

PC EM FOCO

Observatório de Política Comercial

12

Fevereiro de 2013

Introdução

O governo Dilma Rousseff chega à metade do seu mandato dando mostras de permanente ativismo na área de política comercial e de política de investimentos e produção. Na realidade, o ativismo do atual governo apenas consolidou e amplificou o segundo movimento – já esboçado sob Lula, no final de seu segundo mandato – de resposta à crise que eclodiu em 2008.

Como se sabe, num primeiro momento, as preocupações do governo Lula diante da crise, manifestadas inclusive em foros internacionais como o G20 e a OMC, concentraram-se nos riscos de uma forte retração na oferta de financiamento às exportações. Debelada esta preocupação já em 2009, o crescimento das importações brasileiras e a concorrência sofrida pelos produtores domésticos no mercado interno tornaram-se as principais preocupações das políticas governamentais, a partir de 2010, nessa área. >>

Nosso balanço “de meio de caminho” das políticas comercial e de investimentos e produção do governo Dilma ressalta cinco características destas políticas:

- **A prioridade permanente** – a preocupação central dessas políticas foi, durante todo o período, o desempenho da indústria. Esta prioridade já havia emergido ao final do governo Lula, mas foi reforçada com Dilma. A estratégia defensiva explicitada pela política de proteção tarifária e não tarifária, o uso das compras governamentais como instrumento de política e o ativismo do BNDES no apoio aos investimentos e à produção são manifestações desta clara prioridade de política.

- **O diagnóstico mutante** – o diagnóstico governamental acerca dos fatores responsáveis pelo fraco desempenho e baixa competitividade da indústria brasileira evoluiu significativamente, ainda que esta evolução não seja explicitamente admitida pelo governo. No início do seu mandato, o governo Dilma atribuía ao câmbio a origem dos problemas de competitividade da indústria. Devidamente desvalorizado o câmbio e não tendo o desempenho da indústria reagido nem no plano doméstico, nem nas exportações, o diagnóstico voltou-se para outros fatores, relacionados aos custos de produção da indústria, às deficiências e aos custos de utilização da infraestrutura de transportes e energia, enfim, àquilo que, em outra época, se denominava “Custo Brasil”.

O governo atacou o problema, através de desonerações seletivas da folha de pagamento da indústria, redução *manu militari* dos custos de energia, adoção de uma nova política para os portos (esta ainda não implementada) e concessão à iniciativa privada de alguns dos principais aeroportos do país. A evolução no diagnóstico é, sem sombra de dúvidas, muito positiva, mas seus resultados têm estado muito aquém do desejável, em função de uma terceira característica da gestão Dilma nesta área de política.

- **A discriminação como método** – esta terceira característica diz respeito ao fato de que os problemas de competitividade da indústria têm sido atacados através de mecanismos e instrumentos cujo traço mais nítido é o foco setorial e o decorrente caráter discriminatório (do ponto de vista das relações inter-setoriais) dos incentivos e da proteção que materializam a política comercial e de investimentos e produção.

Os exemplos mais notáveis aqui são o conjunto de incentivos conferidos ao setor automotivo nos últimos dois anos e a proteção adicional que beneficiou produtos e setores intermediários, partes e peças e bens de capital, através da elevação da tarifa de importação decidida pela CAMEX em setembro último. No número anterior desta publicação, chamamos a atenção para os custos dessas políticas setoriais para outras indústrias produtoras de bens finais, cuja competitividade doméstica e externa se vê crescentemente comprometida.

- **A despreocupação com os custos** – a aparente desatenção em relação aos custos das políticas adotadas é a quarta característica saliente do governo Dilma nessa área. As seguidas injeções de recursos do Tesouro no BNDES para que este reduza taxas de juros – em muitos casos já hoje negativas, em termos reais – parecem ser vistas como uma sequência de decisões cujos custos para a sociedade seriam irrelevantes. Além disso, como comentado acima, políticas de proteção a setores específicos geram custos elevados para setores usuários dos produtos protegidos e comprometem sua competitividade. Tais custos parecem ser ignorados pelo governo.

- **A desimportância do mundo** – a quinta e última característica do governo Dilma nesta área de política é a irrelevância da dimensão propriamente externa das políticas. Aqui, a novidade – que se explicita a partir do segundo semestre de 2011 – é o crescente distanciamento do Brasil em relação às

regras comerciais da OMC: o novo regime automotivo é a principal manifestação desta tendência, que também aparece em políticas de conteúdo nacional voltadas para a atração de investimentos.

Menos nova é a irrelevância atribuída à agenda de negociações comerciais no cardápio de políticas do Brasil. Trata-se aí de uma herança dos governos Lula: esvaziamento das agendas de negociação comercial, como resultado da submissão destas a objetivos e visões políticas que valorizam as relações Sul-Sul (sem por isso gerar qualquer resultado na esfera das negociações comerciais) e evitam tratativas com os países desenvolvidos.

O que veremos nos dois anos restantes do mandato do governo Dilma, na área de políticas comercial e

de investimentos e produção? Provavelmente mais do mesmo, se tomarmos como base o quadro atual e a ele agregarmos o fato de que o calendário eleitoral atizará a criatividade dos formuladores de política.

No atacado, assistiremos muito provavelmente ao encurtamento do horizonte temporal que serve de referência à formulação de políticas: a busca de resultados imediatos se sobreporá mais e mais a preocupações com os efeitos e impactos não imediatos – entre os quais os custos – das políticas adotadas. No varejo, esforços adicionais focados em setores específicos e pautados pelo diagnóstico implícito de que a competitividade da indústria depende de avanços na agenda do Custo Brasil, mas dificuldades de implementação de boa parte desta agenda em função dos compromissos e da visão de política do PT e seus aliados.

PC em Foco

Observatório de Política Comercial*

Brasil

I. Acompanhamento da implementação das medidas de comércio exterior e apoio aos investimentos e à produção adotadas pelo governo brasileiro de novembro de 2012 a janeiro 2013

A) Medidas de apoio à exportação

Em dezembro de 2012, o governo lançou novas medidas para simplificar as operações de exportação brasileiras e reduzir o custo do seu financiamento. As medidas visam a melhorar o desempenho das exportações, que estão perdendo espaço no comércio internacional, e aumentar a competitividade do setor exportador.

i) Financiamento:

- Financiamento da exportação pré-embarque: A [Circular BNDES nº 73 de 21 de dezembro de 2012](#) alterou as normas operacionais do Subprograma BNDES Exportação Pré-embarque. A dotação orçamentária do programa foi elevada de R\$23,4 bilhões para R\$31,4 bilhões mantendo o destaque de até um bilhão de reais para micro e pequenas empresas.

O limite de financiamento por grupo econômico voltou a ser de R\$200 milhões, e não mais de R\$400 milhões como divulgados no PC em Foco nº 9. As taxas de juros foram reduzidas de 9% a.a. (grandes empresas) e 7% a.a. (MPME) para 5,5% a.a. (ambas).

ii) Desoneração tributária / facilitação burocrática:

- Alteração de prazo do Reintegra: A [Medida Provisória nº 601 de 28 de dezembro de 2012](#) prorrogou o prazo do Reintegra até 31 de dezembro de 2013. Com isto, ficou garantido às empresas a devolução ou a compensação, no imposto a pagar, equivalente a 3% do faturamento nas operações de exportação até o fim do ano.
- Simplificação de procedimentos para exportações sob o amparo do Sistema Geral de Preferências – SGP: a [Portaria nº 43 de 22 de Novembro de 2012](#) reduziu as exigências de documentos a serem apresentados para a emissão de guias de exportação sob o amparo do SGP para União Europeia, Rússia, Japão, Suíça, Turquia e Noruega.
- Simplificação das exportações: a [Portaria nº 44 de 06 de dezembro de 2012](#) do MDIC dispôs sobre uma série de medidas para simplificar as operações relacionadas às exportações brasileiras.

A Portaria eliminou a necessidade de autorização prévia da Secex para o financiamento privado das exportações, extinguindo as restrições relacionadas

* Os dados disponíveis no PC em Foco nº 12 incluem informações disponíveis de 10 de novembro de 2012 até 31 de janeiro de 2013.

aos prazos para pagamentos dessas operações. Também foi excluída a necessidade de documentos comprobatórios de pagamento de tributos ou de outras medidas para os casos de liquidação do regime de drawback em que não ocorre a exportação, simplificando a liquidação do regime operador, ficando a empresa sujeita à fiscalização posterior. Foram extintas também as exigências documentais feitas ao exportador brasileiro para a autorização de descontos sobre valores exportados, quando se verificam defeitos nos bens exportados que justificam descontos ao importador, e que podem ser abatidos após o despacho aduaneiro.

- Concessão de prazo excepcional em Regime de Drawback – Os atos concessórios de Drawback com vencimento original entre 1/10/2008 a 31/12/2012 poderão ser prorrogados por período igual ao de sua validade original, mediante justificativa, respeitando o limite máximo de dois anos. A medida foi adotada pela [Portaria Secex nº 1 de 16 de janeiro de 2013](#).

B) Medidas de estímulo ao investimento e à produção

i) Financiamento:

Em dezembro de 2012 foi anunciada a prorrogação das condições especiais do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Vários subprogramas tiveram suas condições e prazos de vigência modificados.

- Redução da TJLP – A taxa de juros de longo prazo foi reduzida de 5,5% para 5% ao ano, a partir de 1º de janeiro de 2013, através da [Resolução nº 4.173 do CMN de 20 de dezembro de 2012](#). A TJLP foi reduzida ao longo do ano de 2012 e está negativa em termos reais.

- BNDES PSI Bens de Capital – A [Circular BNDES nº 72 de 21 de dezembro de 2012](#) reduziu as taxas de juros, de acordo com o quadro abaixo, para os financiamentos a: ônibus e caminhões; máquinas e equipamentos agrícolas novos; máquinas e equipamentos novos; ônibus elétricos ou híbridos; bens de informática e automação; e máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para redução de emissão de gases de efeito estufa. Este último grupo de produtos (mais eficientes do ponto de vista energético ou capazes de contribuir para a redução das emissões) foi incluído neste Programa do BNDES através desta Circular. Deverá ser observado o limite de até R\$1 bilhão por grupo econômico nas operações contratadas a partir de 01/01/2013.

A Circular também ampliou a participação máxima do aporte do BNDES em operações do BNDES Finame Leasing para até 100% do valor dos itens financiáveis nas operações cuja empresa possua Receita Operacional Bruta (ROB) ou Renda Anual igual ou inferior a R\$90 milhões, salvo quando se tratar de aquisição de aeronaves executivas e comerciais, cujo limite será de 85%.

- BNDES Procaminhoneiro – A [Circular nº 75 de 27 de dezembro de 2012](#) alterou as taxas de juros do programa de 5,5% a.a. para 3% a.a. de 01/01/2013 a 30/06/2013 e 4% a.a. de 01/07/2013 a 31/12/2013. Também ampliou a dotação do programa de até R\$10 dez bilhões de reais para até R\$10,5 bilhões, observado o limite de R\$9,7 bilhões para a contratação de operações com taxa fixa de juros. Ainda foi elevada a participação máxima do aporte do BNDES, em operações no âmbito do BNDES Finame Leasing, para até 100% do valor dos itens financiáveis.

Quadro 1
Alterações no Programa BNDES PSI – Bens de Capital

BNDES PSI – Bens de Capital					
Itens Financiáveis	2012		1º sem. de 2013	2º sem. de 2013	2013
	Juros	Prazos de financiamento	Juros	Juros	Prazos de financiamento
Ônibus, caminhões, chassis, carretas e outros.	7,7% a.a.	Até 120 meses, incluído o prazo de carência, de 3 ou 6 meses.	3% a.a.	4% a.a.	Até 120 meses, incluído o prazo de carência, de 3 ou 6 meses.
Ônibus elétricos, híbridos ou outros modelos com tração elétrica.	5% a.a.	Até 144 meses, incluído o prazo de carência, de 3 a 24 meses.	3,5% a.a.	3,5% a.a.	Até 144 meses, incluído o prazo de carência, de 3 a 24 meses.
Máquinas e equipamentos novos, inclusive agrícolas.	5,5% a.a. ou 7,3% a.a. (dependendo da receita operacional bruta)	Até 120 meses, incluído o prazo de carência, de 3 ou 6 meses.	3% a.a.	3,5% a.a.	Até 120 meses*
Bens de informática e automação	5% a.a.	Até 120 meses, incluído o prazo de carência, de 3 ou 6 meses.	3% a.a.	3,5% a.a.	Até 96 meses, incluído o prazo de carência, de 3 a 36 meses.
Máquinas e equipamentos com eficiência energética ou que contribuam para redução de emissão de gases de efeito estufa			3,5% a.a.	3,5% a.a.	Até 144 meses, incluído o prazo de carência, de 3 a 24 meses.

*O prazo de carência é de 3 a 36 meses, nas operações de financiamento de valor acima de R\$100 milhões e de 3 a 24 meses nos demais casos.

- BNDES Finame Componentes – A [Circular nº 76 de 27 de dezembro de 2012](#) modificou as taxas de juros do programa para 3% a.a. para as operações contratadas entre 01/01/2013 e 30/06/2013 e para 3,5% a.a. para as operações contratadas entre 01/07/2013 e 31/12/2013 e ampliou as dotações do programa de até R\$1,25 bilhões para até R\$1,75 bilhões; sendo R\$750 milhões para financiamentos com taxa de juros variável e R\$1 bilhão para financiamentos com taxa de juros fixa.

ii) *Concessão de preferências em compras governamentais:*

- Preferência para produtos nacionais – O [Decreto nº 7.888 de 15 de janeiro de 2013](#) estabeleceu a exigência de aquisição de produtos manufaturados e serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A aquisição de produtos manufaturados nacionais deverá representar, no mínimo, 80% dos gastos com materiais rodan-

tes e sistemas embarcados, sistemas funcionais e de infraestrutura de vias e sistemas auxiliares de plataformas, estações e oficinas. Já os gastos com serviços de engenharia e de arquitetura, planejamento urbano e paisagismo devem ser incorridos na aquisição de serviços 100% nacionais.

C) Medidas aplicáveis aos fluxos de capitais

i) Ampliação do prazo para Pagamento Antecipado de Exportações

- O Banco Central, por meio da [Circular 3.617 de 04 de dezembro de 2012](#), decidiu ampliar o prazo para o Pagamento Antecipado de Exportações para cinco anos. Tal prazo havia sido reduzido a 360 dias em março, como medida para evitar a entrada de capital especulativo no país. Porém, essa medida afetou negativamente as empresas exportadoras e o prazo voltou ao original.

II. Outras medidas de proteção

A) Proteção tarifária

Lista de bens sem similar nacional – A [Resolução Camex nº 79 de 07 de novembro de 2012](#) determinou os critérios para a definição da lista de bens sem similar nacional que serão excluídos da aplicação da nova alíquota interestadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fixada em 4%, e em vigor desde 1º de janeiro. A lista corresponde a aproximadamente 23% dos códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) ou aproximadamente 20% do total de compras externas do Brasil.

Os produtos beneficiados podem ser classificados em:

1. mercadorias com clara vantagem competitiva, grande proteção natural, ou sem produção nacional para as quais as alíquotas são de 0% a 2% – conceito aplicado para elaboração da lista de bens prevista na [Resolução nº 13 do Senado Federal](#);
2. bens de capital e bens de informática e telecomunicação que possuam ex-tarifário e aqueles relacionados a partes e peças automotivas sem produção nacional; e

3. bens importados sujeitos a procedimento específico de exame de similaridade realizado pela Secex. São casos em que há importação de bens usados ou então regimes especiais de tributação como o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura portuária (Reporto).

Elevação tarifária

Com o argumento de fortalecer o setor produtivo nacional e estimular a agricultura familiar, a Camex aprovou a prorrogação da elevação temporária do Imposto de Importação para três categorias de produtos até 31/12/2014. A alíquota do Imposto de Importação para brinquedos continua em 35% para 14 códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A Camex também prorrogou a alíquota temporária da Tarifa Externa Comum (TEC) de 35% para pêssegos e de 28% para onze produtos do setor de lácteos. A medida foi aprovada pela Resolução Camex nº 94 de 18 de dezembro de 2012.

Além da prorrogação das alíquotas de importação citadas acima, foi implementada no período a elevação da tarifa de papel para impressão de papel-moeda devido à sua inclusão na Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec).

Quadro 2
Elevações tarifárias

Elevação tarifária		
Alterações na LETEC		
Produtos	Medida	Ato legal
Papel para impressão de papel-moeda - NCM: 4802.57.91	Elevação tarifária de 6% para 12%	Inclusão na Letec Resolução Camex nº 83 de 13/11/2012
Alterações na Letec		
Brinquedos – 14 itens do Cap. 95 Pêssego – NCM 2008.70.10; 2008.70.90 e 2008.70.20. Lácteos – 11 itens do Cap. 04	Manutenção da tarifa em 35% Manutenção da tarifa em 35% Manutenção da tarifa em 28%	Resolução Camex nº 94 de 18/12/2012

Redução tarifária

Neste período, a criação de novos ex-tarifários foi responsável pela redução das tarifas de 401 itens entre Bens de Capital (97,8%) e Bens de Informática e Telecomunicações (2,2%) por meio das Resoluções Camex nº 73, 82, 84, 85, 86, 87 e 90.

Além do grande número de ex-tarifários, a Camex também aprovou reduções das tarifas por razões de desabastecimento, a maioria limitada por cotas quantitativas. O destaque foi a soroalbumina humana, que – após ter sua tarifa reduzida pela Resolução Camex 85 com restrições quantitativas – foi novamente contemplada na Resolução 90 sem restrições devido ao desabastecimento do produto.

Quadro 3 Reduções tarifárias

Redução tarifária		
Ex-tarifário		
Produtos	Medida	Ato legal
Bens de informática e telecom. - NCM: 8471.60.53; 9030.89.90; 9032.89.30. Bens de informática e telecom. - NCM: 8543.70.99 Bens de informática e telecom. - NCM: 8443.32.99; 8537.10.20; 8543.70.99; 9030.40.90; 9032.89.89.	Redução tarifária de 12% e 14% para 2% Redução tarifária de 12% para 0% Redução tarifária de 16%; 14% e 12% para 2%	Criação de ex-tarifário Resolução Camex nº 81 de 13/11/2012 Criação de ex-tarifário Resolução Camex nº 81 de 13/11/2012 Criação de ex-tarifário Resolução Camex nº 90 de 17/12/2012
Bens de Capital - 228 itens dos Caps. 84; 85; 87 e 90. Bens de Capital - 162 itens dos Caps. 73; 82; 84; 85; 86; e 90.	Redução tarifária de 14% e 12% para 2% Redução tarifária de 14% para 2%	Criação de ex-tarifário Resolução Camex nº 82 de 13/11/2012 Criação de ex-tarifário Resolução Camex nº 91 de 17/12/2012
Placas de cobre laminadas - NCM: 8454.90.90 Combinações de máquinas para enchimento e pesagem de sacos de cimento - NCM: 8422.30.21	Redução tarifária de 14% para 2%	Revogação de ex-tarifário Resolução Camex nº 82 de 13/11/2012
Razões do desabastecimento		
Produtos	Medida	Ato legal
Ácido tereftálico e seus sais - NCM: 2917.36.00	Redução tarifária de 12% para 0% sujeito a cota de 42.000 toneladas	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 84 de 30/11/2012
6-Hexanolactama (epsilon-caprolactama) - NCM: 2933.71.00 Outros - NCM: 3002.10.39	Redução tarifária de 12% para 2% sujeito a cota de 26.000 toneladas Redução tarifária de 2% para 0% sujeito a cota de 34.500 frascos de 500 unidades internacionais (UI)	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 85 de 30/11/2012 Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 85 de 30/11/2012
Soroalbumina humana - NCM: 3002.10.37 Soroalbumina humana - NCM: 3002.10.37	Redução tarifária de 4% para 0% sujeito a cota de 360.000 frascos com 10g Redução tarifária de 4% para 0%	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 85 de 30/11/2012 Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 95 de 19/12/2012
Caseinato de cálcio - NCM: 3501.90.11 e 3501.90.19	Redução tarifária de 14% para 2% sujeita à cota de 860 e 390 toneladas respectivamente	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 95 de 19/12/2012
Concentrado de Fator IX; Concentrado de Fator Von Willebrand de alta pureza; e Concentrado de Fator VIII - NCM: 3002.10.39.	Redução tarifária de 2% para 0% sujeito a cota de 66.000 frascos de 500 unidades internacionais (UI) do ex 020; 15.000 frascos com 1.000 UI do ex 021; e 650.000 frascos de 250UI, 650.000 frascos de 500 UI e 162.500 de 1.000 UI do ex 022.	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 86 de 30/11/2012
Fio parcialmente orientado - NCM: 5402.46.00	Redução tarifária de 18% para 2% sujeita à cota de 88.000 toneladas	Razões de desabastecimento Resolução Camex nº 01 de 17/01/2013

B) Medidas de defesa comercial

Abertura de Investigações e Aplicação de Medidas

Confirmando a tendência que já vem sendo observada pelo PC em Foco, em particular desde a eclosão da crise internacional de 2008, é substantivo o aumento de aberturas de investigações no período recente. Entre 2007 e 2009, foram iniciadas 15 novas ações e entre 2010 e 2012 esse número dobra para 33. Contudo, a esse movimento não correspondeu um maior ímpeto de aplicação de medidas por parte do governo. De todos os casos iniciados entre 2007 e 2012, apenas em 23% deles foram aplicadas medidas provisórias e dentre os encerrados, em 61% foram aplicadas medidas definitivas. Observou-se, ainda, queda na proporção dos casos encerrados com aplicação de medidas definitivas: de cerca de 78% entre 2007 e 2009, para cerca de 49% entre 2010 e 2012 (Tabelas 1 e 2). Registre-se que em janeiro de 2013 foram iniciadas sete novas investigações antidumping, envolvendo dois produtos.

Tabela 1
Brasil – Investigações de dumping iniciadas e medidas provisórias aplicadas (2007 – 2012)

Ano	Nº de investigações iniciadas	Nº de investigações objeto de medidas provisórias	% (med. prov. / n.º de invest. iniciadas)
2007	13	6	46
2008	23	11	48
2009	9	0	-
2010	37	13	35
2011	16	3	19
2012	47	0	-
Total	145	33	23

Fonte: DECOM, MDIC.

O DECOM/SECEX disponibilizou, em seu Relatório de Atividades de 2011, uma informação antes não pública: a proporção de petições que não resultam em abertura de investigações. Essa informação mostra como, de fato, é intensa a demanda por proteção por meio de ações antidumping. Entre 2005 e 2011, foram

protocoladas pela indústria brasileira 359 petições de abertura de investigações e de revisão de medidas aplicadas, 57% das quais foram aceitas pela SECEX. As demais foram indeferidas ou retiradas pelos próprios peticionários, em ambos os casos por incapacidade de comprovação das alegações apresentadas.

Tabela 2
Brasil – Investigações de dumping encerradas e medidas antidumping aplicadas (2007 – 2012)

Ano	Nº de investigações encerradas	Nº de investigações encerradas com medidas definitivas aplicadas	% (med. prov. / n.º de invest. iniciadas)
2007	11	9	82
2008	13	11	85
2009	22	16	73
2010	7	4	57
2011	26	13	50
2012	32	15	47
Total	111	68	61

Fonte: DECOM, MDIC.

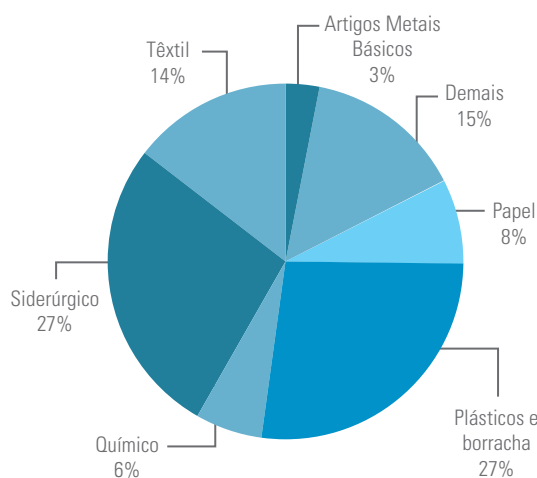
Distribuição Setorial das Medidas

O período recente (2008-2012) mostra uma significativa concentração das aberturas de ações e da aplicação de medidas em setores da indústria de produtos intermediários – 92% das aberturas tiveram como alvo produtos siderúrgicos, químicos, plásticos e borracha, elétricos e mecânicos, metais básicos, minerais, materiais de cimento, e matérias primas para a indústria de papel e têxtil e 88% das medidas aplicadas afetaram os mesmos produtos, exceto cimento (Gráficos 1 e 2).

Países Afetados

Os países afetados pelas ações antidumping do Brasil mostram tendência de crescimento da participação dos países asiáticos entre os países-alvo das ações iniciadas (Gráfico 3)¹, ainda que com oscilações. No acumulado do período 2008-2012, os países asiáticos, incluindo a China, foram afetados em 56% das ações iniciadas.

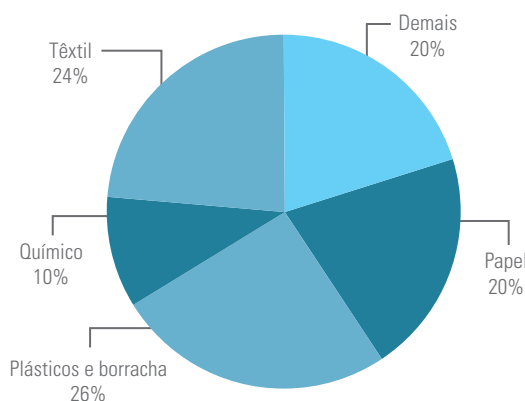
Gráfico 1
Abertura de Investigações Antidumping – setores afetados (2008 – 2012)



*Aparelhos elétricos; aparelhos elétricos e mecânicos; calçados; cerâmica; metais básicos; minerais; materiais de cimento; objetos de vidro; vidro; outros setores.

Fonte: Elaboração própria com base em DECOM, MDIC.

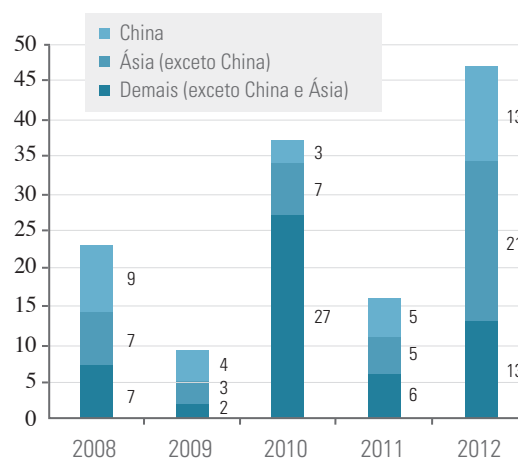
Gráfico 2
Aplicação de Medidas Antidumping – setores afetados (2008 – 2012)



*Aparelhos elétricos e mecânicos; artigos de metais básicos; calçados; metais básicos; minerais; objetos de vidro; siderúrgico; outros setores.

Fonte: Elaboração própria com base em DECOM, MDIC.

Gráfico 3
Países afetados por investigações antidumping iniciadas pelo Brasil (2008-2012)



Fonte: Elaboração própria com base em DECOM, MDIC.

Investigações de subsídios

Como se sabe, são poucas as iniciativas de abertura de investigações de subsídios e medidas compensatórias pelo Brasil, tendo sido iniciadas, desde a implantação do regime no país, apenas 20 investigações. Vale notar que a maior parte dessas iniciativas ocorreu até 1994, portanto antes da entrada em vigência da “Cláusula de Paz” do Acordo de Agricultura da OMC, e então se concentraram em produtos agrícolas (11 ações iniciadas, dentre 13 até então). Entre 1994 e 2000 nenhuma investigação foi iniciada e apenas a partir dos anos 2000 as demais sete ações iniciadas tiveram como alvo produtos manufaturados, intermediários químicos, têxteis e siderúrgicos.

Registre-se a abertura de uma nova investigação em 2012, nas importações de fios acrílicos originários da Indonésia, envolvendo programas de subsídios ao setor têxtil. Vale notar que, a partir dos anos 2000, todas as ações antissubsídios iniciadas pelo Brasil

¹ Cingapura, Coreia do Sul, do Norte, Índia, Indonésia, Tailândia, Taipé China, Taiwan e Vietnã. Fonte: Dados DECOM, MDIC, elaboração própria.

tiveram como alvo países asiáticos em desenvolvimento – Índia, Tailândia e Indonésia e exportações de produtos que constituem matérias-primas do setor químico, siderúrgico e têxtil.

OMC – Ranking Mundial de Ações Antidumping

Os dados acumulados da OMC para o período 2008 a junho 2012 reafirmam o ativismo do Brasil no recurso a medidas antidumping, superado apenas pela Índia no caso das aberturas de ações e pelos EUA no caso da aplicação de medidas (Tabela 3).

Tabela 3
Ranking mundial - Ações antidumping*
(2008 - junho 2012)

Países importadores	Aberturas de investigações AD	Aplicação de medidas AD
Argentina	78 (3º)	50 (4º)
Brasil	111 (2º)	54 (3º)
China	48 (6º)	40 (6º)
EUA	61 (5º)	63 (2º)
Índia	153 (1º)	127 (1º)
Turquia	39 (9º)	32 (7º)
União Europeia	73 (4º)	42 (5º)
Paquistão	47 (7º)	20 (8º)
Austrália	46 (8º)	12 (10º)
Indonésia	30 (10º)	14 (11º)
Coreia	9 (19º)	18 (9º)
Total	863	548

Nota: *Dados referentes a investigações originais; contagem de ações e medidas com base nos pares produtos/país.

Fonte: site OMC www.wto.org;

Mundo

Novo impulso aos acordos preferenciais de comércio?

No período recente, diversas iniciativas de negociações de acordos comerciais envolvendo os principais players do comércio internacional dão a impressão de que, enquanto as negociações multilaterais na OMC encontram-se paralisadas, o regionalismo e o bilateralismo voltam a ganhar força. A União Europeia divulgou no segundo semestre de 2012 uma ambiciosa agenda de negociações comerciais internacionais; diversas notícias dão conta dos avanços no TPP e mais recentemente cogita-se o lançamento formal de negociações bilaterais entre EUA e UE, o que representaria uma reviravolta no mundo dos acordos comerciais.

Estariam os acordos comerciais preferenciais voltando à agenda de políticas públicas? A pergunta se justifica: a primeira década do século ficou marcada pelo fracasso das negociações multilaterais de Doha, lançadas em 2001. Além disso, entre as negociações preferenciais concluídas nos últimos anos, apenas as duas bilaterais envolvendo, de um lado a Coreia do Sul, de outro os EUA e a União Europeia, têm alguma expressão econômica.

Em geral, os mesmos obstáculos que bloquearam o caminho das negociações na OMC também reduziram o espaço para negociações preferenciais. As agendas de política de países desenvolvidos se voltaram para preocupações domésticas ou privilegiaram posturas defensivas orientadas por preocupações com os riscos e custos da globalização.

Sinais de mudança nesse quadro vieram com o lançamento do TPP – Transpacific Partnership – uma

negociação iniciada em 2008, envolvendo um número crescente de países das Américas, Ásia e Oceania. O TPP é dotado de uma agenda temática ambiciosa, o que leva alguns analistas a identificarem esta negociação como uma iniciativa precursora dos acordos comerciais do século XXI – focados em temas regulatórios e de políticas, mais do que em tarifas.

Outros analistas veem no TPP uma iniciativa dos EUA cujas motivações seriam tanto econômicas quanto políticas (eventualmente mais políticas do que econômicas), num contexto de sua rivalidade com a China. Seja como for, as negociações do TPP avançam e geram a expectativa de que Japão e Coreia do Sul adiram à iniciativa, o que levaria um eventual acordo a cobrir cerca de 30% do comércio mundial de bens e serviços. Não é óbvio que estes dois países juntem-se ao TPP: aderir a um acordo promovido pelo seu principal aliado político e militar – os EUA – e visto como hostil pela principal potência regional da Ásia – a China – não será decisão fácil para os governos desses dois países.

Mais recentemente, os EUA e a União Europeia iniciaram um processo de discussão com vistas ao lançamento de uma negociação comercial abrangente. Este processo poderá levar, nos próximos meses, ao anúncio do lançamento das negociações. Dadas as baixas tarifas já hoje praticadas no comércio bilateral, a relevância econômica de um acordo entre EUA e UE dependerá da capacidade para negociar temas regulatórios e normativos, geralmente “ancorados” em instituições domésticas e de difícil negociação.

Até agora, o lado europeu parece mais mobilizado pela ideia da negociação – e pelos resultados potenciais de um acordo – do que a contraparte norte-americana. Um documento recente da Comissão Europeia defende a ideia de que, frente à crise econômica e aos impasses de Doha, a União Europeia deve seguir uma estratégia agressiva de acordos comer-

ciais bilaterais, tanto com economias emergentes quanto com seus parceiros comerciais tradicionais, entre os quais os EUA.

Em janeiro, um grupo de 13 CEOs de transnacionais de origem europeia tornou pública, através do *The Financial Times*, posição claramente favorável a um eventual acordo comercial com os EUA, enfatizando a relevância de uma negociação com foco na convergência de regulações domésticas e na liberalização das políticas de investimentos e de compras governamentais. O documento do grupo de CEOs também ressalta a importância que um acordo entre os EUA e a UE poderá adquirir para o estabelecimento de padrões internacionais em áreas como a proteção de dados, a facilitação de comércio e a segurança alimentar.

Tais manifestações não significam que as negociações bilaterais – se e quando forem lançadas – não venham a gerar reações contrárias nos países membros da União Europeia. A ideia de que acordos comerciais podem ser uma das vias para sair da crise – ou, mais realisticamente, para mitigar seus impactos negativos – não é necessariamente compartilhada pela opinião pública de muitos países da região e sofre restrições dentro do Parlamento europeu (a quem caberá aprovar o texto de um eventual acordo).

A postura oficial dos EUA é mais cautelosa, apesar das manifestações favoráveis à negociação emanadas de entidades empresariais. Em Davos, o Chefe do USTR defendeu o acordo, com a ressalva de que preocupações defensivas, como as dos agricultores norte-americanos, terão que ser levadas em conta.

As difíceis relações do Executivo com uma Câmara de Representantes dominada pelos republicanos e travada por uma forte polarização política explicam em boa medida a cautela dos representantes dos EUA. É difícil imaginar que, neste contexto político, e com uma agenda de prioridades que, além da luta

contra a crise, agregou recentemente temas politicamente sensíveis, como o controle da venda de armas, o Executivo seja capaz de abrir espaço em sua agenda a temas comerciais domesticamente controversos.

Além das questões agrícolas, há uma série de questões regulatórias relevantes a serem superadas, como o tema das indicações geográficas – de interesse dos europeus, mas com forte resistência de grupos produtores nos EUA –, questões sanitárias e fitossanitárias, os regulamentos para o setor automotivo, entre outros.

Provavelmente por isso, o grupo de trabalho bilateral de alto nível, encarregado de formular o documento em favor do lançamento das negociações, estaria explorando modalidades de negociação flexíveis que permitam às partes avançar mais rapidamente em áreas menos sensíveis, sem que tais avanços sejam bloqueados pelas dificuldades encontradas em áreas mais sensíveis.

Não é, pois, nada claro que as negociações venham efetivamente a ser lançadas no curto prazo e que, uma vez iniciadas, possam ser concluídas e evitem o caminho do impasse e das intermináveis tratativas que marcam, há quase uma década, as negociações entre a União Europeia e o Mercosul.

Também na esfera do multilateralismo, há indicações de que os acordos preferenciais começam a ganhar fôlego. Neste caso, trata-se da iniciativa de negociação de um acordo plurilateral na OMC, tendo como foco o comércio de serviços e que envolve países desenvolvidos e em desenvolvimento. A crescente imbricação entre a produção de bens e serviços e as oportunidades abertas pelas novas tecnologias para a provisão internacional de serviços fazem destes um componente-chave da competitividade dos países. Frente a estas evoluções, o acordo de comércio de serviços da OMC (o GATS), adotado há quase vinte anos, parece ultrapassado aos olhos de diversos países-membros. Daí a motivação para a iniciativa plurilateral, vista com muitas reticências pelo Brasil e outros países emergentes.

Muitos dos obstáculos políticos que “travaram” Doha e impediram o avanço de negociações preferenciais na primeira década do século continuam ativos. A questão central é saber se, ao lado destes obstáculos e a eles se opondo, começam a emergir interesses e atores que veem em acordos comerciais ambiciosos e na convergência de quadros regulatórios benéficos potenciais significativos, na esfera econômica, mas também na dimensão política.

Box - Cadeias Globais de Valor: valor adicionado incorporado nos fluxos de comércio

O aprofundamento da fragmentação dos processos de produção em âmbito internacional – processo conhecido como “cadeia de oferta global de valor” – vem gerando interesse na discussão do papel das políticas comercial e industrial sobre a participação de empresas exportadoras nesse processo, e os ganhos para os países envolvidos. Tais políticas no conjunto afetam a eficiência das empresas que fazem parte das cadeias de oferta globais, a decisão de localização de investimentos e, portanto, os padrões de comércio.

Recentemente, em janeiro de 2013, a OCDE, em conjunto com a OMC,² divulgou os primeiros resultados de uma base de dados construída para estimar indicadores de comércio com base no valor adicionado pelos países contido no fluxo de comércio de bens e serviços. O objetivo é medir o componente de valor agregado embutido nas exportações ou importações, e para tanto o valor das exportações brutas é decomposto no conteúdo de valor agregado por cada país onde se localiza a etapa de produção e exportação de cada bem, assim como no valor adicionado incorporado nos fluxos das importações. Os indicadores foram obtidos com base na harmonização internacional das matrizes insumo-produto dos países analisados, na maior parte dos casos de 2005. Os resultados são para o ano de 2009 e foram divulgados indicadores para 40 países, incluindo os da OCDE e outros, como os BRICS, em 18 indústrias.

A base de dados revela os componentes setoriais domésticos e externos da agregação de valor de cada etapa da cadeia de produção global de bens e serviços. Os fluxos estimados indicam a relevância do conteúdo doméstico e importado das exportações de cada país, e ainda o quanto de valor adicionado cada país “retorna” por meio de suas importações. Assim, podem servir de instrumento para novos exames das implicações de medidas de política comercial na inserção de cada país nesse processo.

Do ponto de vista da negociação de comercial internacional, os resultados confirmam análises que já apontavam a relevância da liberalização comercial no setor de serviços, reforçando a percepção de que fatores como gargalos de infraestrutura e facilitação de comércio, barreiras não tarifárias e políticas de conteúdo local representam cada vez mais entraves à capacidade das firmas e países de se integrarem nas redes de fornecimento globais, as quais propiciam ganhos de competitividade na medida em que etapas de produção são realizadas onde os países dispõem de vantagens comparativas.

Os resultados apresentados para o Brasil mostram que a participação do valor adicionado doméstico no valor bruto total das exportações brasileiras é bastante elevada, de cerca de 91%, maior do que a de todos os países da OCDE, e do que a dos demais países em desenvolvimento incluídos na análise, só superado pela Rússia (93%) – em contrapartida, é o país de menor conteúdo externo nas suas exportações. Cenário análogo se observa na participação de intermediários importados utilizados nas exportações. Mostram ainda um papel mais relevante para o setor de serviços brasileiro, tanto nos setores de produtos primários como manufaturados.

Ao serem avaliados em termos do seu valor adicionado, os serviços representam cerca de 40% do valor adicionado total das nossas exportações, em lugar dos 15% medidos com base no valor bruto das nossas vendas externas.

Do ponto de vista dos nossos parceiros, os indicadores mostram que as exportações para os Estados Unidos, medidas em termos de valor adicionado, são as mais relevantes para o país (17%) passando a China para segundo lugar (10%), coerente com o fato de que as exportações brasileiras para esse país são concentradas em produtos primários.

Já o indicador de vantagens comparativas reveladas do Brasil não mostra surpresas: os maiores índices estão nos setores de alimentos, bebidas e tabaco, papel e celulose e metais básicos.

² <http://www.oecd.org/industry/industryandglobalisation/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

