMC, que determinam que as licenças automáticas devam ser liberadas no prazo máximo de dez dias. O objetivo da iniciativa seria aumentar o grau de precisão no acompanhamento da evolução das importações. Mas, face às inúmeras críticas de empresários e da opinião pública, a medida foi revogada depois de apenas três dias de vigência.

Houve também aumento das tarifas de importações para produtos siderúrgicos, que estavam com alíquotas de zero na lista de exceção à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e foram elevados para os níveis originais da TEC – entre 12 e 14%. Outras medidas de alterações pontuais de tarifas têm sido frequentes, mas em muitos casos elas têm o objetivo de reduzir a proteção, particularmente no setor de bens de capital para estimular investimentos.

Ainda na área da política de proteção, não se observou aumento da utilização de medidas de defesa comercial em função dos impactos diretos da crise na economia internacional. Das 134 ações de investigação abertas até o fim de março de 2010, 61 foram iniciadas no período 2004-2008, sendo que 22 delas no ano de 2008. Do total das ações abertas até hoje, 35,07% tiveram a China como país investigado. Até 2008, o Brasil era o 10º país aplicador de medidas antidumping, considerando as ações abertas desde 1995, quando da criação da OMC.

Entre 2008 e 2009, no auge da crise financeira internacional, o Brasil foi o sexto país em termos de abertura de novas investigações. Mas a maioria dos casos ocorreu em 2008, antes da eclosão da crise financeira internacional, o que indica que o uso desse instrumento parece estar fortemente relacionado às pressões decorrentes da apreciação cambial. A expressiva desvalorização do Real na virada do ano de 2008 e início de 2009 parecem ter arrefecido a demanda por antidumping.

Gráfico 2
Ações AD-Brasil



Fonte: Decom/ Secex e OMC.

No entanto, esta demanda volta a aparecer a partir do segundo semestre de 2009. Considerando que, de janeiro a julho de 2009, só 3 investigações antidumping foram iniciadas no Brasil, de um total de 9 no ano, as 10 investigações originais abertas de janeiro a julho de 2010 sinalizam uma mudança de tendência em direção ao crescimento na demanda por proteção por meio da utilização da política antidumping.

Embora o início das investigações implique em si um efeito restritivo sobre o comércio, nem sempre é um indicador preciso de que a política comercial de um país esteja se tornando mais protecionista.

Essa ressalva genérica não parece se aplicar, no entanto, ao caso brasileiro, no período recente. De fato, no Brasil, abertura de investigações e aplicação de medidas tem crescido: em 2008, o Brasil iniciou 23 investigações antidumping, contra 13 em 2007, um aumento de 35%; já em 2009, foram aplicados 16 direitos, contra 11 em 2008. Por outro lado, a redução de aplicações de medidas antidumping no período janeiro – julho de 2010 corresponde à queda no número de aberturas de

investigação em igual período de 2009 – número que foi bastante inferior ao registrado entre janeiro e julho de 2008.² (Quadro 1).

Quadro 1
Aplicação de medidas antidumping

	Brasil	
	Abertura investigação	Aplicação
2007	13	9
2008	23	11
2009	9	16
jan-jul 2008	9	5
jan-jul 2009	3	8
jan-jul 2010	10	3

Fonte: site MDIC: www.desenvolvimento.gov.br

De fato, se assumirmos que as investigações se encerram, em média, um ano após sua abertura, o índice de aplicação de medidas no país parece estar atingindo níveis bastante elevados desde 2007, superando a média mundial, de acordo com os dados notificados à OMC pelos países membros, referentes à abertura de investigação e aplicação de medidas antidumping. No período mais recente, observa-se que o índice de aplicação de medidas antidumping pelo Brasil atingiu 84%, contra 58%, entre 2000 e 2007, enquanto o mesmo índice registra pequena redução no caso do conjunto de países membros da OMC (exceto Brasil), passando de 70%, entre 2000 e 2007, para 65%, em 2008/2009. (Quadro 2).

Quadro 2
Índice de aplicação de medidas

Países membros	Período 2000-2007	Período 2008-2009
Brasil	58%	84%
Total Membros	69%	67%
Total Membros sem Brasil	70%	65%

Fonte: OMC.

² Assume-se que as investigações levam um ano para serem concluídas e a aplicação se refere, na tabela, ao período seguinte ao da abertura.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de que, mais recentemente, as ações iniciadas pelo Brasil estão afetando um amplo espectro de origens – apenas uma das 10 investigações iniciadas em 2010 é contra a China. No tocante à cobertura de produtos, das 10 aberturas de investigação originais iniciadas de janeiro a julho de 2010, vê-se uma concentração nas indústrias de produtos químicos e papel, seguidas pelas indústrias de vidro e alimentos. Estes setores coincidem com os observados nas investigações iniciadas pelos demais países membros da OMC, como se verá adiante.

Quadro 3
Setores afetados - janeiro-julho 2010

Setor	Brasil*
Produtos Químicos	40%
Vidro	20%
Papel	30%
Alimentos	10%
Total	100%

Fonte: site MDIC: www.desenvolvimento.gov.br

3. O pacote de competitividade de maio de 2010

No dia 5 de maio de 2010 o governo brasileiro anunciou um pacote de medidas na área de comércio exterior. Essas medidas refletem essencialmente as preocupações das autoridades brasileiras com a deterioração das contas externas brasileiras. Foram divulgadas iniciativas nas áreas de exportações, importações e compras governamentais.

Três medidas tributárias aplicáveis às exportações foram anunciadas: (i) a devolução de 50% dos saldos credores de tributos indiretos federais não compensados nas exportações em até 30 dias após a solicitação; (ii) a implementação do *drawback* isenção no mercado interno; e (iii) a exclusão da receita de exportação para enquadramento das empresas no regime do SIMPLES (regime tributário aplicável às micro e pequenas empresas no Brasil).

Das três medidas, apenas a primeira apresentaria algum potencial de impacto significativo sobre a rentabilidade das empresas exportadoras. A isenção é a menos utilizada entre as modalidades do *drawback* e o enquadramento no SIMPLES tem alcance limitado. No entanto, mesmo no primeiro caso, as condições que as empresas deverão preencher cumulativamente para ter acesso ao benefício restringem significativamente o alcance da medida.

A área de financiamento e garantias às exportações também foi contemplada pelo “pacote”, mas os impactos das medidas ainda são difíceis de avaliar, dado o grau de generalidade das informações divulgadas. Foi decidida a criação do EXIM Brasil – banco exclusivamente dedicado ao financiamento do comércio exterior – como subsidiária integral do BNDES e anunciou-se a criação do Fundo Garantidor de Comércio Exterior, para a cobertura de riscos “não cobertos pelo mercado”. A administração de risco do Fundo será, segundo o governo, “feita pelo BNDES e poderá ser transferida para a Empresa Brasileira de Seguros”, a ser criada.

Ainda nesta área, anunciou-se a extensão a bens de consumo do mecanismo de equalização de taxa de juros pelo Tesouro em financiamento às exportações (pré-embarque), até então restrito a bens de capital.

Na área de política de importação, o “pacote” indica a eliminação em seis meses do redutor de 40% aplicável ao imposto de importação sobre autopeças pago pelas montadoras instaladas no país. O crescimento do déficit setorial de autopeças foi apresentado como a principal justificativa para a medida.

Finalmente, foi anunciada uma mudança nas regras de compras governamentais, de forma a conferir aos produtores nacionais de bens e serviços preferência de até 25% em relação ao preço do similar importado. Os produtos e serviços deverão ter conteúdo nacional mínimo para se habilitar à preferência, cujas margens serão fixadas por produtos ou atividades em função de critérios relacionados ao impacto das compras do governo sobre “emprego, renda, arrecadação e desenvolvimento tecnológico”.

A maioria das medidas anunciadas em maio teve sua implementação efetivada somente a partir da segunda metade do mês de julho. O longo período de gestação das medidas e as dificuldades na sua implantação mostram que continua a imperar a falta de consenso interno no governo brasileiro em relação a iniciativas que possam gerar impacto positivo não marginal sobre os custos das exportações sem produzir “estragos” nas contas fiscais. Isso parece ser particularmente verdadeiro no caso das medidas anunciadas na área de desoneração tributária das exportações, que – embora limitadas – ainda encontram muitas resistências entre órgãos governamentais, em especial no organismo encarregado da administração tributária. Vale registrar que a desoneração tributária das exportações é considerada pela maioria dos exportadores brasileiros como a principal prioridade na agenda de comércio exterior brasileira.

Alguns aspectos do “pacote de competitividade” merecem ser destacados por expressarem tendências que parecem estar ganhando força no desenho da política comercial posterior à crise:

- a extensão aos bens de consumo da subvenção do Tesouro Nacional ao financiamento às exportações por meio do BNDES. Amplia-se o alcance setorial do componente de subvenção explícita no financiamento público às exportações, até então restrito aos bens de capital.

- a preocupação com o déficit de um setor industrial (autopeças) gera decisão de aumentar tarifas deste setor. Esse movimento de elevação de tarifas se junta ao já referido aumento da utilização do instrumento antidumping, no período mais recente, pela política comercial brasileira para sinalizar uma nova tendência protecionista alimentada pela apreciação cambial.

- a utilização do instrumento das compras governamentais para favorecer os produtores domésticos em relação aos fornecedores de bens e serviços de outros países. No modelo adotado recentemente, a preferência à produção doméstica soma-se à exigência de conteúdo nacional e de “externalidades positivas”, gerando dupla discriminação entre produtores domésticos e externos, embora não fira compromissos do Brasil na OMC

4. Conclusão

O quadro-resumo a seguir apresenta as principais características da evolução da política comercial brasileira no pós-crise. Na comparação entre os principais instrumentos usados em 2008/2009 e 2010, fica evidente que o ano corrente inaugura uma nova fase – as motivações movem-se da mitigação dos efeitos da crise financeira sobre as exportações para objetivos de evitar a deterioração da balança comercial e compensar os produtores domésticos pela tendência de apreciação da taxa de câmbio.

Neste movimento, a política comercial torna-se mais abrangente, ampliando as medidas de apoio às exportações, mas incorporando também o aumento da proteção contra importações e instrumentos de política industrial (como as preferências nas compras governamentais).

As características do “pacote de competitividade” de maio de 2010 apontam para uma política comercial mais protecionista e que utiliza uma maior variedade de instrumentos, em contraste com a política do imediato pós-crise, centrada no financiamento às exportações. Mais além destas características, o anúncio do novo “pacote” de estímulos às exportações expressa as preocupações governamentais com os impactos da apreciação do real sobre o desempenho exportador e, de forma mais abrangente, com a deterioração das contas externas do país.

As atenções com esse processo de deterioração tendem a dominar o cenário em que se formula a política comercial brasileira. São estas preocupações que moverão, no futuro próximo, a agenda governamental de apoio às exportações e a administração da política de proteção.

Política comercial brasileira desde a crise: principais instrumentos

Instrumentos de política	2008 / 2009	2010
Financiamento à exportação	Extensão do Programa de Financiamento às Exportações. Condições mais favoráveis (subsídios) para o financiamento das exportações de bens de capital pelo BNDES.	Extensão para bens de consumo das condições de financiamento (subsídios) concedidas aos bens de capital pelo BNDES.
Desoneração tributária das exportações		Restituição parcial dos créditos de tributos federais indiretos acumulados pelas empresas nas operações de exportações. Implementação do drawback-isenção no mercado interno.
Políticas de proteção	Alterações específicas de tarifas, na maioria dos casos reduzindo a proteção, especialmente no setor de bens de capital para estimular investimentos. Não há aumento nas medidas de defesa comercial (AD)	Mudanças específicas de tarifas, em alguns casos relacionados aos riscos de desabastecimento do mercado doméstico. Aumento do uso de AD: a relação entre a aplicação de medidas e a abertura de investigação tem crescido. Preocupação com o déficit de um setor industrial (autopeças) gera decisões de aumentar tarifas de importação desse setor.
Compras governamentais		Mudanças nas regras de compras governamentais: concessão de preferências para os fornecedores domésticos (com requisito de conteúdo local mínimo) de bens e serviços.