

PC EM FOCO 01

Observatório de Política Comercial

Maio de 2010

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

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

As expectativas de recrudescimento do protecionismo no mundo após a crise econômica internacional de 2008 não se concretizaram até agora. As respostas da maioria dos países, em particular dos desenvolvidos, estiveram centradas em políticas de incentivos e subsídios fiscais à produção.

Este número apresenta as medidas de política comercial implementadas no Brasil e um breve panorama das principais respostas mundiais de política comercial à crise. >>

PC em Foco

Observatório de Política Comercial*

Brasil

O pacote de estímulo às exportações que o governo vinha costurando, em meio a divergências internas, há alguns meses, foi finalmente tornado público pelo Ministro da Fazenda no dia 5 de maio. Na realidade, o governo anunciou 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.

Três medidas tributárias aplicáveis às exportações foram anunciadas: (i) a devolução de 50% dos saldos credores de PIS/PASEP, Cofins e IPI não compensados 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.

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 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. Esta é a única medida que já teve publicada a sua regulamentação.

Na área de política de importação, o “pacote” prevê 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 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

* Inclui informações disponíveis até 07/05/2010.

Um inventário abrangente das medidas de política comercial adotadas pelas principais economias do mundo após a eclosão da crise financeira internacional de setembro de 2008 pode ser encontrado no Global Trade Alert, um sistema de monitoramento de políticas que afetam o comércio internacional. www.globaltradealert.org

Os destaques do “pacote” de competitividade

- medidas tributárias de alcance muito limitado, evidenciando mais uma vez as dificuldades para alcançar consenso no governo em relação a uma ampla desoneração fiscal das exportações.
- extensão aos bens de consumo da subvenção do Tesouro ao financiamento às exportações por meio do BNDES. Cresce o componente de subvenção explícita no financiamento público às exportações.
- preocupação com o déficit de um setor industrial (autopeças) gera decisão de aumentar tarifas deste setor.
- nas compras governamentais, a preferência à produção doméstica soma-se à exigência de conteúdo nacional e de “externalidades positivas”, gerando dupla discriminação entre produtores domésticos e externos, sem no entanto ferir compromissos do Brasil na OMC.
- a criação da SBE para assumir riscos não cobertos pelo mercado traz à lembrança a (má) experiência do IRB nos anos 80.

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”.

Após meses de discussão, a divulgação do pacote foi recebida com ceticismo pelo setor exportador. Além do seu alcance limitado, há dúvidas sobre o prazo e as condições de implementação das medidas. O longo período de gestação das medidas divulgadas mostrou as dificuldades que o governo parece enfrentar para obter consenso interno em relação a iniciativas que possam gerar impacto positivo não marginal sobre os custos das exportações sem produzir “estragos” nas contas fiscais.

Independente de suas características específicas, 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 a 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, que terá que lidar com pressões crescentes dos setores que competem com importações no mercado doméstico.

Desloca-se portanto o foco da política comercial, cujas atenções concentravam-se, até o início deste ano, nos impactos da crise econômica de 2008/2009 sobre as exportações. A ampliação das linhas e a oferta de condições mais favoráveis de financiamento às exportações foram as principais medidas de política comercial adotadas pelo Brasil, em resposta aos efeitos da crise. Já as medidas de proteção não desempenharam nesse período papel relevante no menu de respostas do Brasil a esses efeitos, apesar das preocupações crescentes, no setor empresarial, com a concorrência chinesa.

A seguir, apresenta-se um resumo das principais iniciativas de política comercial adotadas pelo Brasil a partir a crise financeira internacional. Consideram-se apenas as medidas efetivamente implementadas.

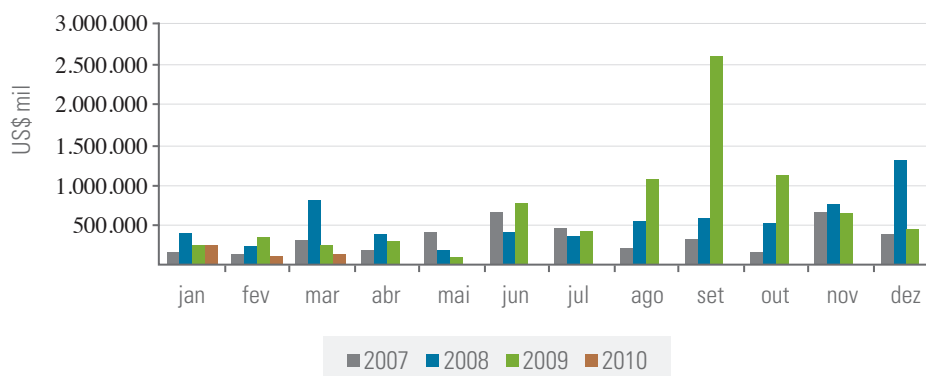
I. Medidas de Apoio à Exportação

A preocupação com as restrições de crédito motivou medidas de estímulo às exportações. Entre elas destacaram-se:

- 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 US\$ 10 milhões para US\$20 milhões para operações intercompanies. O limite de dispêndio com equalização para operações intercompanies é determinado pelo COFIG 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 CAMEX nº 45 de 2009). <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434>

Gráfico 1
Apoio BNDES às exportações - Desembolso mensal (US\$ mil)



Fonte: BNDES

- 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 primeiro até o final do primeiro semestre de 2010 e, em 29 de abril de 2010, até o final deste

ano. 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 BACEN nos 3759, de 9 de julho de 2009, e 3851, de 29 de abril de 2010).

- criação, no BNDES, de condições de financiamento favoráveis para a produção de bens de consumo destinados à exportação (pré-embarque), decisão anunciada em 29 de abril de 2010. Para os financiamentos contratados até 30 de junho de 2010, a taxa de juros será de 7% ao ano,

passando a ser de 8% ao ano para as operações contratadas a partir de 01 de julho de 2010. Este programa estará em vigência até 31 de dezembro de 2010 (Resoluções BACEN nos 3759, de 9 de julho de 2009, e 3851, de 29 de abril de 2010).

Conforme se observa o Gráfico 1, observou-se significativo incremento dos desembolsos do BNDES, em especial entre agosto e outubro de 2009 em comparação com o ano anterior.

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2009/Todas/20091209_80bi_Tesouro.html

Outras medidas foram adotadas com fins de desoneração tributária para redução de custos nas cadeias de produção:

- 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 nº 467 publicada no DOU nº58 de 25/03/2010), unificando as regras existentes no drawback importação e no drawback verde e amarelo.
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=9766>
- redução da contribuição social para a exportação de serviços de TI (Decreto 6.945, de 21 agosto 2009).

II. Medidas de proteção

Proteção Tarifária

As medidas de proteção não desempenharam papel relevante no menu de respostas do Brasil aos efeitos da crise. Contudo, medidas pontuais de aumento da tarifas foram adotadas:

- Produtos siderúrgicos: em julho de 2009 o governo brasileiro decidiu retirar produtos siderúrgicos da lista de exceção da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), aumentando suas alíquotas de zero para seus níveis originais (12% e 14%) (Resoluções CAMEX nº 28, de 04 de junho de 2009, e nº 29, de 05 de junho de 2009).
- Lácteos: em 15 de dezembro de 2009 a CAMEX elevou, até 31 de dezembro de 2011, as alíquotas do Imposto de Importação de alguns produtos lácteos. Para alguns produtos a elevação foi de 16% para 28% e para outros de 14% para 28% (Resolução CAMEX nº 82, de 15 de dezembro de 2009).
- Têxteis: em 15 de dezembro de 2009 a Câmara de Comércio Exterior do Brasil alterou as alíquotas do Imposto de Importação de alguns produtos têxteis, elevando-a para 18%, no caso de alguns produtos e para 26% para os demais. (Resolução CAMEX nº 82, de 15 de dezembro de 2009).
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=434>

¹ Isto é, nesta contagem não estão incluídas as ações de revisão de medidas já aplicadas, iniciadas nos períodos em exame

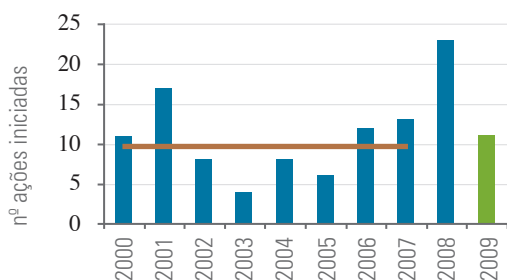
Defesa Comercial

Não se observou aumento da utilização do instrumento em função do cenário pós- crise (Gráfico 2). Em 2009 foram abertas 11 investigações originais de antidumping e até abril de 2010 mais quatro.¹

Entre janeiro de 2009 e abril de 2010 não foram iniciadas investigações de medidas compensatórias nem tampouco de salvaguardas.

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=228>

Gráfico 2
Ações AD-Brasil



Fonte: Decom/Secex e OMC

III. 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 desses tipos de medidas é moroso, tendo em vista as diferentes visões dos órgãos intervenientes em relação aos custos e benefícios das iniciativas.

<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=1502&refr=438>

IV. 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, publicado em 20 outubro de 2009 no DOU).

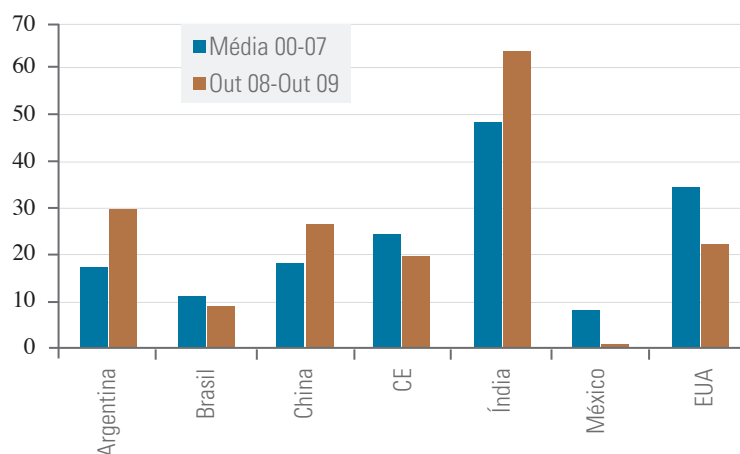
<http://www.in.gov.br>

Mundo

A expectativa de um forte recrudescimento do protecionismo em resposta aos efeitos econômicos e sociais da crise não se concretizou, embora os riscos de sua ocorrência estejam longe de haver desaparecido.

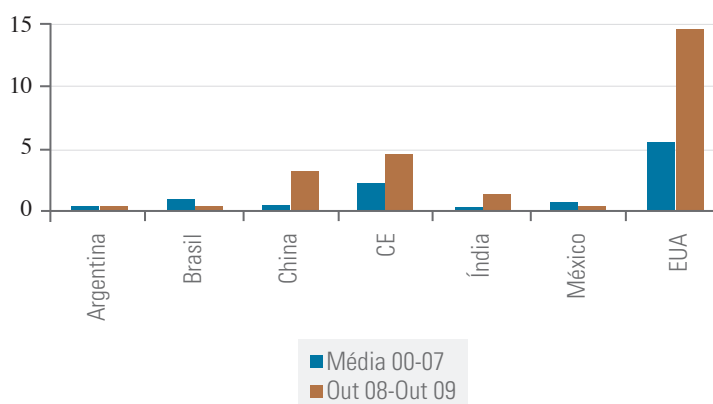
Houve, porém, forte crescimento no número de casos de medidas compensatórias (mecanismo anti-subsídio) iniciados. Entre 2008 e 2009, o incremento foi puxado pelos EUA. As ações iniciadas pela CE e EUA se dirigiram na maior parte conta a China, cuja política de subsídios parece tornar-se o alvo prioritário das medidas de defesa comercial de seus parceiros (Gráficos 3 e 4).

Gráfico 3
Abertura de Investigações Antidumping



Fonte: OMC, relatórios semestrais e OMC, WT/TPROV/12, p. A-28

Gráfico 4
Abertura de Investigações de Medidas Compensatórias



Fonte: OMC, relatórios semestrais e OMC, WT/TPROV/12, p. A-28

No cenário de acentuada queda na demanda mundial que se seguiu à irrupção da crise, os países em desenvolvimento recorreram com alguma frequência a medidas de incentivo às exportações. No Brasil, isso se traduziu, sobretudo, no recurso a apoio financeiro por meio dos bancos públicos, como se viu. A Índia seguiu a mesma direção, aumentando as linhas de financiamento às exportações e a cobertura dos produtos beneficiados, com foco em pequenas e médias empresas. Alguns países reduziram ou eliminaram impostos incidentes sobre as exportações para incentivar as vendas externas em período de crise.

Nos países desenvolvidos, União Europeia e EUA priorizaram políticas de incentivos e subsídios à produção, alguns deles direcionados ao setor agrícola.

A preferência de aquisição de produtos nacionais nas compras governamentais foi instrumento adotado nos EUA, voltado para o apoio à produção do setor siderúrgico e de outras manufaturas, usadas em obras públicas. A preferência a produtos locais nas compras de governo foi intensificada na China, no contexto de um amplo pacote de estímulo à inovação, focado em produtos de alta tecnologia, computadores, equipamentos de telecomunicação, equipamentos de escritório, software, equipamentos para geração de energia e produtos de alta eficiência energética / poupadores de energia.

Portanto, embora o protecionismo não tenha crescido na proporção que se temia, políticas de subsídios e de ajuda de Estado, com potencial efeito discriminatório sobre o comércio, foram intensamente acionadas. As medidas implementadas pelas economias desenvolvidas estiveram centradas no socorro financeiro e creditício à produção, de forma horizontal

e generalizada, mas apoios a setores específicos foram observados, inclusive no setor agrícola. Por outro lado, países em desenvolvimento que puderam dispor de recursos para suplementar crédito e financiamento às exportações utilizaram tais mecanismos.

Muitas das medidas adotadas, especialmente em apoio a empresas nacionais ameaçadas, podem vir a produzir efeitos mais do que temporários, afetando de forma durável a posição competitiva de grandes empresas nos principais mercados mundiais.

PC em Foco: Observatório de Política Comercial. Publicação do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - CINDES
Equipe Técnica: Katarina Pereira da Costa, Leane Naidin, Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios.