

PC EM FOCO

Observatório de Política Comercial

EDIÇÃO ESPECIAL

Agosto de 2011

O Plano Brasil Maior e a política de comércio exterior brasileira

O Plano Brasil Maior divulgado no dia 2 de agosto de 2011, pretende dotar o país de uma nova política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011 a 2014. De acordo com o documento de divulgação, o plano foca “no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo”.

Ainda segundo o documento, “o Plano Brasil Maior organiza-se em ações transversais e setoriais. As transversais são voltadas para o aumento da eficiência produtiva da economia como um todo. As ações setoriais, definidas a partir de características, desafios e oportunidades dos principais setores produtivos, estão organizadas em cinco blocos que ordenam a formulação e implementação de programas e projetos”. >>

O documento estabeleceu dez metas, a serem alcançadas até 2014, voltadas ao aumento do investimento, dos gastos com P&D, da qualificação de recursos humanos, da participação da indústria no valor agregado nacional bruto, dentre outras. Apenas uma das metas se refere ao comércio exterior. Pretende-se diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional de 1,36% em 2010 para 1,6% em 2014.

A meta de aumento de participação brasileira no comércio internacional não é necessariamente desafiadora e também não garante que ela será resultado de uma maior diversificação das exportações do país. O Brasil vem logrando aumentar sua fatia no comércio internacional de bens nos últimos anos – em boa medida graças ao crescimento expressivo dos preços das commodities exportadas pelo país – ao passo que se observou uma maior concentração na pauta de produtos exportados pelo país.

Apesar da roupagem metodológica que precede a apresentação das medidas, a nova política industrial carece de visão estratégica. A leitura das 35 medidas leva à percepção de que foram reunidas, sob um único guarda-chuva, diversas iniciativas que vinham sendo discutidas em diferentes áreas do governo. O Plano não aponta para a indústria que se pretende ter no futuro. O horizonte temporal é curto para transformações relevantes e os instrumentos têm efeitos potenciais contraditórios entre si.

Os mecanismos anunciados indicam que o governo parte de um diagnóstico geral correto de que a indústria brasileira sofre com a deterioração das condições de competitividade e de que é preciso desonerar a produção industrial, as exportações e os investimentos e incentivar a inovação e a participação das pequenas e médias empresas no comércio exterior. Entretanto, particularmente no que se refere ao comércio exterior, os instrumentos incorporados ao programa são

tímidos e contraditórios: enquanto alguns buscam aumentar a competitividade das manufaturas brasileiras no mercado internacional, outros, voltados à proteção da indústria doméstica, tendem a resultar em perda de eficiência e aumento de custos no processo produtivo.

Diante da dificuldade de enfrentar a conhecida agenda de competitividade – desoneração tributária das exportações e dos investimentos, desoneração da folha de pagamentos, melhoria das condições de infraestrutura e logística e redução da burocracia e dos custos acessórios no processo exportador – o governo adota medidas parciais e pontuais. Frente à incapacidade de lidar com os problemas sistêmicos, as autoridades cedem às pressões protecionistas de diversos setores e segmentos da atividade econômica. Mas, ao fazê-lo, vão de encontro com os objetivos de aumento de competitividade.

Como já observado no PC em Foco 06, alguns traços vão se consolidando na política industrial e de comércio exterior brasileira a partir de 2008: (i) recuperação do corte setorial dos instrumentos de política industrial; (ii) intensificação do uso de mecanismos direcionados ao aumento do conteúdo nacional dos produtos industriais; e (iii) reforço do viés discricionário na aplicação dos instrumentos, mesmo daqueles que podem ser considerados como transversais.

No que se refere à recuperação do corte setorial, chama atenção o fato de que, também nesse caso não se apresentam escolhas definidas. Há instrumentos específicos para diferentes setores, dando a impressão de que as diversas demandas foram atendidas: redução dos custos tributários para bens de capital, novo regime especial para o setor automotivo, desoneração da folha para setores intensivos em trabalho, preferências nas compras governamentais para setores e atividades elegíveis e novos programas de financiamento para um conjunto variado de atividades industriais.

Além dos traços mais gerais, dois aspectos chamam a atenção na condução da política de comércio exterior recente no Brasil e que tendem a se perpetuar com a nova política: déficit de implementação e transitoriedade dos mecanismos. Os agentes econômicos que operam no comércio exterior brasileiro sofrem com as dificuldades de operacionalização de instrumentos que são anunciados, mas não são implementados. Muitas vezes é difícil, inclusive, identificar se os instrumentos estão ou não em vigência. Dentre as medidas incluídas no anúncio do Plano, algumas já foram divulgadas anteriormente – é o caso da preferência para produtos e serviços nacionais nas compras do setor público, incluída no “Pacote de Competitividade” de maio de 2010 e que continua em processo de regulamentação.

Além disso, muitos dos mecanismos têm caráter transitório. No Plano divulgado diversos benefícios têm prazo de vigência previsto para terminar em dezembro de 2012. Essa transitoriedade gera incertezas e desestimula a adoção de estratégias exportadoras mais duradouras por parte das empresas.

Embora as medidas de comércio exterior tenham sido resumidas no PC em Foco 06, os editores da publicação decidiram elaborar uma edição extraordinária para analisar em maior detalhe estas medidas. Estas medidas podem ser agrupadas em quatro grandes categorias: desoneração de exportações, financiamento às exportações, proteção e defesa comercial e defesa da indústria e do mercado interno. Além da área de comércio exterior, o plano inclui um vasto conjunto de instrumentos destinados a estimular a inovação e os investimentos, que não estão incorporados à análise aqui apresentada. Sem pretender ser exaustivos, os quadros a seguir resumem as principais medidas e procuram classificá-las de forma estilizada, de acordo com a efetividade esperada em relação a seus objetivos específicos e a viabilidade de implementação da medida, coerência com os objetivos gerais de aumento de competitividade da indústria e grau de discriminação envolvido em seu âmbito de aplicação.

Desoneração de exportações

Medida	Efetividade	Coerência	Grau de discriminação
<p>Reintegra</p> <p>Devolução dos tributos não recuperáveis incidentes na cadeia produtiva de bens manufaturados destinados à exportação. A devolução poderá ocorrer na forma de compensação com débitos tributários federais ou em espécie.</p> <p>O montante a ser restituído poderá ser de 0% a 3% sobre o valor das exportações de manufaturados. O Poder Executivo definirá o percentual de restituição, que pode variar de acordo com o setor econômico e a atividade exercida. A medida tem vigência imediata e terá duração até dezembro de 2012. Os pagamentos começarão a ser feitos em 90 dias.</p>	<p>Elevada</p> <p>Caso seja de fato implementada, a medida tem possibilidade de contribuir para o aumento da competitividade das exportações de manufaturados, reduzindo o custo final dos produtos. Estima-se que as restituições alcançarão R\$ 4,0 bilhões em 12 meses.</p>	<p>Média</p> <p>Se a medida visa o ressarcimento dos impostos não recuperáveis na cadeia produtiva, a devolução deveria equivaler aos impostos efetivamente acumulados. A menos que a definição do percentual de restituição resulte de cálculos específicos para cada produto/setor, levando em consideração os impostos acumulados em cada caso, o mecanismo poderá representar um subsídio para alguns produtos ou manter o acúmulo de tributos não recuperáveis.</p> <p>O fato de que o instrumento tenha prazo de validade até 2012 reduz sua coerência, uma vez que o objetivo de não-tributação das exportações deveria ser permanente.</p>	<p>Elevado</p> <p>Em princípio, este seria um mecanismo não discriminatório. Todavia, a MP 540 estabeleceu que o montante a ser restituído será definido pelo Poder Executivo e poderá variar de acordo com o setor ou atividade econômica.</p> <p>A menos que esses percentuais sejam calculados de forma minuciosa, levando em conta a incidência dos impostos não recuperáveis em cada cadeia produtiva de cada produto, haverá discriminação.</p>
<p>Ressarcimento de créditos tributários aos exportadores</p> <p>A partir de outubro de 2011, com a entrada em operação do Sistema de Controle de Crédito (SCC) na Receita Federal do Brasil, as empresas com escrituração fiscal digital terão processamento automático dos pedidos de ressarcimento e o pagamento ocorrerá em até 60 dias após os pedidos.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida busca resolver uma das formas pelas quais a tributação onera as exportações brasileiras, que é o acúmulo de saldos credores de tributos federais pelas empresas. A demora no ressarcimento em espécie dos saldos credores faz com que as empresas incorram em elevados custos financeiros.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida deverá impedir que as empresas continuem acumulando créditos fiscais nas operações de exportações.</p>	<p>Baixo</p> <p>Todas as empresas com escrituração fiscal digital terão acesso ao instrumento.</p>

Financiamento às exportações

Medida	Efetividade	Coerência	Grau de discriminação
<p>Criação de Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX)</p> <p>Fundo de natureza privada, criado no âmbito do Banco do Brasil, e destinado ao financiamento de empresas de faturamento até R\$ 60 milhões/ano. A União é a principal cotista, mas o fundo será alimentado pelos retornos futuros de sua administração. A aprovação do crédito é de alçada do Banco do Brasil e poderá pactuar condições aceitas pela prática internacional de acordo com o PROEX. O tomador terá acesso ao Seguro de crédito à exportação - FGE (Fundo de Garantia das Exportações), diretamente na agência do Banco do Brasil, via sistema informatizado para emissão de apólice.</p>	<p>Elevada (sob condições)</p> <p>O FFEX cria nova oportunidade de financiamento à exportação as MPMEs bem como facilita o acesso ao seguro de crédito do FGE.</p> <p>A efetividade depende, fundamentalmente, do acesso ao seguro de crédito do FGE, uma vez que para terem acesso ao FFEX, as empresas precisam apresentar garantia ou seguro de crédito.</p>	<p>Elevada</p> <p>As MPMEs têm dificuldades de acesso aos mecanismos públicos e privados de financiamento às exportações e de seguro de crédito. Estas empresas têm dificuldades para atender às exigências bancárias de provisão de garantias reais.</p> <p>Mas a criação de um fundo de financiamento às exportações com novo aporte da União de até US\$ 1 bilhão representa pressão sobre o orçamento fiscal.</p>	<p>Reduzido</p> <p>O FFEX é destinado às empresas de médio e pequeno porte, mas não há discriminação em termos de setor ou tipo de atividade beneficiados a não ser aqueles que já estão incorporados nos critérios do PROEX.</p>
<p>Enquadramento automático PROEX EQUALIZAÇÃO</p> <p>O PROEX Equalização consiste na cobertura de parte dos encargos financeiros incidentes em financiamento à exportação, de forma a tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas internacionalmente. O Banco do Brasil analisa os pedidos de Equalização, autorizando ou não a operação. A medida define os spreads de referência que terão aprovação automática na concessão de crédito às exportações de bens e serviços.</p>	<p>Elevada</p> <p>Essa definição agiliza o processo de aprovação no Banco do Brasil, simplifica os procedimentos e traz maior previsibilidade e transparência para instituições financeiras e exportadores.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida é coerente com o objetivo de facilitação de acesso aos mecanismos de financiamento existentes.</p>	<p>Reduzido</p> <p>Não há discriminação entre setores e/ou tipos de atividade.</p>
<p>FGE limite rotativo – países de maior risco</p> <p>A medida estabelece limite rotativo de US\$ 50 milhões ao ano de seguro de crédito via FGE, destinado à garantia de financiamento à exportação de bens manufaturados. O limite é rotativo, pois à medida que sejam efetuados pagamentos dos financiamentos já contratados que utilizam o limite, esse valor será liberado para garantias a serem contratadas em financiamentos futuros.</p>	<p>Elevada</p> <p>Essa medida facilita o acesso ao seguro de crédito por parte dos exportadores, principalmente às MPMEs.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida é coerente com o objetivo de facilitar o acesso a garantias para exportações para países de maior risco político e com a criação do FFEX.</p>	<p>Reduzido</p> <p>Não há discriminação entre setores e/ou tipos de atividade.</p>

Medidas de proteção e defesa comercial

Medida	Efetividade	Coerência	Grau de discriminação
<p>Aperfeiçoamento da estrutura tributária do Imposto de Importação</p> <p>O objetivo é aumentar as tarifas de importação. Ainda não há clareza sobre os mecanismos que serão adotados.</p> <p>Além disso, foi anunciada a suspensão dos ex-tarifários para máquinas e equipamentos usados.</p>	<p>Reduzida</p> <p>Não há indicação de que a medida vá ser implementada.</p> <p>A alteração no imposto de importação depende de acordo com os demais parceiros do Mercosul. Uma possibilidade anunciada pelo Ministério da Fazenda é a ampliação do número de produtos incluídos nas listas nacionais de exceção à Tarifa Externa Comum, de 100 para 200 no caso de Brasil e Argentina (já que Uruguai e Paraguai têm direito a um número maior de produtos em suas listas de exceção).</p>	<p>Negativa</p> <p>Caso o aumento do imposto de importação atinja produtos da cadeia produtiva para exportação, a medida prejudicará os objetivos de redução de custos de produção das manufaturas.</p> <p>Além disso, caso os demais países do MERCOSUL também obtenham o benefício de ampliar suas listas de exceção, terão liberdade para reduzir tarifas de importação, reduzindo as margens de preferências para produtos brasileiros, prejudicando assim as exportações para outros países membros.</p> <p>A suspensão dos ex-tarifários para os bens de capital usados encarece o investimento.</p>	<p>Elevado</p> <p>A proposta visa a aumentar a proteção para alguns produtos ou setores.</p> <p>A suspensão dos ex-tarifários para os bens de capital usados favorece o setor de máquinas e equipamentos.</p>
<p>Aumento da exigência da certificação compulsória e controle de importações</p> <p>Instituição (ou ampliação) de tratamento administrativo para importações de produtos sujeitos à certificação compulsória e fortalecimento do controle aduaneiro desses produtos, mediante cooperação entre Inmetro, Secex e Receita Federal.</p>	<p>Elevada</p> <p>O objetivo é aumentar o número de produtos sujeitos a normas e regulamentos técnicos, que podem se transformar em aumento de proteção à indústria nacional.</p> <p>Um objetivo anunciado é prover isonomia de tratamento entre o produto nacional e o similar importado.</p> <p>A efetividade da medida dependerá da operacionalização da cooperação entre os órgãos estatais envolvidos.</p>	<p>Negativa</p> <p>O resultado da medida tende a ser o aumento dos custos e do tempo de desembaraço aduaneiro de produtos importados que integrem cadeias produtivas domésticas, com impactos negativos para os custos de produção de produtos exportados.</p>	<p>Elevado</p> <p>Medida afetará produtos específicos</p>
<p>Redução de prazos na investigação de dumping, salvaguardas e subsídios</p> <p>Os prazos para a investigação de processos de dumping, subsídios e salvaguardas foram reduzidos de 15 para 10 meses.</p> <p>Os prazos para a determinação de aplicação de direito provisório foram reduzidos de 240 para 120 dias.</p>	<p>Elevada (sob condições)</p> <p>Atualmente, as regras vigentes não estabelecem a obrigação de conclusão de investigação em prazo inferior a um ano, referindo-se apenas ao prazo máximo previsto pela OMC (18 meses), e sequer tornam obrigatória, uma vez respeitados os critérios necessários, a etapa de aplicação de medidas preliminares.</p> <p>Sua efetividade dependerá de alterações na regulação que garantam o seu cumprimento.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida é coerente com o objetivo de dar maior efetividade às medidas de defesa comercial, ao mesmo tempo em que, ao reduzir os prazos, diminui as incertezas inerentes ao prolongamento de processos desta natureza.</p>	<p>Indeterminado</p> <p>As medidas de proteção visam sempre algum produto ou setor específico. A nova medida em si não altera esta característica.</p> <p>O grau de discriminação dependerá da capacidade do órgão de defesa comercial em reduzir os prazos para conclusão de investigação e imposição de direitos provisórios sem prejuízo do rigor técnico.</p>
<p>Ampliar o número de investigadores de defesa comercial</p> <p>Aumentar de 30 para 120 o número de investigadores de defesa comercial.</p>	<p>Elevada (sob condições)</p> <p>A ampliação do número de investigadores é fundamental para que os objetivos de redução dos prazos para conclusão das investigações sejam alcançados.</p> <p>A medida pode demorar a ser implementada.</p>	<p>Elevada</p> <p>A medida é coerente com os objetivos de aprimorar o sistema de defesa comercial.</p>	<p>Não se aplica</p>

Medidas para Defesa da Indústria e do Mercado Interno

Embora não possam ser classificadas propriamente como instrumentos de política de comércio exterior, as medidas resumidas no quadro abaixo têm forte relação com a questão da competitividade.

Medida	Efetividade	Coerência	Grau de discriminação
<p>Desoneração da Folha de Pagamentos: projeto Piloto para setores intensivos em mão de obra</p> <p>A contribuição patronal para a Previdência Social, que é de 20% sobre a folha de pagamentos, será transferida para o faturamento no caso dos setores de Confecções, Calçados e Móveis, com alíquota de 1,5%, e de Software, com alíquota de 2,5%. A alíquota da Cofins-importação sobre esses produtos é elevada em 1,5 ponto percentual, passando para 9,1%. O Governo Federal estimou em R\$ 1,3 bilhão a desoneração tributária com a proposta em 2011.</p>	<p>Elevada (sob condições)</p> <p>Embora a desoneração da folha de pagamento seja medida essencial na agenda de redução do Custo Brasil, a medida beneficia apenas alguns setores intensivos em trabalho.</p> <p>O ganho de competitividade no mercado externo é ainda maior pelo fato de o faturamento proveniente das exportações ser isento da nova contribuição. No mercado interno, além da redução do custo para o produto nacional, o ganho de competitividade é ampliado pela elevação da Cofins-importação.</p>	<p>Média</p> <p>O ganho de competitividade no mercado externo com a transferência da tributação da folha de pagamento para o faturamento é efetivo quando se trata de produtos que se destinam diretamente às exportações. Caso seja estendida para todos os setores da economia, essa transferência de base oneraria os produtos exportados pela cumulatividade que haveria na cadeia produtiva.</p>	<p>Elevado</p> <p>Os benefícios restringem-se a um conjunto limitado de setores.</p>
<p>Preferência para fornecedores locais em compras governamentais</p> <p>Medida já anunciada no “Pacote de Competitividade” de maio de 2010 (ver PC em Foco n. 1). O Decreto 7.546, de 02/08/2011 regulamenta a aplicação: i) da margem de preferência para compras de bens e serviços nacionais e ii) de medidas de compensação industrial, comercial ou tecnológica (os chamados offsets). O decreto cria uma “Comissão Interministerial de Compras Públicas - CI-CP”, que terá, entre as suas atribuições, elaborar proposições normativas referentes a margens de preferência e medidas de compensação (offsets). O Decreto estabelece que as margens de preferência serão definidas com base em “estudos”, que levarão em consideração o potencial de geração de emprego, desenvolvimento tecnológico, efeito multiplicador e impacto nos custos.</p>	<p>Elevada (sob condições)</p> <p>A efetividade da medida em termos de estímulo à produção nacional dependerá do volume de compras e dos critérios a serem estabelecidos para as margens de preferências e para as compensações exigidas.</p> <p>Não há respostas para perguntas que são centrais na Política de Compras Governamentais: a) quais os setores beneficiados?; b) qual a composição da margem de preferência para os produtos? (o que se sabe é que a soma da margem normal e da margem adicional, resultante de desenvolvimento e inovação tecnológica realizada no Brasil, não pode exceder 25%); c) de que forma as empresas deverão comprovar o desenvolvimento tecnológico e a inovação.</p>	<p>Reduzido</p> <p>A medida implica elevação de gastos públicos para beneficiar um conjunto específico de empresas locais.</p>	<p>Elevado</p> <p>Além de beneficiar produtos específicos, a medida não estabelece critérios objetivos para o acesso ao benefício.</p>