

Estudo Transversal

01

Estrutura de Comércio Exterior e de Proteção Efetiva

Marta Castilho (Coord.)

Ana Urraca Ruiz

Leane Naidin

Michele Melo

Kleber Pacheco

Henry Pourchet

Instituto de Economia da UFRJ
Instituto de Economia da UNICAMP



PROJETO PIB: Estrutura de Comércio Exterior e de Proteção Efetiva

Marta Castilho (Coord)

Ana Urraca Ruiz
Leane Naidin
Michele Melo
Kleber Pacheco
Henry Pourchet

Agosto de 2009

E79 Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva / coordenadora Marta Castilho; equipe Ana Urraca Ruiz... [et al.]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008/2009. 124 p.; 30 cm.

Bibliografia: p. 68-70.

Relatório final do estudo transversal "Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva", integrante da pesquisa "Perspectivas do Investimento no Brasil", realizada por Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e o Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em 2008/2009.

1. Comércio exterior – Proteção. 2. Comércio exterior – Brasil. 3. Economia industrial. 4. Relatório de pesquisa (UFRJ/UNICAMP) I. Castilho, Marta. II. Kupfer, David. III. Laplane, Mariano. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. V. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. VI. Perspectivas do investimento no Brasil.

CDD 382.3

PROJETO PIB - P I B

EQUIPES:

COORDENAÇÃO GERAL

- Coordenação Geral** - David Kupfer (IE-UFRJ)
- Coordenação Geral Adjunta** - Mariano Laplane (IE-UNICAMP)
- Coordenação Executiva** - Edmar de Almeida (IE-UFRJ)
- Coordenação Executiva Adjunta** - Célio Hiratuka (IE-UNICAMP)
- Gerência Administrativa** - Carolina Dias (PUC-Rio)

Coordenação de Bloco

- Infra-Estrutura** - Helder Queiroz (IE-UFRJ)
- Produção** - Fernando Sarti (IE-UNICAMP)
- Economia do Conhecimento** - José Eduardo Cassiolato (IE-UFRJ)

Coordenação dos Estudos de Sistemas Produtivos

- Energia** – Ronaldo Bicalho (IE-UFRJ)
- Transporte** – Saul Quadros (CENTRAN)
- Complexo Urbano** – Cláudio Schüller Maciel (IE-UNICAMP)
- Agronegócio** - John Wilkinson (CPDA-UFRJ)
- Insumos Básicos** - Frederico Rocha (IE-UFRJ)
- Bens Salário** - Renato Garcia (POLI-USP)
- Mecânica** - Rodrigo Sabbatini (IE-UNICAMP)
- Eletrônica** – Sérgio Bampi (INF-UFRGS)
- TICs**- Paulo Tigre (IE-UFRJ)
- Cultura** - Paulo F. Cavalcanti (UFPB)
- Saúde** - Carlos Gadelha (ENSP-FIOCRUZ)
- Ciência** - Eduardo Motta Albuquerque (CEDEPLAR-UFMG)

Coordenação dos Estudos Transversais

- Estrutura de Proteção** – Marta Castilho (PPGE-UFF)
- Matriz de Capital** – Fabio Freitas (IE-UFRJ)
- Estrutura do Emprego e Renda** – Paulo Baltar (IE-UNICAMP)
- Qualificação do Trabalho** – João Sabóia (IE-UFRJ)
- Produtividade e Inovação** – Jorge Britto (PPGE-UFF)
- Dimensão Regional** – Mauro Borges (CEDEPLAR-UFMG)
- Política Industrial nos BRICs** – Gustavo Brito (CEDEPLAR-UFMG)
- Mercosul e América Latina** – Simone de Deos (IE-UNICAMP)

Coordenação Técnica

- Instituto de Economia da UFRJ
- Instituto de Economia da UNICAMP

REALIZAÇÃO



Fundação Universitária
José Bonifácio

APOIO FINANCEIRO



Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior



Após longo período de imobilismo, a economia brasileira vinha apresentando firmes sinais de que o mais intenso ciclo de investimentos desde a década de 1970 estava em curso. Caso esse ciclo se confirmasse, o país estaria diante de um quadro efetivamente novo, no qual finalmente poderiam ter lugar as transformações estruturais requeridas para viabilizar um processo sustentado de desenvolvimento econômico. Com a eclosão da crise financeira mundial em fins de 2008, esse quadro altamente favorável não se confirmou, e novas perspectivas para o investimento na economia nacional se desenham no horizonte.

Coordenado pelos Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP e realizado com o apoio financeiro do BNDES, o Projeto PIB - Perspectiva do Investimento no Brasil tem como objetivos:

- Analisar as perspectivas do investimento na economia brasileira em um horizonte de médio e longo prazo;
- Avaliar as oportunidades e ameaças à expansão das atividades produtivas no país; e
- Sugerir estratégias, diretrizes e instrumentos de política industrial que possam auxiliar na construção dos caminhos para o desenvolvimento produtivo nacional.



Em seu escopo, a pesquisa abrange três grandes blocos de investimento, desdobrados em 12 sistemas produtivos, e incorpora reflexões sobre oito temas transversais, conforme detalhado no quadro abaixo.

ECONOMIA BRASILEIRA	BLOCO	SISTEMAS PRODUTIVOS	ESTUDOS TRANSVERSAIS
	INFRAESTRUTURA	Energia Complexo Urbano Transporte	Estrutura de Proteção Efetiva
	PRODUÇÃO	Agronegócio Insumos Básicos Bens Salário Mecânica Eletrônica	Matriz de Capital Emprego e Renda Qualificação do Trabalho Produtividade, Competitividade e Inovação
	ECONOMIA DO CONHECIMENTO	TICs Cultura Saúde Ciência	Dimensão Regional Política Industrial nos BRICs Mercosul e América Latina



PROJETO PIB: Estrutura de Comércio Exterior e de Proteção Efetiva

Coordenador

Marta Castilho (UFF)

Equipe

Ana Urraca Ruiz (UFF)

Leane Naidin (PUC-Rio)

Michele Melo (UFF)

Kleber Pacheco (UFF)

Henry Pourchet (FUNCEX)

Agosto de 2009

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. EVOLUÇÃO DA BALANÇA BRASILEIRA: 1990-2008	9
3. PROTEÇÃO NOMINAL À ECONOMIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES APLICADOS ÀS IMPORTAÇÕES NO PERÍODO RECENTE	15
3.1. A Estrutura da Tarifa Aduaneira no Brasil	15
3.1.1. Comparações Internacionais	20
3.2. Desvios em Relação à TEC (Regimes Especiais de Importação, de Incentivo ao Desenvolvimento Regional, Ex-tarifários)	20
3.2.1. Regimes Especiais	21
3.2.1.1. Regime de <i>DRAWBACK</i>	23
3.2.1.2. Zona Franca de Manaus (ZFM)	24
3.2.1.3. Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado	25
3.2.1.4. Regime Automotivo	25
3.2.2. Ex-Tarifários	26
3.3. Acordos Preferenciais	26
3.3.1. MERCOSUL	27
3.3.2. ALADI	27
3.3.3. Acordo com a Comunidade Andina	28
3.3.4. Outros Acordos	28
3.4. Política de Defesa Comercial	29
3.4.1. A Utilização da Política Antidumping no Brasil no Período 1995-2007	31
3.4.1.1. Comércio Afetado por Ações Antidumping	33
3.4.1.2. Resultados das Ações Iniciadas	37
3.4.2. A Aplicação de Medidas Compensatórias pelo Brasil	39
3.4.3. A Utilização da Política de Salvaguardas	40
4. PROTEÇÃO EFETIVA: QUAL O NÍVEL DE PROTEÇÃO EFETIVAMENTE APLICADO À INDÚSTRIA BRASILEIRA?	41
4.1. Impostos Cumulativos e a Reforma do PIS/COFINS	41
4.2. Metodologia	42
4.3. Proteção Efetiva no Brasil	43
4.3.1. Evolução da Proteção Efetiva entre 2000 e 2005	47
4.3.2. Decomposição da Variação da Tarifa Efetiva entre 2000 e 2005	53
5. EVOLUÇÕES DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 2000-2008	56
5.1. Composição Geográfica das Importações	57
5.2. Evolução Setorial das Importações	58
5.3. Proteção e Evolução das Importações	61
6. CONCLUSÕES	64
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
8. ANEXOS	69

1. INTRODUÇÃO

O setor externo da economia brasileira passou nos últimos 20 anos por profundas transformações. Estas transformações foram tanto de ordem institucional, como a abertura comercial do início dos anos 90, quanto de ordem conjuntural, como, por exemplo, o crescimento recente das exportações brasileiras fortemente associado ao desempenho da economia mundial.

Podemos identificar, como será visto a seguir, diversas fases na evolução do comércio exterior brasileiro nestes últimos 18 anos, fases estas com características diversas e com impactos diferenciados sobre a estrutura produtiva brasileira. Na próxima seção, apresentaremos a evolução da balança comercial e as principais políticas econômicas adotadas ao longo deste período. Ou seja, descreve-se a evolução do comércio exterior brasileiro para se apresentar uma *linha do tempo* da política comercial brasileira, com ênfase na política de importação.

Feita esta primeira apresentação, o trabalho se dedicará a analisar a política de importações propriamente dita. Essa política conta com inúmeros instrumentos e apresenta diversas dimensões. O instrumento mais tradicional é a tarifa aduaneira. Ela, no entanto, pode ser aplicada, com exceções, a setores ou regiões, com ou sem condicionalidades, e obedecendo ainda à uma dimensão importante da política externa de um país – os acordos preferenciais. O nível de proteção pode também sofrer alterações em razão do uso de instrumentos contra a concorrência desleal, como as medidas anti-dumping ou compensatórias e de salvaguardas. Na segunda seção, é apresentada a evolução da tarifa nominal brasileira e suas principais características, para em seguida mostrar quais são as exceções a ela existentes.

Embora o nível de proteção nominal, consideradas todas as exceções, seja uma boa caracterização da política de importações de um país e de suas prioridades em termos de política produtiva, pode *esconder* diferenças de proteção setorial importantes. Na realidade, a proteção efetivamente dada aos produtores nacionais deve levar em consideração o grau de proteção que é dada aos fornecedores de seus insumos e a composição de sua estrutura produtiva. A política de importações pode se mostrar, por exemplo, *desprotetora* – ou seja, com incentivos negativos para a produção nacional – caso o produtor de bens finais tenha uma proteção nominal inferior à proteção dada aos bens que são utilizados como insumos (dependendo do peso destes no valor agregado do bem final). A fim de analisar esta questão, apresentamos os cálculos de proteção efetiva para a economia brasileira na terceira seção.

Enfim, voltamos ao desempenho das importações brasileiras, mas agora de forma desagregada, a fim de ver como a política de importação, em suas diversas dimensões, tem contribuído para o desempenho comercial brasileiro.

2. EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA: 1990–2008

O final dos anos 80 marca uma mudança na orientação da política econômica no Brasil, com o abandono da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações e a busca pela estabilidade macroeconômica. Em termos de política comercial, isto implica no início de um processo de liberalização das importações e de uma redução dos subsídios às exportações e à produção doméstica. O contexto em que essas políticas foram adotadas é caracterizado por fortes limitações fiscais, de inflação crescente e de adoção crescente de políticas de cunho liberal nos países latino-americanos.

O processo de liberalização comercial no Brasil começa, de fato, em 1988, quando se iniciou a política de eliminação das barreiras não-tarifárias. Neste período, a tarifa de importação nominal (média simples) atingia 43%, apresentava uma forte dispersão e redundância tarifária, além de se observar a utilização de diversos instrumentos não-tarifários (tanto formais quanto informais⁸). Se, por um lado, existia uma lista de produtos cuja importação estava proibida, por outro, os regimes especiais de importação permitiam a suspensão ou redução de tarifas de importação em múltiplas situações.

Com a chegada do novo governo em 1990, foi anunciada uma série de medidas que visavam redirecionar as políticas públicas, de modo a reduzir a intervenção do estado na economia e a dotar de maior competitividade os produtos brasileiros. Dentre estas, o programa de liberalização das importações ocupou um papel central. Ele tinha como objetivo principal *racionalizar* a estrutura de proteção, tornando a tarifa aduaneira o principal instrumento de proteção. Para isto, as BNTs remanescentes (proibições e controles quantitativos) foram eliminadas, assim como a maioria dos regimes especiais de importação. Quanto à tarifa aduaneira, foi estabelecido um cronograma de reduções graduais até 1994⁹, quando a tarifa modal atingiria 20%, variando dentro de um intervalo de 0 a 40%.¹⁰ Os produtos com maior conteúdo tecnológico (informática e química fina), com alto grau de encadeamento (automotiva) ou ainda com baixa competitividade (eletrônico de consumo) desfrutariam de tarifas mais elevadas – de 30 a 35%.

Segundo Kume, Piani e Souza (2003), este nível era compatível com o nível de proteção observado em outros países com desenvolvimento industrial semelhante. Na época da adoção do programa de liberalização, alguns autores se mostraram receosos quanto aos possíveis impactos sobre a estrutura produtiva brasileira. Ainda que a abertura tenha aumentado a exposição da indústria nacional à concorrência internacional, com o consequente impacto relevante sobre a produtividade, sobre as estratégias empresariais e mesmo sobre a estrutura produtiva, o temido encolhimento da produção industrial não foi observado (ao menos, não na magnitude esperada).¹¹

O processo de liberalização comercial brasileiro iniciou-se de forma unilateral, respeitados os compromissos multilaterais da Rodada Uruguai. Porém, o Brasil vinha negociando com a Argentina diversos acordos comerciais preferenciais que acabaram culminando na criação do MERCOSUL em 1991, do qual participam também Paraguai e Uruguai. O MERCOSUL em seu projeto de mercado comum previu a introdução de uma tarifa externa comum (TEC), que impôs algumas modificações ao cronograma inicial de liberalização.

⁸ Dentre os instrumentos formais tinham-se, por exemplo, as autorizações prévias e as quotas para determinados produtos. Dentre os instrumentos informais, um deles é bastante conhecido: é a “gaveta da CACEX”, que era a agência governamental responsável pela implementação da política comercial. O tempo passado pelas autorizações dentro das gavetas dos funcionários da CACEX era inversamente proporcional à prioridade dada às importações dos produtos analisados (para maiores detalhes, ver Guimarães [1993]).

⁹ Antecipada em 1992 para julho de 1993.

¹⁰ Para uma apresentação detalhada da reforma comercial, ver Kume, Piani e Souza (2003) ou Pereira (2006).

¹¹ Tavares, M. C. A. ; Fiori, J. L. C. . (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. TAVARES, M. C. A. (Org.). *Aquarela Collorida – A Política Econômica do Governo Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

Devido às diferenças de estrutura tarifária dos quatro países – que refletiam em grande parte as diferenças de suas estruturas produtivas –, a posição dos quatro países não convergia para todos os setores. Conforme assinado por Berlinski et al (2006), os parceiros menores apoiavam uma tarifa geralmente mais baixa, enquanto Argentina demandava tarifas mais elevadas para os bens manufaturados, exceto bens de capital e de alta tecnologia. O Brasil, cujo parque industrial é mais amplo, tinha uma posição claramente mais protecionista para bens de capital (BK) e de informática e telecomunicações (BIT). A fim de acomodar as diferentes demandas, a TEC foi implementada de forma incompleta, com listas de exceções nacionais – que poderiam conter até 300 produtos para Brasil e Argentina e até 399 para os dois outros países – e com listas de convergências para produtos de informática e bens de capital.¹² Estas e outras exceções foram mantidas, prorrogadas ou mesmo criadas ao longo do tempo – algumas delas serão mencionadas adiante – e, até hoje, a tarifa aplicada difere nos quatro países.¹³

Outro setor a receber tratamento diferenciado foi o automotivo. As exceções da TEC para o setor viabilizaram a manutenção dos regimes nacionais, com a manutenção de barreiras intra-Mercosul, bem como de tarifas diferenciadas para países não membros, além de quotas e administração do comércio intra-regional. Os regimes nacionais foram substituídos pelo Regime regional apenas em 2001.

Apesar das importantes mudanças na tarifa brasileira em termos de racionalização e mesmo queda do nível de proteção, não houve uma alteração profunda na estrutura setorial da proteção, segundo Pereira (2006). Os produtos manufaturados que eram contemplados com os níveis mais elevados de proteção – como automóveis, têxteis e vestuário – continuaram a sê-lo, mesmo se, devido às tarifas elevadas, estes setores tenham sido também os responsáveis pelas maiores reduções tarifárias. Isto decorre, entre outros, da própria concepção do cronograma tarifário. Como é explicitado por Kume, Piani e Souza (2003), a competitividade dos produtos brasileiros foi levada em conta na fixação nos níveis tarifários, tanto no sentido de se definir tarifas mais baixas para produtos com bom desempenho competitivo quanto no sentido de proteger setores cuja competitividade era fraca frente a concorrentes externos.

Devido a problemas de estabilização econômica, algumas alterações foram feitas ao final do cronograma de redução tarifária. A implementação da TEC, que trazia em si uma redução de tarifas incidentes sobre as importações de alguns setores, foi adiantada em cinco meses, para setembro de 1994. Adicionalmente, conforme explica Kume (1998), as alíquotas de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços foram reduzidas para 0% ou 2%.

Os efeitos da liberalização comercial sobre a balança comercial começaram a se fazer sentir a partir de 1994 e se intensificaram após a adoção do Plano Real. Se, por um lado, a adoção do regime de câmbio fixo ensejou a sobrevalorização da moeda brasileira, por outro, o aumento da renda doméstica ampliou a demanda por importações e reduziu a oferta de bens para as exportações. Assim, o plano de estabilização reforçou os efeitos *diretos* esperados da liberalização das importações. Por um lado, houve um barateamento dos produtos importados e, por outro, diminuiu a rentabilidade e a competitividade das exportações, o que contrariava as expectativas do governo que via a liberalização como uma maneira de aumentar a eficiência e competitividade da economia brasileira e das exportações (Kume, Piani e Miranda [2008]). Por consequência, o desempenho comercial foi marcado pela obtenção de sucessivos déficits comerciais a partir de 1994, em função de um crescimento das importações bastante superior ao das exportações.

¹² As alíquotas negociadas na TEC – em torno de 15% – eram bem inferiores àquelas aplicadas pelo Brasil para estes produtos. As listas de bens de capital e bens de informática e telecomunicações (com 900 e 200 produtos respectivamente) deveriam inicialmente ser eliminadas em 2001 e, depois, em 2006. Atualmente, elas se encontram com uma limitação de 100 produtos e com cronograma de extinção até 2010.

¹³ O trabalho de Berlinski et al (2005) descreve detalhadamente as negociações para estabelecimento da TEC e todas as alterações à TEC adotadas até 2004 por cada um dos países membros do MERCOSUL.

Diante do desequilíbrio comercial, o governo brasileiro aumentou as tarifas aduaneiras de produtos cujas importações tinham aumentado significativamente.¹⁴ No caso dos automóveis, a tarifa foi elevada para 70% e foram estabelecidas quotas de importação. Estas medidas foram questionadas tanto pelos parceiros do MERCOSUL – que conseguiram sua suspensão no que se referia aos produtos por eles exportados – quanto pelos parceiros extra-regionais, que recorreram à OMC, forçando a suspensão da aplicação das quotas.¹⁵

Apesar da redução do ritmo de crescimento das importações a partir de 1996, elas continuaram a superar as exportações até o final da década. A crise financeira de 1997 agravou a situação externa do Brasil e de seus vizinhos, devido à fuga de capitais. A resposta dada pelos países do bloco foi uma elevação linear de 3% da TEC e a imposição de medidas de controle sanitário e outros controles administrativos, que, aliás, não tiveram muita eficácia. A elevação da TEC, que deveria perdurar até 2001, vigorou até 2003.

Com a desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, em resposta ao ataque especulativo do Real em fins de 1998, esperava-se que as exportações retomassem um crescimento vigoroso e invertessem rapidamente a tendência deficitária da balança comercial. Porém, o fraco desempenho dos preços internacionais e o baixo crescimento da economia mundial – os dois fenômenos estando correlacionados – acabaram por adiar a retomada do crescimento das exportações para 2002. A balança comercial ficou equilibrada em 1999 e 2000, com um saldo comercial próximo de zero.¹⁶

Os anos posteriores a 2002 marcam uma inflexão no setor externo brasileiro. A partir desse ano, o crescimento das exportações se acelera, puxado por um forte crescimento da demanda e dos preços internacionais – a China responde por boa parte desta evolução. As importações, ao contrário, pouco aumentaram até 2005, devido ao baixo nível de crescimento da economia doméstica. Os saldos comerciais resultantes são crescentes até 2006, quando este bate o valor recorde de US\$ 46 bilhões.

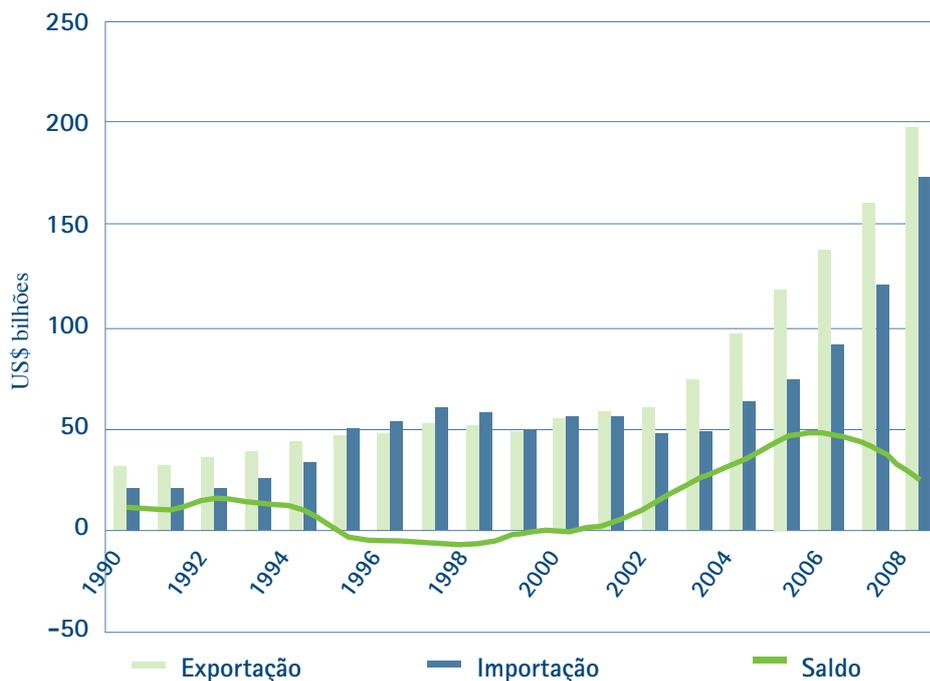
Em 2007 e, principalmente, até meados de 2008, com o aquecimento da demanda doméstica, aliada a uma taxa de câmbio crescentemente valorizada, as importações voltam a crescer, revertendo a trajetória crescente do saldo comercial. Apesar do vigoroso crescimento das exportações entre 2002 e 2008, desde 2006, as importações voltaram a crescer em um ritmo mais elevado do que as exportações. Como resultado, o saldo comercial foi de US\$ 24 bilhões em 2008. Vale assinalar que parte deste crescimento das importações pode ser atribuído à evolução das importações de petróleo, cujo preço vem crescendo vigorosamente desde 2005.

¹⁴ Os produtos cujas tarifas foram aumentadas foram: automóveis, motocicletas, bicicletas, tratores, eletroeletrônicos de consumo, tecidos, cobertores e tênis, que, segundo Kume, Souza e Piani (2003) eram os "itens responsáveis pelas altas taxas de crescimento das importações" (p. 18).

¹⁵ Ver Baumann e outros (1997) para maiores detalhes.

¹⁶ Markwald e Ribeiro (2005) chamam atenção para o fato de que a resposta das exportações foi mais lenta para os produtos manufaturados. Para básicos e semimanufaturados, o quantum exportado cresceu mais no triênio 1999-2002 do que no triênio subsequente. Porém, este aumento foi compensado por uma evolução desfavorável dos preços. No caso dos manufaturados, as decisões de exportar das firmas dependem da rentabilidade das exportações e, logo, da taxa de câmbio. Segundo Prates (2005), as empresas aguardaram as diversas desvalorizações (1999, 2001 e 2002) para redirecionar suas vendas para o exterior. O fraco desempenho do mercado doméstico, a redução da carga tributária sobre as exportações assim como o acesso mais barato ao crédito externo também explicam o timing do aumento das exportações de manufaturados.

Gráfico 1. Evolução da balança comercial brasileira



Fonte: FUNCEX. Elaboração própria.

O comportamento recente da balança comercial contrasta com a evolução da taxa de câmbio, apresentada no Gráfico 2. O desempenho da balança comercial entre 1994 e 1999 parece ser explicado em grande medida pela sobrevalorização da moeda brasileira frente às principais moedas internacionais.¹⁷ Porém, a partir daí, a taxa de câmbio parece ser um fator explicativo menor da evolução das importações e exportações. Nos anos que se seguem à desvalorização do Real de janeiro de 1999¹⁸, nem as exportações nem as importações apresentaram grandes flutuações. Nos quatro anos subsequentes, apesar da valorização da moeda brasileira ter sido de quase 30%, o desempenho da balança comercial foi bastante satisfatório. Mesmo o crescimento recente das importações não pode ser atribuído integralmente à evolução do câmbio, estando mais fortemente relacionada ao nível de atividade doméstica.¹⁹

As explicações para este fenômeno se encontram majoritariamente no cenário internacional: de um período de fraco crescimento da demanda mundial entre 1999 e 2002, passa-se a um cenário onde a demanda externa manteve-se fortemente aquecida, elevando os preços internacionais, sobretudo de *commodities*. Este fenômeno beneficiou duplamente o Brasil: por um lado, o aumento dos preços de *commodities* estimulou nossas vendas externas destes produtos, enquanto, e, por outro lado, o aumento da riqueza de outros países exportadores de *commodities*, que são compradores de manufaturados brasileiros, puxaram as exportações brasileiras destes produtos.²⁰ O resultado foi extremamente positivo para as exportações brasileiras e enfraqueceu o argumento segundo o qual o Brasil estaria passando por uma *reprimarização* de sua pauta de exportações.²¹

Esta evolução recente foi abruptamente interrompida em finais de 2008 devido à crise internacional, que, aliás, explica também a reversão do câmbio no segundo semestre daquele ano. A forte queda do preço das *commodities*, o desaquecimento da demanda global e a contração do crédito afetaram as exportações brasileiras de todos os tipos de produto, porém, ainda com baixo impacto sobre os resultados de 2008.

¹⁷ Isto se aplica ao US\$ e ao Euro durante este período. No que se refere à moeda argentina, no entanto, sua valorização frente às demais é ainda mais acentuada do que no caso do Real, explicando sua evolução no período.

¹⁸ A moeda brasileira se desvaloriza relativamente a todas as moedas, sendo, porém, mais forte e mais duradoura relativamente ao Peso Argentino e ao US\$, a valorização do euro frente ao US\$ explicando a evolução diferenciada da taxa de câmbio Real-Euro. Entre 1999 e 2002, a desvalorização do Real frente ao US\$ e ao Euro foi de, respectivamente, 49% e 31%. Frente ao Peso Argentino, a mudança da política macroeconômica naquele país fez com que a desvalorização do Real acumulada em 40% em setembro de 2001 desaparecesse e a moeda brasileira atingisse uma valorização estimada de 14% em maio de 2002.

¹⁹ Ribeiro (2006) e Skiendziel (2008), entre outros, testam os determinantes da evolução recente das importações e mostram que o nível de absorção doméstica é mais importante do que o câmbio e outras variáveis.

²⁰ Entre 2002 e 2007, o crescimento dos preços dos produtos manufaturados (42%) foi bem inferior ao crescimento dos preços dos produtos básicos e semi-manufaturados (ambos 87%). Porém, o quantum dos produtos manufaturados cresceu mais de 78%, enquanto o índice de quantum das exportações de produtos básicos e semi-manufaturados cresceu 63% e 30%, respectivamente.

²¹ Na realidade, houve um aumento da participação dos produtos básicos na pauta de exportações entre 1995 e 2007, porém, em prejuízo dos produtos semi-manufaturados, tendo sido a queda do peso dos produtos manufaturados no total exportado bastante pequena.

Gráfico 2. Taxa de câmbio real da moeda brasileira relativamente ao US dólar, Euro e Peso Argentino, deflacionado pelo IPA (base dezembro/2003 = 100)



Fonte: FUNCEX. Elaboração própria.

Em termos de política de importações, as mudanças posteriores a 2000 são menos expressivas do que aquelas vividas nos anos 90. Algumas mudanças na TEC ainda foram introduzidas, muitas delas em virtude de problemas macroeconômicos dos quatro países. As principais alterações foram:

1. Os 3 pontos percentuais acrescidos à TEC em 1997 foram reduzidos 0,5% em 1999, 1% em 2002 e 1,5% em 2004. O cronograma foi alterado em função da crise argentina principalmente.
2. Em 2004, foi alterado o regime de incidência do PIS/COFINS, como veremos adiante, favorecendo os produtos domésticos ao passar a incidir sobre os produtos importados.
3. Foi criado o Regime Automotivo do MERCOSUL em 2001, em substituição aos regimes nacionais (ver adiante).
4. Enfim, em um esforço de harmonizar as listas de exceções nacionais, ao menos no que se refere a bens de capital, em 2004, foi criado "Regime Comum de Bens de Capital Não Produzidos", que entrou em vigor em 2006, e cujo prazo de extinção (após revisão) é previsto para 31/12/2010. Este regime reduziu a alíquota de importação de bens de capital dos quatro países para os quais não há produção do equipamento na região a 0%, por até dois anos.

As alterações na política tarifária, descritas ao longo desta seção, ficam evidentes por meio da análise da evolução da tarifa média entre 1989 e 2008, ilustrada no gráfico a seguir.

Gráfico 3. Evolução da média simples e da mediana da tarifa aduaneira brasileira (em %)



Fonte: SECEX. Elaboração própria.

3. PROTEÇÃO NOMINAL À ECONOMIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES APLICADOS ÀS IMPORTAÇÕES NO PERÍODO RECENTE

A política de importações de um país pode ser implementada pelo uso de diversos instrumentos. O principal deles é a tarifa aduaneira, porém, sua aplicação depende da existência de regimes e exceções que a limitam, como reduções, isenções ou alterações que visem incentivar ou proteger certo setor ou atividade. Ela também pode ser alterada para determinados parceiros comerciais, devido a acordos preferenciais. A proteção dada pela tarifa – plena ou preferencial – tem, de forma geral, caráter permanente, assim como são os regimes especiais. Porém, diante de algumas situações, as autoridades aduaneiras podem temporariamente aumentar a proteção por meio de alíquotas adicionais – é o caso dos instrumentos de defesa comercial.

Nesta seção, analisaremos a proteção à produção brasileira que é dada por esses diversos instrumentos. Em primeiro lugar, será analisada a incidência setorial da tarifa nominal brasileira e suas principais características. Em seguida, serão apresentadas as exceções existentes à estrutura tarifária – tanto em termos de regimes especiais quanto em termos de preferências comerciais. A terceira parte será dedicada à análise dos instrumentos de defesa comercial, que permitem aumentar a proteção temporariamente frente a eventos específicos como a prática de preços de *dumping* ou a concessão de subsídios nas exportações ou mesmo frente a problemas de competitividade, como no caso da aplicação das medidas de salvaguardas.

3.1. A Estrutura da Tarifa Aduaneira no Brasil

A tarifa em vigor no Brasil desde 1994 é a *versão* brasileira da TEC modificada por algumas alterações estabelecidas unilateralmente com base em regras acordadas no bloco. Esta versão brasileira se difere da TEC pela existência de exceções nacionais, das quais vale destacar as principais:

- a lista de exceções à TEC. Como explicado anteriormente, cada um dos países do MERCOSUL tem o direito de aplicar tarifas diferenciadas da tarifa comum para os produtos contidos nas Listas de Exceção Nacionais. Elas consistem em um determinado número de exceções, hoje limitada a 100 produtos por país, para qualquer tipo de produto. Esta lista existe desde a implementação da TEC e, após diversas prorrogações e alterações no cronograma para sua extinção, sua redução gradual está prevista para ocorrer até 31/12/2010.
- a Lista de Exceções à TEC para Bens de Informática e Telecomunicações (BIT)
- a lista referente às reduções temporárias por questões de desabastecimento, que normalmente é bastante reduzida.
- os "ex-tarifários", que são majoritariamente bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicações (BIT), cujas tarifas estão temporariamente fixadas em 2%. Estas exceções contemplam produtos com características bastante específicas (para maiores detalhes ver seção 3.2.6).

Os ex-tarifários e as reduções tarifárias por questões de abastecimento se caracterizam por serem alterações temporárias à TEC. O pedido de inclusão de produtos nestas listas pode ser feito junto ao Ministério do Desenvolvimento e é analisada pela CAMEX, seguindo procedimentos e critérios estabelecidos.

Além das exceções acima listadas, que são todas referentes ao Brasil, existem ainda os bens de capital que pertencem ao "Regime Comum de Bens de Capital Não Produzidos". Nesta lista, encontram-se os produtos não produzidos na região para os quais há consenso entre os países membro do MERCOSUL sobre a redução da alíquota. Em havendo discórdia entre os quatro países sobre a sua inclusão nesta lista, o produto deverá fazer parte da lista nacional.

A atual estrutura da tarifa aduaneira brasileira é relativamente simples, em dois sentidos: por apresentar somente tarifas *ad valorem* e não ter contingentes tarifários e por distribuir os montantes tarifários em 13 faixas, conforme mostrado na Tabela 1.²² Grande parte das alíquotas se concentram nas faixas de 10 a 15% (majoritariamente 14%) e de 0 a 5% (sobretudo 2%). A faixa de 35% é relativamente importante, visto que seus 4,3% do universo total de produtos supera outras alíquotas mais baixas como 4%, 6%, 8%, 20% e 26%.

²² A relativa simplicidade se deve ao fato de que se compararmos com a estrutura tarifária da UE e dos EUA, a estrutura brasileira, no que se refere a estes dois itens, é bastante simples. Por outro lado, se compararmos com o Chile, que aplica o princípio da tarifa uniforme para todos os setores, a avaliação é oposta.

Tabela 1. Distribuição das linhas tarifárias por alíquota da TEC, 2008.

Faixas das alíquotas TEC* (%)	Alíquotas TEC* (%)	Nº. Linhas tarifárias	Frequência	
			Simple	Acumulada
0-5	0	687	7,1	7,1
	2	1,833	18,9	25,9
	4	221	2,3	28,2
5-10	6	257	2,6	30,8
	8	294	3,0	33,9
	10	922	9,5	43,4
10-15	12	787	8,1	51,5
	14	2,152	22,1	73,6
15-20	16	859	8,8	82,4
	18	637	6,6	89,0
20-30	20	317	3,3	92,2
	26	333	3,4	95,7
35	35	422	4,3	100,0
Total	Total	9,721	100	

Notas: * inclui as exceções à TEC. Fonte: SECEX. Elaboração própria.

A estrutura setorial da tarifa aduaneira brasileira encontra-se na Tabela 2.²³ Por um lado, os setores menos protegidos correspondem a setores com baixo grau de elaboração e para os quais (ao menos em parte) o Brasil tem bom desempenho exportador. São eles: os setores de extração e refino de petróleo (0% e 0,6%, respectivamente), alguns setores da indústria extrativa (minério de ferro [2%], outros produtos da indústria extrativa [3,3%] e cimento [4%]) e, enfim, os setores de agricultura, silvicultura e exploração florestal (3,5%) e pecuária e pesca (3,8%). Porém, vale assinalar que, dentro destes últimos dois setores, assim como o de refino de petróleo, as tarifas podem variar bastante segundo os produtos – isto fica evidente pelos altos valores da razão entre desvio padrão e média simples, todos acima de 1. Ou seja, embora a média tarifária nesses setores seja baixa, a proteção conferida a alguns produtos específicos é elevada.

²³ Ao longo de todo este trabalho, tomou-se como referência a classificação setorial de 55 atividades (das quais 37 industriais e 2 do setor primário) utilizada nas Contas Nacionais do IBGE a fim de podermos comparar as diversas estatísticas com a estimativa de proteção efetiva (seção 4) e outras estatísticas deste mesmo instituto.

As tarifas mais elevadas são aplicadas nos complexos têxteis/vestuário e calçados e de equipamentos de transporte. Dentre os setores do primeiro complexo, os produtos de artigos de vestuário são os mais protegidos – a tarifa média é de 32,9%, com tarifa máxima e mediana de 35%. Em seguida, aparecem os produtos têxteis, cuja tarifa média é de 22,5%, mas que também apresentam tarifa máxima de 35%. O setor de calçados é o menos protegido, ainda que tenha uma média elevada (17,8%) e também desfrute de uma tarifa máxima de 35%. Vale dizer que o nível de proteção é, em geral, bastante elevado para o complexo têxtil e calçados em seu conjunto, conforme atesta a baixa relação desvio padrão/média simples nos caso dos três setores.

No caso do complexo "equipamentos de transporte", que reagrupa quatro setores, as tarifas médias mais elevadas são aquelas aplicadas sobre as importações de caminhões e ônibus (30,7%) e automóveis, caminhonetes e utilitários (28,6%). A variabilidade das tarifas é relativamente pequena segundo a razão desvio padrão/média simples, indicando que o nível de proteção elevado é generalizado no interior destes setores – fato confirmado pela mediana de 35% para três dos quatro setores do complexo. São os outros equipamentos de transporte que desfrutam da menor tarifa média (10,2%), ainda que com forte variação entre os produtos. Vale assinalar que neste setor encontram-se alguns produtos da indústria aeronáutica que se beneficiam de um regime de tributação particular que lhes proporciona alíquota zero. Já o setor de autopeças (peças e acessórios para veículos automotores) apresenta uma tarifa média intermediária (16,8%). Porém, as tarifas dos produtos deste setor variam mais do que aqueles dos setores com tarifas superiores. Enfim, o setor automotivo, como exposto anteriormente, é um dos setores que tradicionalmente desfruta dos níveis mais elevados de proteção no Brasil, além de se caracterizar pela existência de uma escalada tarifária importante (os níveis de proteção efetiva apresentados na seção 4 refletirão este fato).

A estrutura setorial da tarifa aduaneira brasileira encontra-se na Tabela 2.²³ Por um lado, os setores menos protegidos correspondem a setores com baixo grau de elaboração e para os quais (ao menos em parte) o Brasil tem bom desempenho exportador. São eles: os setores de extração e refino de petróleo (0% e 0,6%, respectivamente), alguns setores da indústria extrativa (minério de ferro [2%], outros produtos da indústria extrativa [3,3%] e cimento [4%]) e, enfim, os setores de agricultura, silvicultura e exploração florestal (3,5%) e pecuária e pesca (3,8%). Porém, vale assinalar que, dentro destes últimos dois setores, assim como o de refino de petróleo, as tarifas podem variar bastante segundo os produtos – isto fica evidente pelos altos valores da razão entre desvio padrão e média simples, todos acima de 1. Ou seja, embora a média tarifária nesses setores seja baixa, a proteção conferida a alguns produtos específicos é elevada.

As tarifas mais elevadas são aplicadas nos complexos têxteis/vestuário e calçados e de equipamentos de transporte. Dentre os setores do primeiro complexo, os produtos de artigos de vestuário são os mais protegidos – a tarifa média é de 32,9%, com tarifa máxima e mediana de 35%. Em seguida, aparecem os produtos têxteis, cuja tarifa média é de 22,5%, mas que também apresentam tarifa máxima de 35%. O setor de calçados é o menos protegido, ainda que tenha uma média elevada (17,8%) e também desfrute de uma tarifa máxima de 35%. Vale dizer que o nível de proteção é, em geral, bastante elevado para o complexo têxtil e calçados em seu conjunto, conforme atesta a baixa relação desvio padrão/média simples nos caso dos três setores.

No caso do complexo "equipamentos de transporte", que reagrupa quatro setores, as tarifas médias mais elevadas são aquelas aplicadas sobre as importações de caminhões e ônibus (30,7%) e automóveis, caminhonetes e utilitários (28,6%). A variabilidade das tarifas é relativamente pequena segundo a razão desvio padrão/média simples, indicando que o nível de proteção elevado é generalizado no interior destes setores – fato confirmado pela mediana de 35% para três dos quatro setores do complexo. São os outros equipamentos de transporte que desfrutam da menor tarifa média (10,2%), ainda que com forte variação entre os produtos. Vale assinalar que neste setor encontram-se alguns produtos da indústria aeronáutica que se beneficiam de um regime de tributação particular que lhes proporciona alíquota zero. Já o setor de autopeças (peças e acessórios para veículos automotores) apresenta uma tarifa média intermediária (16,8%). Porém, as tarifas dos produtos deste setor variam mais do que aqueles dos setores com tarifas superiores. Enfim, o setor automotivo, como exposto anteriormente, é um dos setores que tradicionalmente desfruta dos níveis mais elevados de proteção no Brasil, além de se caracterizar pela existência de uma escalada tarifária importante (os níveis de proteção efetiva apresentados na seção 4 refletirão este fato).

²³ Ao longo de todo este trabalho, tomou-se como referência a classificação setorial de 55 atividades (das quais 37 industriais e 2 do setor primário) utilizada nas Contas Nacionais do IBGE a fim de podermos comparar as diversas estatísticas com a estimativa de proteção efetiva (seção 4) e outras estatísticas deste mesmo instituto.

Dentre os diversos setores que fabricam algum tipo de máquina, equipamentos ou ainda seus componentes, se excluirmos o setor de eletrodomésticos, as tarifas médias não são muito elevadas. As alíquotas médias flutuam em torno da média para todos os setores, variando de 9,5% (máquinas para escritório e equipamentos de informática) a 13,9% (máquinas, aparelhos e materiais elétricos). No interior destes setores, as alíquotas não são muito elevadas, a tarifa máxima atingindo, em geral, 20%. Nestes setores figuram a maior parte das exceções à TEC, que consistem nas exceções aos bens de informática e telecomunicações, assim como os ex-tarifários (não contabilizados nos cálculos devido ao nível desagregado de classificação). O setor de eletrodomésticos destoa dos demais: a proteção nominal média é de 18,3%, com uma tarifa máxima de 35% e mediana de 20%.

O nível de proteção aos produtos do complexo químico encontra-se em torno da média nacional. As médias setoriais vão de 5,8% (produtos químicos) a 15,2% (perfumaria, higiene e limpeza), com as medianas estando em 2%, 18% ou, sobretudo, 14%. Naqueles setores com menor tarifa média, a razão desvio padrão/média simples atesta maior variabilidade. Dentre estes setores também figuram diversas exceções à TEC.

Enfim, no complexo de madeira, papel e celulose (por questões de classificação, não se pode incluir móveis em tal complexo), as tarifas são relativamente baixas. Alguns produtos de celulose e papel têm alíquota máxima de 16%, porém, a mediana é de 12% e a tarifa média é de 11,8%. A tarifa mais baixa de jornais, livros e revistas se explica pelas reduções tarifárias dadas tradicionalmente às atividades ligadas à imprensa e à edição.

Duas características ficam evidentes a partir da análise da estrutura tarifária brasileira. Em primeiro lugar, percebe-se que há uma escalada tarifária nas alíquotas aduaneiras. Para vários grupos de setores – como agricultura e pesca *versus* indústria alimentar, minério de ferro *versus* produtos de aço, têxteis *versus* vestuário, petróleo *versus* refino e, notadamente, a indústria automotiva – a tarifa média dos bens finais ou com maior grau de elaboração são superiores àquela dos seus insumos.

Em segundo lugar, as tarifas são compatíveis com a estrutura de *vantagens comparativas* da economia brasileira: para a maioria dos setores em que o Brasil tem bom desempenho exportador, as tarifas são relativamente baixas. Isto não é notadamente o caso para o fumo, cuja tarifa é de 15,3%.

Tabela 2. Tarifa aduaneira vigente no Brasil em 2008 (em %)

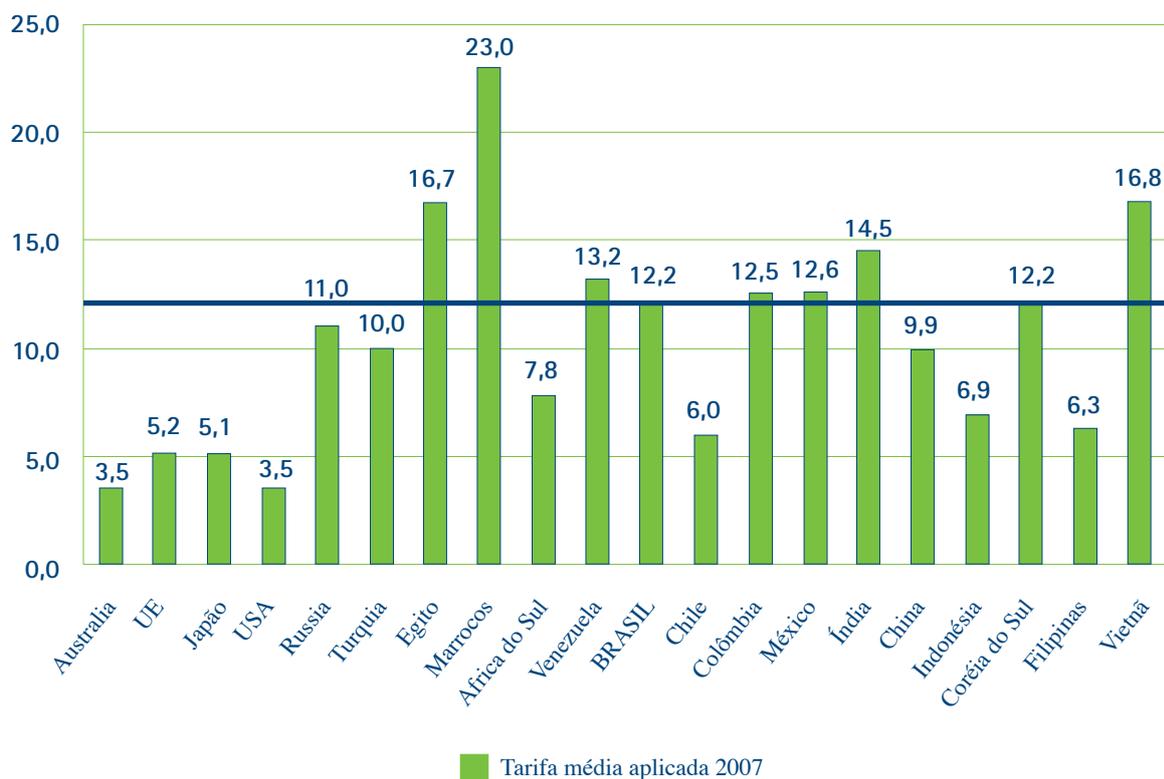
Setores	Média simples	Desvio Padrão	Desvio padrão/Média	Máxima	Mínima	Mediana	Nº. Linhas tarifárias
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	3.5	4.2	1.2	10.0	0.0	2.0	34
Pecuária e pesca	3.8	3.7	1.0	10.0	0.0	2.0	49
Alimentos e bebidas	10.5	4.4	0.4	20.0	0.0	10.0	956
Petróleo e gás natural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5
Refino de petróleo e coque	0.6	1.5	2.5	6.0	0.0	0.0	39
Minério de ferro	2.0	0.0	0.0	2.0	2.0	2.0	3
Outros da indústria extrativa	3.3	2.0	0.6	10.0	0.0	4.0	128
Produtos do fumo	15.3	2.9	0.2	20.0	10.0	14.0	18
Têxteis	22.5	8.3	0.4	35.0	2.0	26.0	674
Artigos do vestuário e acessórios	32.9	5.9	0.2	35.0	10.0	35.0	275
Artefatos de couro e calçados	17.8	10.6	0.6	35.0	4.0	10.0	120
Produtos de madeira - exclusive móveis	8.6	3.8	0.4	18.0	2.0	10.0	129
Celulose e produtos de papel	11.8	4.5	0.4	16.0	2.0	12.0	202
Jornais, revistas, discos	6.9	7.6	1.1	16.0	0.0	4.0	23
Álcool	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	2
Produtos químicos	5.8	4.8	0.8	18.0	0.0	2.0	1,636
Fabricação de resina e elastômeros	10.4	5.8	0.6	18.0	2.0	14.0	261
Produtos farmacêuticos	6.3	5.5	0.9	18.0	0.0	2.0	882
Defensivos agrícolas	10.5	4.8	0.5	14.0	2.0	14.0	122
Perfumaria, higiene e limpeza	15.2	4.9	0.3	18.0	2.0	18.0	54
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	13.0	2.7	0.2	14.0	2.0	14.0	40
Produtos e preparados químicos diversos	10.7	5.5	0.5	16.0	0.0	14.0	258
Artigos de borracha e plástico	13.5	5.4	0.4	20.0	0.0	16.0	199
Cimento	4.0	0.0	0.0	4.0	4.0	4.0	6
Outros produtos de minerais não-metálicos	10.5	4.8	0.5	20.0	0.0	10.0	229
Fabricação de aço e derivados	11.3	4.1	0.4	16.0	0.0	12.0	281
Metalurgia de metais não-ferrosos	7.8	4.7	0.6	18.0	0.0	6.0	248
Produtos de metal - exclusive máq. e equip.	15.7	2.8	0.2	20.0	0.0	16.0	252
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção	12.0	5.6	0.5	20.0	0.0	14.0	990
Eletrodomésticos	18.3	5.2	0.3	35.0	0.0	20.0	67
Máq. para escritório e equip. de informática	9.5	6.4	0.7	20.0	0.0	12.0	93
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	13.9	5.5	0.4	18.0	0.0	16.0	261
Material eletrônico e equip. de comunicações	10.6	7.5	0.7	20.0	0.0	12.0	292
Aparelho/inst. médico-hospitalar, medida e óptico	12.4	6.8	0.6	20.0	0.0	14.0	449
Automóveis, camionetas e utilitários	28.6	8.4	0.3	35.0	18.0	35.0	24
Caminhões e ônibus	30.7	10.4	0.3	35.0	0.0	35.0	38
Peças e acessórios para veículos automotores	16.8	8.2	0.5	35.0	0.0	18.0	56
Outros equipamentos de transporte	10.2	7.7	0.8	20.0	0.0	14.0	104
Móveis e produtos das indústrias diversas	17.3	3.9	0.2	20.0	0.0	18.0	211
Total	11.5	8.3	0.7	35.0	0.0	12.0	9,721

Fonte: SECEX. Elaboração própria.

3.1.1. Comparações Internacionais

A título de ilustração, o Gráfico 4 mostra as médias tarifárias (simples) disponibilizadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) para um conjunto variado de países. Fica evidente que o nível da proteção tarifária média nos países desenvolvidos é inferior à proteção tarifária média nos países em desenvolvimento. Porém, este segundo grupo é muito heterogêneo e as tarifas podem variar de 0%, como Taiwan, por exemplo, até 29,9% para Bahamas. Porém, vale notar que a média tarifária brasileira não contrasta com os demais países em desenvolvimento (PED) - nem mesmo com aqueles que possuem uma estrutura industrial robusta como Rússia, México, Índia ou Coréia do Sul -, ficando em um nível intermediário. Evidentemente, a média tarifária simples é apenas um indicador.

Gráfico 4. Tarifa média para países selecionados, 2007 (em %)



3.2. Desvios em Relação à TEC

(Regimes especiais de importação, de incentivo ao desenvolvimento regional, ex-tarifários)

As tarifas aplicadas podem diferir da tarifa legal ou vigente por diversas razões. Como mencionado na seção anterior, a primeira razão consiste nas diversas exceções à TEC. Outra fonte de divergência é a existência de regimes especiais de tributação na importação (ou "regimes especiais") ou de incentivo ao desenvolvimento regional. Estes regimes consistem em uma redução na tarifa de importação (assim como de outros tributos), estando o acesso a esse benefício fiscal condicionado ao cumprimento de determinados requisitos, tais como a venda ao exterior, o exercício de determinada atividade econômica ou a localização regional do importador.

Em terceiro lugar, têm-se os chamados ex-tarifários, que são reduções temporárias concedidas aos bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicações (BIT), que fazem com que a alíquota destes bens caia a 2% durante dois anos.

Vale assinalar que, ao contrário do que ocorre com os regimes especiais ou de incentivo regional, a concessão dos ex-tarifários não está atrelada a nenhum tipo de condicionante, sendo acessível a todos os agentes. Porém, juntamente com os regimes especiais e de incentivo, eles explicam as diferenças entre a tarifa de importação brasileira e a tarifa externa comum (TEC) do MERCOSUL, sendo conhecidas também como *perfurações* da TEC.²⁴

Este capítulo tem por objetivo caracterizar estas "perfurações" da TEC, explicando cada um destes mecanismos e colocando em evidência a importância deles.

3.2.1. Regimes Especiais

Anteriormente a 1990, os 42 regimes especiais para importação desempenhavam um papel fundamental na política de importações. Eles permitiam uma administração seletiva da política de importações em um ambiente de alta proteção e seu uso era generalizado. Isto fica evidente através da elevada parcela das importações realizadas sob regimes especiais – segundo Piani e Miranda (2006), em 1989, 39% do total das importações foram realizadas sob *regimes especiais ou de incentivo regional* e 14,7% com reduções tarifárias previstas em acordos internacionais. Dentre os regimes especiais, o *Drawback* era responsável pela maior parte (19,7%), seguido dos referentes ao desenvolvimento regional (5,9%) – Zona Franca de Manaus (ZFM) e os investimentos nas regiões Norte e Nordeste – e, enfim, do regime para abastecimento interno (3,2%).

Com o início do Governo Collor, em 1990, a nova política de importação extinguiu grande parte dos regimes especiais, exceto o regime de *drawback*, o regime especial para produtos de informática, Zona Franca de Manaus e aqueles previstos no âmbito dos acordos internacionais. Por consequência, em 1995, o peso das exceções tarifárias era drasticamente menor do que aquele observado em 1989: o percentual de importações realizadas sob regimes especiais caiu para 19,4% (destes, 8,2% correspondiam às atividades exportadoras, 6,5% à ZFM e 4,6% aos demais). O peso das importações realizadas sob acordos preferenciais manteve-se relativamente estável (15,6%).

Em 2008, segundo a Receita Federal, existiam cerca de vinte regimes especiais, sendo os mais expressivos em termos de volume de importação: *Drawback*, ZFM, Regime Automotivo e o Regime de Entrepasto Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (RECOF), conforme se vê pela Tabela 3. Vale assinalar que os acordos internacionais aqui estão contabilizados dentro de Recolhimento Integral, por serem reduções preferenciais²⁵ e, não, benefícios fiscais temporários. Entre os regimes especiais classificados em "outros", destacam-se as importações realizadas pelos governos (federal, estadual e municipal), as compras de partes, peças e componentes para revisão e manutenção de aviões e embarcações e para a indústria aeronáutica, as efetuadas pelas instituições de pesquisa e ensino, as destinadas à impressão de livros, jornais e revistas e a entrepostos industriais, além das aquisições para ministérios militares.

Segundo o montante de importações realizadas sob cada regime, o *Drawback* continua a ser o mais importante. Porém, como se vê através da Tabela 3, a diferença caiu relativamente à ZFM e aos dois regimes que beneficiam as montadoras de veículos, se considerados conjuntamente. Embora a parcela das importações com recolhimento integral tenha atingido 76% do total em 2008, o exame das informações anuais desde 2000 revela uma forte volatilidade dos percentuais, tendo estado durante esse período sempre compreendido entre 70 e 76%. Em outras palavras, não se pode afirmar que há uma tendência à sua elevação.

²⁴ Para uma maior discussão sobre as divergências entre as estruturas de proteção dos países do MERCOSUL, ver Berlinsky et al. (2005).

²⁵ Conforme Receita Federal (2009), "os regimes da OMC (antigo GATT), ALADI e MERCOSUL são instrumentos de política comercial e objeto de acordos internacionais, sendo, portanto, os direitos aduaneiros ali estabelecidos em caráter geral e permanente. Por isso, esses regimes, isto é, essas medidas, não se caracterizam propriamente como benefício fiscal, mas sim como uma preferência comercial".

Tabela 3. Importações Segundo os Regimes de Tributação (em US\$ milhões)

REGIMES DE TRIBUTAÇÃO	2000		2005		2008	
	em R\$ milhões	%	em R\$ milhões	%	em R\$ milhões	%
Recolhimento Integral	40,571	72.7	51,751	70.3	132,380	76.4
Suspensão – DRAWBACK	4,332	7.8	7,220	9.8	11,462	6.6
Zona Franca Manaus – ZFM	3,703	6.6	4,924	6.7	8,792	5.1
Redução p/ montadoras de veículos ¹ –	2,609	4.7	2,922	4.0	5,179	3.0
Suspensão – Admissão em Recof Automotivo	-		1,215	1.7	4,414	2.6
Suspensão – Admissão RECOF	1,484	2.7	2,416	3.3	3,766	2.2
Demais	3,085	5.5	3,131	4.3	7,379	4.3
Total	55,784	100.0	73,579	100.0	173,371	100.0

Notas: ¹ MP1939/2000. Fonte: Receita Federal (2009). Elaboração própria.

A partir das informações sobre as receitas obtidas com o recolhimento do imposto de importação, pode se obter uma ideia da *incidência real* deste imposto. A existência de exceções à TEC, de regimes especiais e de acordos internacionais afasta a tarifa efetivamente recolhida pelo governo da tarifa "aplicada" (aquela vigente, correspondente à TEC publicada). De fato, se retirarmos da tarifa "aplicada" as respectivas exceções e se aplicarmos esta tarifa às importações realizadas, tem-se a tarifa "calculada".²⁶ Por sua vez, se deduzirmos desta última os regimes especiais, obtém-se a tarifa "paga", "recolhida" ou "real", segundo denominação da Receita Federal. A tarifa "calculada" pode levar ou não em consideração as reduções preferenciais (notadamente dos acordos no âmbito da OMC, da ALADI e do MERCOSUL). O cálculo da tarifa "real" se efetua a partir da receita recolhida e sua comparação com a tarifa calculada indica a magnitude das diversas reduções mencionadas.

A Tabela 4 apresenta três alíquotas – as calculadas com e sem acordos e a real. Para o total das importações, elas são bastante diferentes. Enquanto a calculada sem acordos atinge 8,6%, os acordos fazem com que ela seja de 6,8%. Porém, a efetivamente recolhida (real) corresponde a 4,7%, uma diferença bastante expressiva relativamente às duas precedentes. As informações fornecidas pela Receita Federal, segundo as grandes categorias econômicas, mostram que, segundo a diferença entre a tarifa calculada sem e com acordos, as maiores concessões feitas pelo Brasil beneficiam as importações de alimentos e bebidas (sobretudo os básicos) e, dentro da categoria de equipamento de transporte, automóveis de passageiros e outros equipamentos de transporte. Quando se analisa a diferença entre a real e as demais, além dos setores já citados, figuram autopeças e outros insumos básicos. Ou seja, as maiores reduções se encontram em alguns insumos e material de transporte, embora existam regimes que concedam incentivos às importações de bens de capital, por exemplo.

²⁶ Neste caso, só são considerados no cálculo as tarifas correspondentes aos produtos para os quais existem importações. z

Tabela 4. Alíquotas médias das importações brasileiras (em %)

GRANDES CATEGORIAS ECONÔMICAS	Alíquota média (%)		
	Calculada s/ Acordos	Calculada c/ Acordos	Real
Alimentos e bebidas	11.7	3.9	3.4
- Básicos	9.5	2.1	1.4
- Elaborados	14.2	6.0	5.5
Insumos industriais não especificados em outra categoria	7.5	6.3	4.7
- Básicos	2.4	1.8	1.0
- Elaborados	8.0	6.7	5.0
Combustíveis e lubrificantes	0.1	0.1	0.0
- Básicos	0.0	0.0	0.0
- Elaborados	0.2	0.2	0.1
Bens de capital, peças e acessórios	9.9	9.7	6.2
- Bens de capital (exceto equip. de transporte)	10.1	9.9	7.3
- Peças e acessórios de bens de capital	9.6	9.4	4.9
Equipamento de transporte, peças e acessórios	17.8	10.0	6.0
- Automóveis de passageiros	35.0	12.8	12.8
- Equipamento de transporte	14.6	3.5	3.2
- Peças e acessórios de equip. de transporte	12.1	10.7	4.1
Bens de consumo não especificados em outra categoria	14.6	13.3	12.0
- Duráveis	15.1	14.4	13.0
- Semiduráveis	23.1	22.5	20.9
- Não-duráveis	9.5	7.7	6.6
Outros bens não especificados em outra categoria	11.1	9.6	4.0
Total	8.6	6.8	4.7

Fonte: Receita Federal (2009)

A seguir, tem-se uma breve descrição dos principais regimes especiais e de ex-tarifários. Os demais encontram-se resumidos em anexo.

3.2.1.1. Regime de *DRAWBACK*

O *Drawback* consiste de um instrumento de incentivo às exportações através de desoneração de impostos incidentes sobre os insumos importados utilizados na fabricação de um produto a ser exportado. Este instrumento é bastante antigo ²⁷, já estando presente na legislação norte-americana de 1789 (Machado e Reichelt, 2003). No Brasil, o regime atualmente em vigor foi instaurado em 1966, ainda que com diferenças relativamente ao regime original. ²⁸

As mercadorias elegíveis para o sistema de *Drawback* são, em geral, insumos (matérias-primas, produtos semi-elaborados ou mesmo acabados), utilizados na fabricação ou na embalagem e condicionamento de mercadoria a ser exportada. Sua utilização tem que obrigatoriamente adicionar valor ao produto final.

²⁷ O nome dado a este mecanismo data do século XVIII, quando se recorreu a mecanismos de incentivo às exportações para produtores que desfrutavam de monopólio doméstico, não vendo assim vantagens em vender para o exterior. Smith (1983 apud Machado e Reichelt [2008]) cita sua existência em 1763, quando comerciantes e manufatores, não satisfeitos com o monopólio do mercado interno, desejaram vender o máximo possível de suas mercadorias no exterior, onde raramente lhes era garantido um monopólio, obrigando-os a recorrer a determinados estímulos para exportação.

²⁸ De acordo com Machado e Reichelt (2008), o *drawback* apareceu pela primeira vez nas leis brasileiras apenas no ano de 1934, sendo revogado em 1957.

Existem três principais modalidades diferentes de *Drawback*: a suspensão, a restituição e a isenção do imposto de importação e de outros impostos.²⁹ As modalidades de suspensão e restituição compensam os produtores pelo pagamento de determinados impostos pela importação do bem a ser usado na exportação, sendo o primeiro no momento da importação e o segundo, após a exportação. Já a isenção concede os benefícios tributários quando da reposição de bens utilizados na fabricação de mercadorias exportadas. Os regimes de suspensão e isenção são os mais generosos em termos de benefícios fiscais. Por esta e outras razões, a modalidade de restituição praticamente não é mais utilizado, conforme informa a Receita Federal (2009). Existem outras sub-modalidades, que não serão detalhadas aqui.

As últimas informações fornecidas pela Receita Federal sobre os setores que mais se utilizam do *Drawback* assim como dos principais produtos importados no âmbito deste regime datam de 2001. Os setores que mais faziam uso deste regime eram a indústria aeronáutica, automobilística e de metalurgia básica, cujas exportações respondiam respectivamente por 15,6%, 9,3% e 14,9% do total exportado sob regime de *Drawback*. Do lado das importações, 1/4 dos produtos importados no âmbito deste regime era de partes e peças de avião, o que revela a importância deste regime para o desempenho exportador da Embraer. Os setores automobilístico e metalúrgico também eram grandes beneficiários deste regime.

3.2.1.2. Zona Franca de Manaus (ZFM)

A única zona de processamento de exportações no Brasil em vigor é a Zona Franca de Manaus (ZFM). Ela surgiu em 1967 como um arranjo de incentivos fiscais e extra-fiscais, com o objetivo de desenvolver a economia da região amazônica e integrá-la ao restante do país. Ela foi constituída por três polos – o comercial, o industrial e o agropecuário –, dos quais o Polo Industrial de Manaus (PIM) é, sem dúvida, o mais dinâmico. Inicialmente, a concessão dos incentivos fiscais estava prevista por um prazo de 30 anos, porém, esta passou por diversas renovações, a última (de 2003) estendendo o prazo até 2023.

A ZFM passou por profundas transformações nos anos 90 devido à abertura da economia brasileira, porém, sua reestruturação produtiva acabou reforçando a especialização da região como um centro produtivo de bens e componentes de alto conteúdo tecnológico. Esta é uma região fortemente ligada ao mercado internacional, por suas próprias características – na realidade, as indústrias são, em sua maioria, montadoras (equivalentes às chamadas *maquilladoras*). As indústrias ali instaladas utilizam um volume expressivo de insumos e componentes importados.³⁰ Esta característica é ainda mais acentuada no caso do setor eletro-eletrônico, cujo percentual de insumos importados foi de 61% em 2005.

A indústria local tem peso significativo na produção industrial nacional (3,5%), principalmente se levarmos em conta a concentração industrial nas regiões sul e sudeste, e apresenta forte concentração setorial. Três setores representam quase 75% do faturamento do Polo – a indústria eletroeletrônica, a de bens de informática e a produtora de veículos de duas rodas (principalmente motocicletas). Apesar do relativamente bom desempenho exportador, o principal mercado consumidor da produção industrial de Manaus é o doméstico e as exportações para o exterior correspondem a apenas 30% das vendas para o mercado interno brasileiro.

Em 2008, as exportações da região atingiram US\$ 1,3 bilhão, o que representa menos de 1% do total brasileiro. Do lado das importações, que atingiram US\$ 10 bilhões em 2008, o peso da Amazônia é bem maior (5,8%).³¹

²⁹ Os Tributos ou Taxas que são afetados por cada modalidade são respectivamente: 1) Suspensão: Imposto de Importação, IPI, AFRMM, ICMS, PIS/COFINS; 2) Isenção: Imposto de Importação, IPI, AFRMM, PIS/COFINS, e 3) Restituição: Imposto de Importação e IPI.

³⁰ Apesar do elevado grau de internacionalização da indústria local, a Suframa estima que 48% dos insumos utilizados pelos produtores do PIM sejam nacionais e 33%, provenientes da região. (http://www.suframa.gov.br/modelozfm_industria.cfm, extraído em 23/09/2006. Dados para 2005).

³¹ Dados da SECEX referentes ao estado do Amazonas, que, embora inclua todas as exportações do estado, são superiores ao do PIM, divulgados pela SUFRAMA.

Com relação aos benefícios fiscais, os insumos destinados à industrialização na ZFM e venda no mercado interno brasileiro se beneficiam de redução do Imposto de Importação³², sendo o coeficiente para a maioria dos produtos de 88% da alíquota. Outros benefícios tributários, correspondentes a diversos impostos (IPI, ICMS, PIS/PASEP e Cofins) são outorgados. Eles podem ser de diferentes modalidades e magnitude, porém, beneficiam tanto as transações com o exterior quanto com o mercado doméstico.

3.2.1.3. Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado (RECOF)

O RECOF, instaurado em 1997, consiste em outro mecanismo de incentivo às exportações, porém, mais restrito do que o regime de *Drawback*. Dentro do RECOF, está prevista a suspensão de diversos tributos – entre eles, o imposto de importação – de bens utilizados na montagem, transformação e beneficiamento, condicionamento e recondicionamento de outros bens a serem exportados, para os seguintes setores: aeronáutica, automotivo, informática e semi-condutores.

O controle de mercadoria no RECOF é efetuado por estabelecimento importador, com o prazo de um ano para sua efetivação e respeitando os determinados limites para vendas no mercado doméstico (20% das importações beneficiadas pelo RECOF). Este limite pode ser ampliado dependendo do desempenho exportador da empresa.

3.2.1.4. Regime Automotivo

A indústria automotiva recebe com frequência uma atenção especial dos governos. No Brasil, desde sua implementação, nos anos 50, este setor contou com uma elevada proteção e diversos benefícios fiscais. Como visto anteriormente, a abertura comercial do início dos anos 90 reduziu fortemente as tarifas incidentes sobre os bens finais, sem que este setor, contudo, deixasse de figurar entre os mais protegidos.

A primeira parte da década de 90 foi marcada, no entanto, por mudanças no relacionamento do governo com o setor e, por consequência, nas políticas para ele voltadas.³³ A política para o setor automotivo em 1992 e 1993 foi marcada pelas negociações na Câmara Setorial do Complexo Automotivo, no âmbito das quais se incluíam, por um lado, a redução do IPI e do ICMS, e, por outro, das margens de lucro dentro da cadeia produtiva. No ano de 1994, as negociações foram suspensas e, sob a acusação de aumento abusivo dos preços, as alíquotas dos automóveis foram reduzidas.

As importações do setor aumentaram fortemente já em 1994, o que, reforçado pelo receio do possível desvio de investimento estrangeiro para a Argentina, levou o governo a elevar, em março de 1995, a alíquota de importação para 70% para as importações extra-Mercosul (para estes, a isenção era limitada a 85 mil veículos) e, em junho, a impor cotas de importação. Ainda em 1995, seria lançado o Regime Automotivo nacional, prevendo a redução de impostos – entre eles, o imposto de importação para autopeças, bens de capital e matérias-primas – e incentivos para atração de investimento estrangeiro, os quais estavam condicionados a determinadas metas de desempenho (Piani e Miranda [2006]). Diante do questionamento destas medidas na OMC, o governo voltou atrás, modificando as diversas medidas adotadas.

³² Tal redução é calculada de acordo com um coeficiente que mede a participação dos insumos e do valor de mão-de-obra nacionais no total dos insumos e valor da mão-de-obra, nacionais e importados.

³³ Para maiores detalhes sobre o desempenho e as políticas voltadas para o setor automotriz no Brasil e no MERCOSUL, ver De Negri (1999) e a coletânea de Arza e Lopez (2008).

O Regime nacional sofreu algumas modificações, mas manteve seu cronograma de redução das tarifas de importação para bens finais até 1999 e as reduções tarifárias para autopeças até 2000. Neste ano, foi assinado acordo que instaurava o Regime Automotivo do MERCOSUL, previsto para durar até 2006 (posteriormente, renegociado para 2008 e finalmente para 2014)³⁴. O Regime comum foi responsável pela implementação de tarifas para importações de países não membros de 35% para automóveis, caminhões e ônibus e 14% para tratores e máquinas agrícolas. Autopeças não produzidas na região são importadas com tarifa de 2%. O comércio intra-regional estava livre da imposição de tarifas mas devia obedecer a um sistema de cotas.

Segundo Laplane e Sarti (2008), as dificuldades econômicas internas à Argentina fizeram com que as montadoras brasileiras se voltassem para outros mercados – notadamente, mercados como México e Chile, onde as exportações brasileiras se beneficiam de acordos preferenciais, assim como Estados Unidos e Canadá. Este fato enfraqueceu o Regime Automotivo do MERCOSUL, ainda que este seja um dos principais mercados para as exportações brasileiras de automóveis, caminhões e ônibus.

Enfim, vale salientar que a estrutura tarifária brasileira, desde a reforma de 1991 e reforçada pelas medidas de 1996, privilegiou a proteção aos bens finais, sendo recorrentemente reduzidas as tarifas de importação de autopeças. Este fato levou a uma mudança no perfil da indústria brasileira, com um aumento de sua internacionalização e privilegiando a aquisição de determinados tipos de autopeças no exterior.

3.2.2. Ex-Tarifários

Ex-tarifário é um regime especial de tributação que prevê a redução temporária de até dois anos do imposto de importação para bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicações (BIT). Esta redução temporária é atribuída a bens específicos, cuja descrição é detalhada dos equipamentos, com numeração própria na classificação comercial. A inclusão na lista de exceções temporárias pode ser requerida junto à CAMEX e será concedida, após apreciação, somente para aqueles bens que não tenham produção de similar nacional.

Atualmente, o regime de ex-tarifários concede redução tarifária para a importação de bens isolados, mas também para um conjunto de peças e componentes, caso caracterizem uma máquina ou equipamento e que sejam adquiridos conjuntamente – são os ditos “Sistemas Integrados”. Segundo a publicação da TEC pela SECEX, em janeiro de 2009, estavam em vigor 2.689 ex-tarifários, que correspondiam ao detalhamento de 437 linhas tarifárias (8 dígitos das NCM) , no regime geral, e 138 sistemas, contendo 1.154 linhas tarifárias.

Segundo o próprio governo, este mecanismo tem como objetivo reduzir o custo do investimento e incentivar a modernização do parque industrial e da infraestrutura no Brasil.³⁵ Porém, do ponto de vista do MERCOSUL, este regime é mais uma exceção à TEC, complicada a gerir e extensa. Num esforço de minimizar estas exceções – mas (ainda) sem o resultado esperado –, foi criado o “Regime Comum de Bens de Capital Não Produzidos”, do qual já falamos anteriormente.

3.3. Acordos Preferenciais

O Brasil é signatário de diversos acordos comerciais, que são responsáveis por reduções permanentes das tarifas aplicadas às importações provenientes dos parceiros contemplados por tais acordos. Ou seja, eles são ainda uma outra razão da divergência das tarifas aplicadas relativamente à TEC. Porém, neste caso, ela é comum aos quatro países, visto que o MERCOSUL tem atuado conjuntamente no cenário internacional. São raras as situações onde as concessões são diferentes entre os quatro países do bloco.

³⁴ O “Acordo sobre a Política Automotiva Comum entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil”, em vigor desde julho de 2008 e até 2014, mantém aproximativamente as mesmas regras, apesar de um certo esforço para harmonização das exceções nacionais. Contudo as tarifas supracitadas foram mantidas – 35% e 14% para bens finais, e 2% e 8% para parte das autopeças – além de se estabelecer limites quantitativos para o comércio bilateral a partir dos quais os países podem impor limitações. Para maiores detalhes, ver http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1214501483.doc.

³⁵ Segundo cálculos da Coordenação-Geral das Indústrias de Bens de Capital – CGBC/SDP/MDIC, os investimentos globais ligados às importações de bens de capital considerados como ex-tarifários seriam de US\$ 56 bilhões entre 2001 e 2007, contra importações da ordem de US\$ 6 bilhões. Extraído de http://pee.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1224782560.pdf em 12/03/2009.

Os acordos mais importantes são o próprio MERCOSUL ou então os acordos vigentes com os parceiros da América Latina (sejam os existentes desde os anos 80 no âmbito da ALADI, seja o MERCOSUL-CAN). Dos demais, além de suas coberturas serem limitadas, nenhum deles está de fato em vigor, estando em diferentes etapas do processo de implementação. A seguir, faremos uma breve apresentação dos acordos comerciais ora em vigor ou em negociação pelo Brasil.

A seguir, descrevemos sucintamente os acordos preferenciais ora em aplicação ou negociação.

3.3.1. MERCOSUL

O MERCOSUL foi criado oficialmente em 1991, quando Uruguai e Paraguai se juntaram ao acordo preferencial assinado no ano anterior entre o Brasil e a Argentina. O projeto de criação de um Mercado Comum entre os quatro países até hoje não passou de uma União Aduaneira imperfeita, devido às dificuldades de harmonização das políticas comerciais e à falta de vontade política para aprofundamento do acordo além das disciplinas comerciais.

A Tarifa Externa Comum do MERCOSUL foi implementada em setembro de 1994. Ela veio reforçar o processo de liberalização unilateral empreendido pelo Brasil e exigiu um esforço de harmonização das tarifas nem sempre fácil, devido às diferenças das estruturas de produção dos quatro países e de suas prioridades em termos de incentivo à produção doméstica.

Desde a implementação da TEC, ela sofreu diversas alterações, devido, sobretudo, às flutuações macroeconômicas dos quatro países membros, conforme discutido anteriormente.

Embora os objetivos de uma integração profunda estejam longe de serem alcançados e os desacordos entre os países membros fiquem por vezes evidentes, o MERCOSUL é uma entidade importante para a participação brasileira no cenário internacional. Os acordos com terceiros países têm sido negociados conjuntamente, assim como tem sido sua atuação em *foro* internacionais. No que se refere aos acordos com terceiros países, descrevemos a seguir os principais acordos em vigor ou negociados pelo Brasil e pelo bloco. Porém, vale assinalar que o MERCOSUL tem hoje a perspectiva de ampliação com a entrada da Venezuela, cujo processo de adesão encontra-se em curso, dependendo principalmente da adaptação da estrutura tarifária daquele país à TEC.

3.3.2. ALADI

O Brasil é um dos membros criadores da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980. Esta associação foi criada em substituição à ALALC, no sentido de buscar uma forma mais flexível de integração comercial e econômica do que aquela tentada a partir de 1960 entre os países da região. Para tal, foi concebido um processo de integração menos centralizado e que dava maior flexibilidade aos pares de países para estabelecer suas prioridades em termos de negociação. Como consequência, a ALADI se constitui numa espécie de *rede de acordos*, que podem abranger todos os países – são os chamados Acordos de Alcance Regional (AAR) – ou apenas uma parte deles – são os Acordos de Alcance Parcial. Ambos cobrem não somente as matérias relacionadas ao comércio de bens e serviços, mas também questões relacionadas à cooperação econômica, à infraestrutura, entre outros.

As concessões podem ser recíprocas ou não, diferindo em termos de cobertura de produtos e de margens de preferência. Uma das características da ALADI – e que explica parte das diferenças entre as concessões – é considerar as diferenças de níveis de desenvolvimento dos países da região, que são divididos em três grupos ³⁶.

³⁶ São eles: Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDER), formado por Bolívia, Equador e Paraguai; Países de Desenvolvimento Intermediário (PDI), formado por Chile, Colômbia, Cuba, Peru, Uruguai e Venezuela; e os demais países – Argentina, Brasil e México.

A partir da criação do MERCOSUL, os acordos realizados pelos quatro países no âmbito da ALADI foram sendo progressivamente substituídos por acordos entre o bloco e seus parceiros, ainda que persistam acordos bilaterais, como por exemplo o assinado entre Brasil e México em 2006.³⁷

Atualmente a ALADI responde por cerca de 20% do comércio exterior brasileiro e é um mercado bastante importante para as exportações brasileiras, sobretudo de produtos manufaturados. Do lado das importações, o peso da ALADI é bem menor.

As concessões tarifárias feitas pelo Brasil a seus parceiros da ALADI (exclusive MERCOSUL) correspondem a uma redução média de cerca de 40% da tarifa aplicada aos demais parceiros. As maiores margens de preferência são concedidas para produtos agrícolas, fumo e produtos minerais (exceto produtos siderúrgicos), enquanto as menores preferências encontram-se em produtos alimentares, calçados e madeira, celulose e papel (ver Anexo 3 para as concessões concedidas pelo Brasil no âmbito da ALADI).

3.3.3. Acordo com a Comunidade Andina

O acordo do MERCOSUL com a Comunidade Andina (CAN) foi assinado em fins de 2003, depois de um atraso de quatro anos em relação ao primeiro prazo estipulado. O acordo *exacerba* o modelo de acordos bilaterais ou multilaterais da ALADI, visto que o acordo CAN-MERCOSUL toma a forma de três subacordos: o MERCOSUL-Bolívia existente desde 1996 (a Bolívia é considerada, juntamente com o Chile, como “membro associado”), o acordo MERCOSUL-Peru e o MERCOSUL-Colômbia/Equador/Venezuela, este último desmembrado quando da saída da Venezuela da CAN.

Os acordos contemplam universos diferentes de produtos com cronogramas de liberalização bastante diferenciados segundo os pares de países. Ou seja, existe uma multiplicidade de prazos com um elevado nível de detalhamento dos produtos³⁸, o que, segundo a CNI (2004) e Pereira (2005), dota o processo de pouca transparência, aumenta os custos de transação e diminui os ganhos potenciais do acordo. Os autores apontam ainda para a existência de condicionantes para a manutenção de determinadas preferências ou para prorrogação do prazo para aplicação de salvaguardas, sugerindo que a liberalização pode ser ainda menor do que inicialmente acordada.

A concepção de cronogramas diferenciados foi justificada pelas assimetrias de estrutura produtiva e comercial dos países. Do lado do Brasil, em particular, há reclamações que estas diferenças são demasiadas, desfavorecendo as exportações brasileiras cujo livre acesso aos mercados andinos será posterior ao livre acesso dos produtos andinos ao mercado brasileiro. Porém, ainda que se reconheça como legítima a justificativa das assimetrias, os acordos parecem ser extremamente “prudentes”, com baixo potencial de mudança na estrutura de comércio vigente atualmente.

3.3.4. Outros Acordos

O Brasil participa ainda de outros acordos, ainda não implementados, encontrando em diferentes etapas das negociações. São eles:

O acordo inter-regional MERCOSUL-União Européia está em negociação desde 1995. O acordo é bastante amplo e contempla não somente questões comerciais como cooperação, acordos sobre investimento e serviços, entre outros. No que se refere à negociação comercial, as divergências de prioridades dos dois blocos impediram que as negociações fossem concluídas. Em 2004, os dois blocos trocaram listas de ofertas³⁹ mas não chegaram a um acordo. As negociações encontram-se suspensas atualmente.

³⁷ Os acordos dos quais o MERCOSUL faz parte na ALADI são: Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04), Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02), Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07), Brasil - Uruguai (ACE-02), Brasil - Argentina (ACE-14), MERCOSUL (ACE-18), MERCOSUL - Chile (ACE-35), MERCOSUL - Bolívia (ACE-36), Brasil - México (ACE-53), MERCOSUL - México (ACE-54), Automotivo MERCOSUL - México (ACE-55), MERCOSUL - Peru (ACE-58), MERCOSUL - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59), Brasil - Guiana (ACE-38), Brasil - Suriname (ACE-41) e MERCOSUL - Cuba (ACE-62).

³⁸ Conforme análise da CNI (2004), são ao todo 67 cronogramas diferentes, dos quais o Brasil faz parte em 26. Ver Kume, Piani, Miranda e Castilho (2004) para avaliação da proposta do ponto de vista do Brasil.

³⁹ Ver Kume, Piani, Miranda e Castilho (2004) para avaliação da proposta do ponto de vista do Brasil.

Em janeiro de 2004, foi assinado o Acordo de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a Índia. A cobertura do acordo é restrita, visto que cobre apenas menos do que 5% das linhas tarifárias e as reduções previstas são de 10 a 20% da tarifa NMF. Além das concessões tarifárias, disciplinas referentes a salvaguardas, direitos *antidumping* e medidas compensatórias, normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias e procedimento para solução de controvérsias estão previstas. O acordo ainda não está em vigor por falta de ratificação pelo Uruguai.

O acordo MERCOSUL-Israel, assinado em dezembro de 2007. Além de prever a eliminação gradual das tarifas escalonada em 10 anos, o acordo contempla disciplinas referentes a regras de origens, solução de controvérsias, mecanismos de salvaguardas, acordos sobre normas de diversas naturezas (técnicas, sanitárias, entre outras), além de prever mecanismos de cooperação e assistência técnica.

Em abril de 2008, o MERCOSUL assinou um acordo comercial preferencial com os membros da *Southern African Customs Union* (SACU). Este acordo é um pouco mais amplo do que aquele assinado com a Índia, cobrindo o dobro das linhas tarifárias (10%).

Outros acordos comerciais entre MERCOSUL e Marrocos, Turquia e Jordânia encontram-se em diferentes fases de negociações.

Pereira (2006) ressalta que, além da pequena cobertura em termos de número de produtos, as concessões feitas nos acordos com a Índia e com o SACU, as concessões concernem produtos que hoje já representam grande parte do comércio bilateral e, por isso, o potencial de crescimento do comércio em decorrência de vantagens tarifárias não é significativo. Segundo a autora ainda, apenas a oferta do SACU para o Brasil é mais diversificada.

O Brasil é ainda signatário do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC) que consiste em um acordo multilateral, criado em 1988, a fim de fomentar o intercâmbio comercial entre os países em desenvolvimento. Deles, participam exclusivamente aos países em desenvolvimento membros do Grupo dos 77.

No âmbito do SPGC, o Brasil concede preferências tarifárias para cerca de 128 produtos, com reduções que vão de 10 a 100%, sendo a maior parte delas de 30%. Os produtos contemplados são bastante diversificados, indo desde produtos agrícolas e pecuários até máquinas e equipamentos.

3.4. Política de Defesa Comercial

As medidas de defesa comercial, notadamente as medidas *antidumping*, são ainda outra fonte de divergência entre a TEC e as tarifas nacionais. Porém, além de serem de caráter temporário e específico a empresas e países, elas se dedicam a "corrigir" situações excepcionais que, a princípio, são motivadas pelos exportadores ou por problemas de competitividade.

A política de defesa comercial visa, idealmente, proteger os produtores nacionais de estratégias de concorrência desleal por parte de seus concorrentes externos. É notória, porém, a relevância dos instrumentos de defesa comercial como medida de proteção para as indústrias que mostrem problemas de produtividade em comparação com outros produtores no mercado internacional, o que motiva a demanda por proteção contra importações. O instrumento pertinente à aplicação de medidas *antidumping* (Acordo *Antidumping* - AD), compensatórias (Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias - ASMC), ou de salvaguardas (Acordo sobre Salvaguardas - AS), legitimados em âmbito multilateral nos respectivos Acordos da OMC, se presta ao atendimento dessa demanda, uma vez respeitadas as regras neles previstas, configurando uma "proteção administrada", em termo cunhado por Finger (1992).

No caso da aplicação de medidas *antidumping*, esse papel remonta a suas origens históricas, pois, desde 1921, a legislação dos EUA, uma das mais antigas no tema, adotou a interpretação de que a discriminação de preços seria a fixação, nos EUA, de preço de venda menor do que o observado no país de origem do produto em questão. Na avaliação de Finger (1992) foi clara a motivação subjacente a essa disciplina: "As in Canada in 1904, the voice that called for antidumping action was the voice of ordinary protection" (p. 128).

Portanto, a aplicação de medidas *antidumping* se tornou um instrumento importante da política comercial dos países, desde seus primórdios. A partir dos anos 50, quando se negociou o primeiro regime multilateral no tema (Artigo VI do GATT, inspirado nos conceitos e critérios da legislação americana de 1921), as políticas de defesa comercial se tornaram instrumento importante da política comercial dos países desenvolvidos. Note-se que até então as tarifas médias aplicadas por esses países ainda eram elevadas, eram baixos os coeficientes de importação e os instrumentos unilaterais eram invocados com maior facilidade para se isolar as indústrias domésticas da concorrência externa.

Assim, embora a prática de preços de *dumping* possa ser uma estratégia maximizadora de lucros como aponta a teoria econômica, o conceito de *dumping* passou a ser entendido, no âmbito dos acordos negociados no sistema multilateral de comércio, como tendo uma fundamentação jurídica, e decorreu de uma motivação política dos Estados participantes da negociação de liberalização comercial que demandaram uma base legal para atender aos segmentos sociais domésticos que sofressem impactos de renda decorrentes da liberalização comercial. Assim, acordou-se uma definição jurídica do conceito, por meio do qual se legitima no regime da OMC a aplicação de medidas contra determinadas importações quando a venda de produto na exportação a preço inferior ao praticado no seu mercado interno de origem, que cause dano à indústria doméstica no país importador.

A literatura internacional sobre o protecionismo gerado pelo uso da política antidumping em países desenvolvidos é vasta (Staiger e Wolack [1994], Messerlin [1990], Prusa [1996], Irwing [2005], entre outros) e estudo abrangente sobre o papel da política de defesa comercial em países da América Latina, que busca examinar sua influência no processo de liberalização comercial na região, foi realizado por Finger e Nogués (2005).

Como mostra a evolução dos dados da OMC sobre a utilização da política de defesa comercial, ao longo do período posterior à criação da OMC (1995), os países em desenvolvimento que adotaram políticas de liberalização comercial se inspiraram em seus parceiros de economias mais desenvolvidas, ao associar o processo de abertura comercial aos mecanismos multilaterais de proteção (ver Tabela 5).

Observa-se que os três países tradicionais usuários da política AD (Estados Unidos, União Européia, Canadá) foram em conjunto responsáveis por 28% das medidas AD aplicadas, enquanto os usuários dos países em desenvolvimento como África do Sul, Argentina, Brasil, China, Índia, México e Turquia já respondem por 49% desse total.

Os países em desenvolvimento iniciam a utilização do mecanismo de defesa comercial a partir dos anos 80/90, enquanto que, nesse momento, as economias dos países desenvolvidos já mostravam redução significativa nos níveis de proteção comercial. Ainda que os "tradicionais usuários" da política AD sejam esses últimos, a abertura comercial ocorrida nas economias dos países em desenvolvimento acabou por desmistificar a ideia de que o AD seria um instrumento utilizado exclusivamente pelos países desenvolvidos.

Tabela 5. Medidas Antidumping Aplicadas (1995-Junho 2008)

Ranking	País aplicador	Número de Medidas	Em %
1º	Índia	372	17,7
2º	Comunidade Européia	252	12,0
3º	Estados Unidos	245	11,6
4º	Argentina	165	7,8
5º	África do Sul	124	5,9
6º	Turquia	113	5,4
7º	China, P.R.	108	5,1
8º	Canadá	88	4,2
9º	México	81	3,8
10º	Brasil	78	3,7
Subtotal		1.626	77,2
11º - 35º	Outros países	480	22,8
Total		2.106	100,0

Fonte: Elaboração própria, dados da OMC

Já as medidas de salvaguardas são bem menos utilizadas pelos membros da OMC, ainda que se observe a mesma tendência à generalização de seu uso pelos países em desenvolvimento. Segundo a OMC, das 89 medidas aplicadas entre 1995 e junho de 2008, 62% das medidas aplicadas foram aplicadas por países em desenvolvimento.

No que se refere às medidas compensatórias, seu uso também é mais restrito do que as medidas *antidumping* – o total de medidas aplicadas no mesmo período (de 1995 a junho de 2008) é de 121. Porém, ainda que os países em desenvolvimento também utilizem o instrumento, essa política é preponderantemente uma prática norteamericana e européia, que respondem por 42% e 19%, respectivamente. Vale assinalar que o Brasil é o 5º país aplicador destas medidas (7% do total).

No caso brasileiro, desde a Rodada Uruguai, o recurso às medidas *antidumping*, em particular, vem sendo cada vez mais utilizado como instrumento de política comercial. O período pós-1995 é ilustrativo do papel dessa política de defesa comercial, no contexto do processo de liberalização comercial dos anos 1990, como relatam Kume e Piani (2005)⁴⁰ e Naidin (1998), em substituição às políticas anteriores de elevada proteção tarifária e uso de instrumentos de controle administrativo, seletivos e unilaterais. Adicionem-se a esse fator as oscilações cambiais observadas no país, que influenciam nitidamente a demanda por medidas *antidumping*, como será visto adiante. A partir de 1999, com a expiração de medidas impostas em 1995⁴¹, às investigações originais, se somou, ainda, as revisões iniciadas para fins de decisão sobre prorrogação das medidas aplicadas, mecanismo que permite a prorrogação de barreiras contra um suposto comércio desleal.

Já a política de aplicação de medidas de salvaguardas se caracteriza explicitamente por sua natureza de elevação do grau de proteção, pois o Acordo sobre Salvaguardas da OMC (Artigo XIX do GATT) permite o retrocesso no processo de consolidação tarifária, associado a um programa de reajustamento das condições de competitividade da indústria doméstica que não mostra desempenho produtivo satisfatório nos padrões internacionais.

O presente trabalho visa apresentar as características da proteção conferidas pelo uso da política de defesa comercial. Nas próximas seções, analisa-se a utilização das políticas antidumping, anti-subsídios (medidas compensatórias) e de salvaguardas no Brasil, com ênfase no comércio afetado pelas medidas *antidumping*, uma vez que é este o instrumento de defesa comercial mais intensamente utilizado na política comercial brasileira. No anexo, apresentamos as características gerais dos procedimentos que permitem a utilização dos mecanismos de "proteção administrada", ressaltando aspectos mais relevantes da interpretação brasileira dos acordos da OMC pertinentes, implementados no país respectivamente por meio dos Decretos Nº 1602/95, Nº 1751/95, Nº 1488/95 e Nº 2667/98.

As estatísticas oficiais do Decom/Secex, bem como as notificações dos países membros da OMC, informam sobre a intensidade numérica das medidas adotadas, mas não há uma sistematização da análise da cobertura do comércio afetado por essa política. Os dados discutidos na Seção 2 a seguir apresentam os resultados de levantamento realizado para o caso do Brasil, para o período 1995-2007, a partir de metodologia desenvolvida em trabalho realizado pelos autores para a Rede Mercosul (Naidin et al., 2008). Os dados foram obtidos dos relatórios oficiais do governo do Brasil (Decom/Secex) e organizados em conjunto com a Funcex (estatísticas comerciais da Secex/MDIC).⁴²

3.4.1. A Utilização da Política Antidumping no Brasil no Período 1995-2007

Como visto anteriormente (seção 2), o valor das importações brasileiras apresentou importantes variações desde o início dos anos 90 em função de mudanças na política comercial, na política macroeconômica e na própria evolução da economia brasileira, com impactos sobre a evolução das políticas de defesa comercial.

⁴⁰ O Finger e Nogués (2005), p. 77- 127 e 129-137.

⁴¹ Medidas antidumping têm vigência de cinco anos e o Decreto 1.602/95, que implementou no Brasil o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai, prevê a possibilidade de início de investigações de revisão para fins de prorrogação de medidas aplicadas.

⁴² A contagem do número de ações foi feita, como usual na metodologia da OMC, com base nos pares produto/país; a cada produto e a cada origem das importações investigadas desse produto, atribui-se uma ação; a única exceção a essa abordagem foi no caso de ação iniciada contra a União Européia, em que se atribuiu a contagem de uma ação. Note-se que os produtos podem ser categorizados em vários tipos e, portanto, de acordo com a nomenclatura em vigor, em mais de uma NCM-SH. A contagem de número de ações não difere da adotada pela SECEX.

Os movimentos cambiais nas duas últimas décadas foram de particular relevância para a aplicação de medidas *antidumping*. A valorização do Real no período 1994–99, associada aos efeitos do processo de liberalização comercial, induziu a um aumento significativo das importações e acabou por gerar um forte aumento na demanda por ações AD. A queda do número de processos observada entre 1999–2003 está associada à desvalorização de 1999 e à política de câmbio flexível adotada a partir de então (Kume e Piani, 2005). Enfim, a valorização dos anos recentes acirrou novamente a demanda por proteção.⁴³ Ainda que existam características setoriais específicas que afetem a demanda por utilização do instrumento AD, a década atual mostra um cenário de recurso elevado ao uso da política pelo Brasil. As demandas das empresas brasileiras por aplicação de medidas *antidumping*, bem como a resposta governamental,⁴⁴ estão refletidas nas tabelas apresentadas a seguir, que indicam: as importações investigadas na pauta de importações brasileira; as ações e revisões iniciadas, seus resultados, países e produtos afetados.

Como se pode ver na Tabela 6, o número de ações acumulado até dezembro de 2007 corresponde a 142 ações originais e 66 revisões iniciadas pelo Decom/Secex. O número de medidas aplicadas e em vigor agrega o resultado das investigações e revisões, vigentes em dezembro de cada ano, sejam direitos *antidumping* aplicados ou compromissos de preços homologados.

Por um lado, é notória a baixa incidência de aplicação de medidas provisórias na prática brasileira (13% dentre todos os casos iniciados; dentre os que resultaram em aplicação de medidas, 19% foi objeto de medidas preliminares). Por outro lado, a taxa de sucesso da aplicação de medidas em investigações originais pelo Brasil é de 51 %, menor que a dos principais países usuários do instrumento, conforme as notificações de outros países à OMC. O Brasil se destaca como um dos países com menores índices de aplicação de medidas em relação ao número de ações iniciadas – ou seja, o grau de “sucesso” no atendimento à demanda por proteção, no caso brasileiro, revela uma certa preocupação em se evitar a utilização exagerada da política AD, contrastando, por exemplo, com o caso da Índia e da Argentina, cujos índices respectivos são 73% e 71%.⁴⁵

Observa-se, contudo, índice superior no caso de revisões, de 80%, devido à falta de normas multilaterais rigorosas, o que torna mais *automática* a prorrogação de medidas (com base em critérios de análise que levam em conta *suposições de retomada/continuação* da prática de *dumping* e de dano causado). A política brasileira para o caso de revisões não difere do padrão internacional: em geral, é alta a incidência de prorrogações de medidas aplicadas por meio de procedimentos de revisão.⁴⁶

⁴³ Note-se que a demanda por ações *antidumping* se apresenta após aumento de importações, que tenha gerado dano ou ameaça de dano à indústria doméstica.

⁴⁴ A análise não inclui a apresentação de petições pela indústria doméstica que não tenham sido aceitas pelas autoridades, uma vez que essa informação é mantida confidencial.

⁴⁵ Como se observa, a contagem de ações e medidas aplicadas com base nos dados da OMC não corresponde à contagem conforme obtida dos relatórios Decom/Secex, por razão da periodicidade das publicações das notificações; os dados da OMC abrangem o período até o primeiro semestre de 2008.

⁴⁶ Ver Stevenson, 2007.

Tabela 6. Ações iniciadas e medidas aplicadas pelo Brasil no período 1995 – 2007

Ano	Nº de ações ¹ total (a-b)	Investigação da aplicação de medidas			Revisões nas medidas aplicadas		Nº de medidas ^{2,3} em vigor em 2007
		Ações iniciadas (a)	Resultados		Revisões iniciadas (b)	Medidas mantidas ²	
			Medidas Provisórias	Medidas aplicadas ²			
1995	5	5	0	0	0	0	0
1996	17	17	1	5	0	0	6
1997	15	9	0	2	6	0	18
1998	22	15	2	13	2	6	29
1999	18	8	6	5	3	0	39
2000	10	17	0	9	2	0	42
2001	18	8	0	14	1	3	52
2002	17	4	0	5	8	0	57
2003	16	6	0	2	13	7	56
2004	13	8	0	5	5	7	56
2005	13	6	0	3	7	8	52
2006	24	12	0	0	12	7	51
2007	20	13	9	9	7	15	59
Total	208	142	72	72	66	53	-

Notas:

(1) O número de ações baseados nos pares produtos/país de origem pertinentes a cada investigação.

(2) Nas medidas aplicadas e mantidas estão somados os direitos definitivos e compromissos de preço.

(3) As medidas em vigor levam em consideração as ações iniciadas e revisões válidas em dezembro/07.

(4) Para uma mesma ação em 2001, Leite contra a U.E resultou em duas medidas: Aplicação de direito exceto Dinamarca onde foi imposto compromisso de preço.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Decom/Secex/MDIC.

3.4.1.1. Comércio Afetado por Ações Antidumping

A fim de se avaliar a cobertura do valor de comércio sujeito a investigações e/ou medidas AD – ou seja, a parcela do comércio “afetado” pelas medidas AD – buscou-se estimar este valor retirando-se o efeito restritivo das medidas em vigor. Como se sabe, uma vez iniciada uma ação AD, o efeito sobre o fluxo de importação do produto em questão, originário do(s) país(es) citado(s) no ato público oficial de abertura da investigação, pode ser significativo e é normalmente de curto prazo.⁴⁷ Sendo assim, se tomássemos o valor das importações efetivas realizadas a cada ano, referente a cada ação (par produto/país), o valor de comércio obtido já refletiria o efeito das ações / medidas adotadas no período anterior.

Para a estimativa do valor das importações “afetadas” a cada ano, tomou-se: (a) o valor das importações dos pares produto/país originárias dos países citados na abertura das investigações AD, ou sujeitos à cobrança de direitos *antidumping* em vigor, observados no ano anterior ao da abertura da investigação; (b) sobre esse valor aplicou-se o coeficiente de variação anual das importações totais do país; assim, supõe-se que a participação do valor das importações dos produtos investigados, ou sujeitos a medidas, manteve-se fixa, eliminando-se o possível efeito restritivo sobre as correntes de comércio gerado por essas ações/medidas, e assumindo-se que nenhum outro fator teria afetado de forma seletiva as compras externas desses bens.⁴⁸

Para cada ano, foram sendo somados, aos valores dos produtos anteriormente computados, os valores correspondentes a cada nova investigação. Da mesma forma, quando uma medida aplicada foi revogada ou suspensa, o volume de comércio investigado referente a essa ação deixou de ser computado no volume de comércio dos países citados. Estimaram-se também os valores das importações dos produtos investigados, a partir da data de abertura, originários dos países citados e não citados nas aberturas de investigação, de forma a se apurar a cobertura das importações dos produtos investigados em relação aos totais das importações desses produtos. Os valores das importações foram corrigidos pelo IPA dos EUA para valores constantes de 2007.

⁴⁷ Vários autores já mostraram o impacto sobre o fluxo de importações gerado pela abertura de investigação; ver Staiger e Wolag, 1994; Prusa, 1996; Naidin, 1998.

⁴⁸ Essa metodologia difere da adotada anteriormente por Naidin (1998) e seguiu a estabelecida na pesquisa da Rede Mercosul. Vide Naidin et al. (2008).

O volume de comércio afetado pelas medidas *antidumping* vem crescendo quase que continuamente desde 1995, conforme mostra a Tabela 7. Nota-se que, apesar da intensificação do uso do instrumento, o comércio afetado ainda representa uma pequena parcela do total das compras externas. No acumulado do período 1995-2007, o seu valor total representa apenas 1% do valor total das importações brasileiras, conforme mostra a última coluna da Tabela.⁴⁹ Não obstante, é significativo o peso das importações sob investigações, ou seja, cujos produtos estão sujeitos a medidas aplicadas, em relação ao total das importações desses produtos, de, em média, 50,3%. Este último indicador está influenciado pelo número de países citados em cada ação e à presença de fornecedores para o Brasil, alternativos aos países citados exportadores do produto em questão.⁵⁰

⁴⁹ Note-se que o valor de comércio estimado se refere às importações como registradas nas estatísticas da Secex, por NCM-SH, o que implica alguma super estimação desse resultado, pois em vários casos os produtos investigados são definidos com escopo mais específico do que o descrito na respectiva NCM-SH.

Tabela 7. Investigações antidumping : Cobertura das importações afetadas - (Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007)

Ano	Importações afetadas ¹	Total de produtos investigados ²	Total da Importações	Afetadas no total dos produtos investigados em %	Afetadas no total da pauta de importações em %
1995	4,3	8,8	65.250	49,0	0,007
1996	130,4	233,6	67.874	55,8	0,192
1997	244,6	561,3	75.843	43,6	0,323
1998	313,2	1.436,2	73.783	21,8	0,424
1999	594,2	1.481,7	61.903	40,1	0,960
2000	696,1	1.615,1	67.602	43,1	1,030
2001	869,7	1.790,5	66.006	50,1	1,359
2002	782,1	1.473,6	56.833	53,1	1,376
2003	680,7	1.335,9	56.334	51,0	1,208
2004	949,8	1.769,2	70.710	53,7	1,343
2005	1.086,9	1.931,5	78.956	56,3	1,377
2006	1.366,2	2.398,8	95.152	57,0	1,436
2007	1.765,7	2.866,1	120.621	61,6	1,464
Total	9.510,9	18.902,2	956.869	50,3	0,994

Notas:

(1) Corresponde ao valor das importações dos produtos sujeitos à investigações ou à cobrança de direitos antidumping em vigor ano originárias de países citados

(2) Corresponde ao valor das importações dos produtos investigados , a partir da data de abertura , originários dos países citados e não citados.

Obs: valores corrigidos a preço de 2007 pelo IPA-USA.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDCI e Decom/Secex/MDCI.

Em termos de distribuição dos países e produtos alvos das ações AD, os indicadores referentes aos países, reunidos segundo o seu nível de desenvolvimento, revela uma razoável concentração (ver Tabela 8), ainda que cubra um número razoável de países (45 diferentes países).⁵¹ Aos países desenvolvidos se dirigem 58 processos – o que corresponde a 41% do total das ações iniciadas. A China é o principal país alvo das ações, respondendo individualmente por 21 % do total das ações, sendo seguida pelos Estados Unidos, que foram citados em 16% dos casos. A proeminência da China como alvo da política é comum a todos os países-membros da OMC (no período 1995-2007, de um total de 3.097 ações AD iniciadas notificadas à OMC, a China foi alvo em 17,7% dos casos) – resultado que acompanha sua crescente presença nas exportações mundiais.

O fato da China, ainda considerada, na prática brasileira, como economia planificada possibilita, pelas regras da OMC, as autoridades do país importador aplicar maior discricionariedade nos procedimentos contra economias não de mercado. Por consequência, o índice de aplicação de medidas para este país (64%) é superior à média do índice de casos com a aplicação de medidas (51%).

⁵⁰ Como esperado, nota-se a relevância da característica produto-específico da política antidumping, uma vez que seu objetivo de proteção é seletivo ao fornecedor do bem investigado que praticaria preços alegadamente de dumping – assim, quanto menor o número de fornecedores alternativos, menor o potencial de desvio de comércio e maior o impacto restritivo sobre as correntes de comércio gerado pela ação.

⁵¹ A classificação dos países seguiu a adotada para o trabalho da Rede MERCOSUL; ver Naidin et al., (2008), Cap.6

Observa-se que, ao contrário dos demais países do MERCOSUL,⁵² as ações intrazona não são relevantes no sistema brasileiro, no qual a Argentina e Uruguai foram alvos em menos de 5% das ações.

⁵²Ver Naidin et al. (2008).

Tabela 8. Distribuição de ações e medidas aplicadas por níveis de economia e países investigados
Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007 - Países ordenados pelo total de ações

Níveis de economias e países investigados	Nº de ações ¹ total (a-b)	Investigação das aplicações de medidas			Revisões nas medidas aplicadas		Nº de medidas ^{2,3} em vigor em 2007
		Ações iniciadas (a)	Resultados		Revisões iniciadas	Medidas ² Mantidas	
			Medidas ² provisórias	medidas aplicadas			
Segundo Economia							
Desenvolvido	77	58	8	27	19	12	19
Em desenvolvimento	60	39	2	16	21	19	15
Planificada	60	38	8	25	22	19	22
Em transição	11	7	0	4	4	3	3
Segundo países selecionados							
China	43	28	8	18	15	14	20
EUA	28	23	2	8	5	2	5
Índia	10	5	0	2	5	4	2
África do Sul	8	4	1	2	4	4	2
Argentina	7	6	0	3	1	1	3
Alemanha	7	5	2	2	2	1	1
Rússia	7	2	0	2	5	4	2
União Européia	7	5	1	2	2	1	2
México	6	2	1	2	4	4	3
Reino Unido	6	4	0	2	2	2	2
Romênia	5	2	0	2	2	2	2
Taiwan	5	4	0	1	1	0	0
Coréia do Sul	5	5	0	1	0	0	0
Espanha	5	3	1	2	2	2	2
França	5	3	1	3	2	2	2
Japão	4	3	1	1	1	1	1
Venezuela	4	3	0	1	1	1	1
Chile	4	3	0	2	1	1	1
Tailândia	4	3	0	1	1	1	1
Demais 26 países	38	28	0	15	10	6	7
Total	208	142	18	72	66	53	59

Notas:

- (1) O número de ações baseados nos pares de produto/país pertinentes a cada investigação.
- (2) Nas medidas aplicadas e mantidas estão somados os direitos definitivos e compromissos de preço.
- (3) As medidas em vigor levam em consideração as ações iniciadas e revisões válidas em dezembro/07.
- (4) Para uma mesma ação em 2001, Leite contra a U.E resultou em duas medidas, aplicação de direitos, exceto a Dinamarca, onde foi imposto compromisso de preço.
- (5) Foram selecionados os países com participação no total superiores a 2%.

Tabela análoga com a relação completa de países se encontra no anexo

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Decom/Secex/MDIC

A distribuição geográfica dos países afetados reflete a distribuição da "produção mundial" e dos fornecedores nacionais, além de colocar em evidência a natureza seletiva da política *antidumping* (visto que as medidas AD atingem os produtores mais "competitivos" dos produtos investigados). O maior número de queixas da indústria doméstica brasileira dirigiu-se a produtos químicos e derivados (27% das ações originais iniciadas e 26% das medidas aplicadas, conforme Tabela 9 e Tabela 22, em Anexo). Das ações originais para esses setores, 70% se dirigem contra países desenvolvidos – a concentração dos produtos químicos é explicada pela oferta originada dos Estados Unidos, tradicional fornecedor brasileiro.

⁵³ Fonte: site da OMC, www.wto.org, consulta em 09 de janeiro de 2009.

A fabricação de resinas e elastômeros se constitui no segundo setor alvo dessas ações, que se concentram nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento (50% das ações iniciadas para países desenvolvidos, 42% para países em desenvolvimento e 8% para economias planificadas).

O terceiro setor mais afetado é o de fabricação de aço e derivados. Neste caso, a distribuição das ações entre economias desenvolvidas, em desenvolvimento e planificadas é menos concentrada: 35% das ações iniciadas incidem sobre as importações provenientes de países desenvolvidos, 30% para países em desenvolvimento, 25% para economias planificadas e 10% para as economias em transição.

Esse cenário não difere da prática internacional. Os dados disponibilizados pela OMC indicam que tradicionalmente o setor químico é o mais afetado, seguido pelo setor metalúrgico, incluindo aço. Esses setores representaram, respectivamente, 19% e 28% das ações iniciadas pelos membros da OMC entre 1995 e 2007.⁵³

Em termos de valor das importações setoriais afetadas pelas investigações AD (ver Tabela 23 em Anexo), o peso das importações dos produtos afetados por medidas aplicadas (e revisões) nas importações setoriais é, em geral, baixo, inferior a 5% – para o total das importações, este percentual é inferior a 1%. Os únicos setores para os quais o peso das importações afetadas é superior são cimento e alimentos (este resultante de uma única ação iniciada em 1999 sobre as importações de leite, que afetou todos os países da comunidade europeia, além de Argentina, Austrália, Nova Zelândia, e Uruguai).

Tabela 9. Distribuição de ações e medidas aplicadas segundo setores* da CNAE 1.0 e níveis de economia.

Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007 - Setores ordenados pelo total de ações

Setores da CNAE 1.0	Ações iniciadas									
	Economias de mercado				Economias Planificadas		Economias em transição		Total Geral	
	Desenvolvidos		Em desenvolvimento							
	nº de ações	Medidas aplicadas	nº de ações	Medidas aplicadas	nº de ações	Medidas aplicadas	nº de ações	Medidas aplicadas	nº de ações	Medidas aplicadas
Produtos Químicos	19	10	1	1	3	1	4	1	27	13
Fabricação de resina e elastômeros	13	3	11	2	2	0	0	0	26	5
Fabricação de aço e derivados	7	3	6	2	5	4	2	2	20	11
Produtos e preparados químicos diversos	7	2	1	1	3	3	0	0	11	6
Artigos de borracha e plástico	0	0	7	3	1	1	0	0	8	4
Alimentos e bebidas	4	4	2	2	1	1	0	0	7	7
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	2	2	2	2	3	2	0	0	7	6
Móveis e produtos das indústrias diversas	0	0	0	0	7	4	0	0	7	4
Cimento	0	0	3	2	1	0	0	0	4	2
Têxteis	0	0	2	0	1	0	0	0	3	0
Celulose e produtos de papel	2	0	1	1	0	0	0	0	3	1
Demais 12 setores	4	3	3	0	11	9	1	1	19	13
Total	58	27	39	16	38	25	7	4	142	72

Notas:

(1) O número de ações baseadas nos pares produtos/pais de origem pertinentes a cada investigação.

(2) Nas medidas aplicadas e mantidas estão somados os direitos definitivos e compromissos de preço.

(*) Foram selecionados os setores com participação no total de ações ,iniciadas e com revisão ,superior a 15%

Tabela análoga com relação completa de setores se encontra no anexo.

Fonte: elaborado pela Funcex a partir de dados da Decom/Secex/MDCI.

O perfil dos setores afetados por medidas é relevante para a avaliação do potencial impacto sobre a competitividade da economia doméstica, como já apontaram Araújo Jr. e Miranda (2008), pois as ações e medidas aplicadas podem pressionar os custos de produção dos segmentos *upstream* na cadeia produtiva, como no caso do complexo industrial metal-mecânico e químico. Além dos fatores apontados pelos autores, como a magnitude da medida *antidumping*, a participação dos insumos afetados no custo total de produção e o prazo de vigência da medida, a presença ou não de fornecedores alternativos produtivos e o potencial efeito de desvio de comércio também influenciam a magnitude do impacto das medidas AD. Enfim, a representatividade no setor da(s) empresa(s) petionaria(s) também pode indicar em que medida o aumento do custo pode ser repassado para os consumidores. No caso brasileiro, dos 46 petionários, 33 têm representatividade (a participação das empresas da indústria doméstica fabricante do bem em questão) superior a 90%, sinalizando o efeito potencial da proteção conferida ao setor quanto a seus desdobramentos sobre custos nas respectivas cadeias de produção.

3.4.1.2. Resultados das Ações Iniciadas ⁵⁴

Como mostrado na Tabela 6, 51% dos processos AD abertos entre 1995 e 2007 no Brasil foram encerrados com aplicação de medidas (incluídas seis ações que terminaram com compromissos de preço). No caso das revisões, o percentual de manutenção das

⁵⁴ A contagem do número de ações com medidas aplicadas reflete tanto os DAD aplicados quanto os compromissos firmados com empresas exportadoras; pode gerar número maior de medidas do que de ações iniciadas, uma vez que uma ação pode gerar compromissos e direitos aplicados

medidas é muito mais alto, de 80%. Esse resultado contrasta com a utilização desse instrumento em período anterior – ou seja, de 1988 a 1997, quando 36,4% das ações foram finalizadas com aplicação de medidas (Naidin, 1988).

Além de refletir, possivelmente, uma maior organização e capacitação dos atores privados nacionais para solicitações de proteção, essa evolução sinaliza reforço da ênfase política na capacidade administrativa e institucional para condução da política de defesa comercial, considerada necessária para o eficaz combate de preços de *dumping* que causem dano aos produtores domésticos do produto em questão.

Por outro lado, é peculiar na prática brasileira a baixa incidência de medidas preliminares – mesmo em casos que terminam com a aplicação de medidas definitivas –, política que difere do padrão internacional. Essa prática pode implicar num maior tempo de investigação e reduz a possibilidade de defesa dos exportadores e importadores afetados ao longo do processo. Como cerca de 40% das ações não comprovam a prática de *dumping* e/ou dano à indústria doméstica, pode-se imaginar que o efeito restritivo sobre o fluxo de comércio poderia ser reduzido caso o Decom/Secex publicasse determinação preliminar e, eventualmente, tivesse encerrado as investigações em questão mais rapidamente, sem aplicação de medidas.

As tarifas *antidumping* aplicadas são específicas a exportadores (firmas). Logo, para se tentar captar o nível de proteção conferida pela política *antidumping* para os diversos setores e países investigados foi elaborado o conceito de direito DAD médio aplicado. O DAD médio é calculado a partir dos direitos provisórios ou definitivos aplicados em cada ação de investigação de dano para o par produto/país, ponderados pelos anos de vigência da medida. No caso do montante *ad valorem* ter sido dado em diferentes níveis para diferentes empresas num determinado país foi utilizado o montante mais alto.⁵⁵ Mesmo procedimento foi utilizado quando foram aplicadas medidas específicas.

Em seguida, as ações que tiveram medidas específicas aplicadas para o par produto/país foram convertidas para medidas *ad valorem*, utilizando a seguinte formulação:

Tarifa *ad valorem* = (Tarifa Especifica / Preço praticado) * 100

Foi utilizado o preço praticado para o par produto/país no ano anterior da aplicação da medida, ou então, o último ano declarado. As informações de valor, peso ou quantidades importadas do par produto/país para efeito do cálculo do preço foram obtidas junto a Secex/MDIC.

O DAD médio leva em consideração o tempo de vigência das medidas provisórias, mesmo que a decisão final tenha sido contrária à aplicação definitiva, bem como do período das revisões, mesmo que a decisão seja pela suspensão da medida. Apenas não foram considerados os compromissos de preço.

Por último, foi identificado para cada produto afetado o seu respectivo setor CNAE e obtidos os valores máximo e mínimo por setor do montante *ad valorem* vigentes durante os anos de 1995 e 2007 e calculada a média do DAD por setor, esta ponderada pelos anos de vigência de cada medida nesse período. Procedimento análogo foi feito para o cálculo do DAD por país investigado. A explicação no uso do período de vigência da medida nos cálculos está na opção de estimar a proteção real praticada em cada ano.

Conforme vê-se pela Tabela 10, os direitos aplicados podem atingir valores bastante elevados e variar significativamente entre os países (para maiores detalhes, ver Tabela 24 em Anexo). A média do DAD para todos os setores é de 52,5%, variando de 21% no caso do cimento a 485,2% no caso de aparelhos de alta precisão. Os setores que são mais afetados pelos processos AD – químicos e aço – enfrentam DAD inferiores à média (38,3% e 34,8%, respectivamente).

⁵⁵ Para os anos anteriores a 1997, o valor do montante *ad valorem* para o país foi obtido utilizando como média ponderada pelo valor importado de cada empresa. Como atualmente essas informações não estão disponíveis foi decidido por usar o máximo do montante aplicado.

No que diz respeito aos países (Tabela 24 em Anexo), o direito médio mais elevado afeta as importações provenientes da China. Os direitos aplicados sobre as importações provenientes dos principais exportadores para o Brasil, excetuando-se a China, são de 57,3% para a UE, 40,4% para os EUA e 38,5% para a Argentina. Vale chamar a atenção para o fato que o valor dos direitos médios impostos sobre as importações provenientes dos países da América Latina é relativamente baixo. Isto se explica pela pauta de importações brasileiras provenientes destes mercados e revela a baixa competição dos vizinhos latinoamericanos nos mercados de produtos industrializados.

Tabela 10. Medida antidumping aplicadas por setores da CNAE 1.0 - Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007
Setores ordenados pela média do DAD aplicado.

Setores CNAE	Nº de ações ¹ em unidades	Intervalo do direito ²		DAD médio ³
		Mínimo	Máximo	
Aparelhos / instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	1	485,2	485,2	485,2
Móveis e produtos das indústrias diversas	4	44,0	380,6	133,1
Máquinas e equipamentos, inclusive máquinas e equipamentos	2	57,7	848,0	129,5
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	7	13,9	475,1	85,4
Outros equipamentos de transporte	2	42,5	124,6	83,5
Produtos Farmacêuticos	1	76,1	76,1	76,1
Metalurgia de metais não-ferrosos	2	69,0	75,8	72,4
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	1	64,8	102,7	70,2
Eletrrodomésticos	2	45,2	135,1	56,2
Material eletrônico e equipamento de comunicação	1	54,3	54,3	54,3
Alimentos e Bebidas	4	3,9	175,9	52,2
Artigos de borracha e plástico	4	3,4	121,5	49,3
Produtos e preparados químicos diversos	7	6,6	267,6	46,3
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1	43,0	43,0	43,0
Têxteis	2	16,5	64,5	38,4
Produtos químicos	15	3,3	233,4	38,3
Defensivos agrícolas	1	35,8	35,8	35,8
Fabricação de aço e derivados	16	6,4	78,2	34,8
Fabricação de resina e elastômeros	6	9,0	82,6	30,2
Cimento	2	19,4	22,5	21,0
Total	84	3,3	848,0	52,5

Notas:

(1) O número de ações total estão somados as medidas aplicadas e revisões. Foram retiradas as medidas com compromisso de preço.

(2) Valores obtidos a partir dos direitos provisórios ou definitivos aplicados em cada ação para ao par produto/país poderados pelos anos de vigência da medida.

(3) O DAD médio é calculado a partir dos direitos provisórios ou definitivos aplicados em cada ação para o par produto/país, ponderados pelos anos de vigência da medida.

Obs: No caso de montantes *ad valorem* dados á várias empresas em um determinado país foi utilizado um montante mais alto. As Ações com medidas específicas foram convertidas para medidas *ad valorem*.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDCI e Decom/Seccecx/MDCI.

3.4.2. A aplicação de Medidas Compensatórias pelo Brasil

Como já mencionado, é reduzido o número de ações de medidas compensatórias iniciadas pelo Brasil: apenas quatro ações, envolvendo dois países, Índia e Tailândia, um produto do setor de plásticos e outro do setor siderúrgico, e cuja cobertura de comércio é insignificante (ver Tabela 11).

Tabela 11. Medidas compensatórias: Cobertura das importações afetadas – Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007

Ano	Importações afetadas ¹	Total de produtos Investigados ²	Total das Importações	Afetadas no total dos prod .invest.(%)	Afetadas no total da pauta de imp.(%)
1995	0,0	0,0	65.250	-	0,000
1996	0,0	0,0	67.874	-	0,000
1997	0,0	0,0	75.843	-	0,000
1998	0,0	0,0	73.783	-	0,000
1999	0,0	0,0	61.903	-	0,000
2000	0,0	0,0	67.602	-	0,000
2001	6,0	25,8	66.006	23,38	0,009
2002	5,2	24,0	56.883	21,66	0,009
2003	1,3	6,8	56.334	18,75	0,002
2004	1,6	14,1	70.710	11,35	0,002
2005	1,8	15,9	78.956	11,25	0,002
2006	2,2	18,3	95.152	11,79	0,002
2007	18,7	72,7	120.621	25,78	0,016
Total	36,8	177,5	956.867	20,72	0,00

Notas:

(1) Obtido a partir da participação do valor das importações dos produtos sujeitos a investigação ou à cobrança de subsídios originárias dos países citados em relação ao total da pauta na data de abertura da ação. Essa participação é mantida fixa durante a vigência da investigação ou aplicado do direito.

(2) Ao valor em(1) é somado o total do valor das importações dos produtos investigados a partir da data de abertura originários dos países não citados

(3) Os valores de importação estão corrigidos para preços de 2007 pelo IPA-USA.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDCI e Decom/Secex7MDIC.

3.4.3. A Utilização da Política de Salvaguardas

Cenário similar ao do recurso a medidas compensatórias se observa com a aplicação de medidas de salvaguardas. O valor de comércio envolvido é ligeiramente superior, devido à própria natureza desta política, que atinge um número superior de países se comparado ao caso das medidas compensatórias (ver Tabela 12). Porém, desde 1995, apenas dois produtos foram investigados: brinquedos e coco seco. As medidas aplicadas contra as importações de brinquedos foram aplicadas em 1996 e renovadas duas vezes até 2004; já as medidas aplicadas sobre as importações de coco seco foram aplicadas em 2001, renovadas uma vez e continuam em vigor.

Tabela 12. Investigações de salvaguardas : Cobertura das importações afetadas

Ano	Importações afetadas ¹	Total de produtos Investigados ²	Total das Importações	Afetadas no total dos prod. invest.(%)	Afetadas no total da pauta de imp. (%)
1995	0,0	0,0	65.250		0,000
1996	11,2	124,8	67.874	8,96	0,016
1997	12,5	99,7	75.843	12,53	0,016
1998	12,2	115,0	73.783	10,57	0,016
1999	10,2	78,2	61.903	13,05	0,016
2000	11,1	82,0	67.602	13,58	0,016
2001	10,9	65,5	66.006	16,59	0,016
2002	11,5	53,5	56.883	21,51	0,020
2003	11,4	20,9	56.334	22,39	0,020
2004	14,3	85,7	70.710	16,72	0,020
2005	3,0	5,2	78.956	57,75	0,004
2006	3,6	5,7	95.152	63,04	0,004
2007	4,6	7,2	120.621	63,29	0,004
Total	116,4	773,5	956.867	15,05	0,01

Notas:

(1) Obtido a partir participação do valor das importações dos produtos sujeitos a investigações ou à cobrança de salvaguardas originárias dos países não isentos em relação ao total da pauta na data de abertura da ação. Essa participação é mantida durante a vigência da investigação ou aplicação da salvaguarda.

(2) Ao valor em (1) é somado o total do valor das importações dos produtos investigados ,a partir da data de abertura ,originários de países isentos .

(3) Os valores de importação estão corrigidos para preços de 2007 pelo IPA-USA.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDCI e Decom/Secex/MDIC.

4. PROTEÇÃO EFETIVA: QUAL O NÍVEL DE PROTEÇÃO EFETIVAMENTE APLICADO À INDÚSTRIA BRASILEIRA?

A tarifa nominal leva em consideração apenas a proteção dada ao bem final. Ela não considera os benefícios que um produtor de bens finais pode usufruir de uma estrutura tarifária que estabeleça tarifas menores para os produtos que ele utiliza como insumo. Se os insumos importados tiverem um peso elevado em sua produção, a diferença entre o nível de proteção de bens finais e de bens intermediários pode se mostrar uma vantagem importante para o produtor de bens finais. O conceito de proteção efetiva tem por objetivo captar o incentivo – ou desincentivo – que pode haver para determinado produto/setor em função da diferença do nível de proteção dado ao produto final e dado aos insumos, considerando o peso destes no processo de produção.⁵⁶

No presente trabalho, calculou-se a proteção efetiva para dois anos, para os quais dispõe-se de dados recentemente publicados pelo IBGE para a estrutura técnica da economia brasileira (matriz de insumo produto) – 2000 e 2005. Porém, a estimativa da proteção efetiva para o ano de 2000 exige a consideração da incidência do PIS-COFINS, que são impostos originariamente de caráter cumulativo e cuja incidência sofreu modificações entre 2002 e 2004.

4.1. Impostos Cumulativos e a Reforma do PIS/COFINS ⁵⁷

Os impostos cumulativos, que incidem sobre todas as etapas produtivas e sem desconto imposto pago na(s) etapa(s) de produção anteriores,⁵⁸ têm diversos efeitos distorsivos sobre as atividades produtivas. A incidência efetiva destes tributos depende da estrutura da produção, levando a distorções alocativas entre setores. Isto é, a carga tributária efetivamente suportada por cada produto/setor é diferente, penalizando aqueles onde o número de elos na cadeia produtiva é maior e onde a possibilidade de repasse do imposto é menor. Estas distorções alocativas podem induzir à verticalização, inibir a subcontratação e a terceirização, além de desestimular o investimento (imposição sobre os bens de capital). A ausência destas práticas favorece a especialização e uma organização da produção mais eficiente ou mais produtiva.

Estes impostos afetam também a competitividade dos produtos nacionais face aos produtos estrangeiros, seja nas exportações, seja nas importações – este efeito é conhecido como isonomia competitiva. Do lado das exportações, mesmo que o produto final exportado esteja isento de tributos cumulativos, os insumos utilizados em sua produção não são isentados. Do lado das importações, eles causam um efeito redutor sobre o nível de proteção concedida à produção nacional, pois, enquanto o produto importado é tributado apenas uma vez, o produto nacional tem seus insumos taxados várias vezes, de forma cumulativa. As distorções associadas às exportações seriam corrigidas pela desoneração da cobrança dos impostos cumulativos ao longo de toda a cadeia que produz produtos exportáveis; a correção das distorções no lado das importações desaparece ao se tributar os produtos domésticos na forma de imposto sobre o valor adicionado.

No caso brasileiro, além deste efeito associado à cumulatividade destes tributos, estas contribuições não incidiam sobre os produtos importados, agravando a disparidade de tratamento tributário com efeitos perversos sobre a competitividade dos produtos nacionais face aos importados.

Entre 2002 e 2004, duas alterações importantes foram adotadas de forma a reduzir as distorções associadas à cobrança destes tributos. A primeira delas reduziu a cumulativi-

⁵⁶ As referências clássicas para o cálculo de proteção efetiva são Balassa (1971) e Corden (1974). Várias aplicações para países diferentes encontram-se disponíveis. Para o Brasil, encontram-se disponíveis os seguintes trabalhos: Tyler (1981), FIESP/FGV (sem ano) e aqueles de Kume (2003, 2004), cuja metodologia é aplicada aqui.

⁵⁷ Uma apresentação mais detalhada das reformas de 2002-2004 e da metodologia encontra-se na Nota Metodológica deste trabalho.

⁵⁸ Um imposto é cumulativo quando "...incide em duas ou mais etapas da circulação de mercadorias, sem que na etapa posterior possa ser abatido o montante pago na etapa anterior. Exemplos típicos destes tributos são a COFINS, a contribuição para o PIS e a CPMF" (SILVA NETO, 2001). Este tipo de tributação é também conhecida no Brasil como tributação "em cascata".

dade do PIS/PASEP e COFINS para aquelas empresas que recolhessem o IRPJ com base no lucro real.⁵⁹ Essa regra passou a valer para a maioria dos setores. As exceções, ou seja, a permanência no regime cumulativo, ficaram por conta de empresas que são tributadas pelo Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) com base no lucro presumido, empresas que optaram pelo Sistema Integrado de Pagamento de Imposto (SIMPLES), empresas de telecomunicações, vendas de produtos sujeitos à substituição tributária, entre outros.

Apesar de estas leis reduzirem significativamente os níveis de cumulatividade relativos a estas contribuições, o problema permanece nas micro e pequenas empresas, que normalmente adotam o SIMPLES como forma de pagar tributos, e em setores de serviços, dado que a maioria das empresas utilizam o lucro presumido como base para cálculo do IRPJ.⁶⁰

Para se ter uma ideia da magnitude desta medida, as informações sobre a arrecadação do IRPJ da Receita Federal mostram que, em 2004, o regime de lucro real respondeu por cerca de 81% do total de receita do imposto de renda das empresas, ainda que correspondesse a apenas 6% do número de empresas. No outro oposto, encontrava-se o regime SIMPLES, que concentrou cerca de 66% das firmas, mas foi responsável por apenas 6% do total arrecadado com o IRPJ em 2004. Ou seja, estas mudanças beneficiaram sobretudo as grandes empresas.

Outra mudança legislativa, de 2004, também foi fundamental para conferir a isonomia no tratamento tributário de bens nacionais e importados. A Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, permitiu que as contribuições sociais – PIS e COFINS – pudessem incidir sobre os produtos importados.

Em exercício anterior às reformas, Kume (2004) chamou a atenção para o efeito desprotetor dos impostos cumulativos, defendendo a sua supressão. Como veremos pelos resultados, de fato, estas duas mudanças tiveram impactos significativos sobre o nível de proteção à produção doméstica.

4.2. Metodologia

A proteção efetiva da atividade j (g_j) se define como a variação percentual do valor adicionado doméstico protegido (VAD_j), isto é, incluído o efeito das tarifas incidentes sobre o valor do bem final e dos insumos importados, relativamente ao valor adicionado obtido hipoteticamente em situação de livre comércio (VAL_j) (Kume, 2004). Ou seja:

$$g_j = \frac{VAD_j - VAL_j}{VAL_j}$$

A expressão (1) também pode ser escrita a partir das tarifas, conforme a equação (2) a seguir:

$$g_j = \frac{T_j - \sum_i a_{ij} T_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

A proteção efetiva foi calculada para os anos de 2000 e de 2005, utilizando como variáveis: T_i , T_j : vetor de tarifas nominais incidentes sobre produto 'j' e sobre insumos 'i', respectivamente, para os anos de 2000 e 2005, onde $T_j = T_i$;

a_{ij} : valor do insumo 'i' medido a preços internacionais necessário para produzir uma unidade monetária de produto 'j', também mensurado a preços de livre comércio. Este coeficiente se calcula da seguinte forma: $a_{ij} = a_{ij}^d + m_{ij}^d$

⁵⁹ A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, posteriormente convertida na Lei nº 10.637 de 30 de dezembro de 2002, contemplava a regra da não-cumulatividade para o PIS e para o PASEP. Já a a Medida Provisória nº 135 de 30 de outubro de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.833 de 29 de dezembro de 2003, estendeu o regime de não-cumulatividade à COFINS nos mesmos moldes.

⁶⁰ Apesar de reduzir a cumulatividade, alguns críticos afirmam que a carga tributária cresceu após a reforma do PIS/PASEP e da COFINS. Isso se deu porque os contribuintes que passaram a se inserir no regime não-cumulativo, foram "compensados" com alíquotas bem superiores a que estes pagavam anteriormente, quando estava no regime cumulativo.

a_{ij}^d : coeficiente técnico do insumo i adquirido no mercado interno pela atividade j , medido a preços domésticos;

m_{ij}^d : coeficiente técnico do insumo importado i adquirido pela atividade j , medido a preços domésticos;

Na presença de impostos cumulativos, o cálculo da proteção efetiva deve ser corrigido pelo efeito "desprotetor" que estes incorporam ao incidir sobre os consumos intermediários. A tarifa efetiva ajustada por unidade de produto foi calculada apenas para o ano 2000, período prévio à reforma da tributação indireta. Ela é calculada da seguinte forma:

$$g'_j = \frac{(1 + T_j)(1 - c_j) - \sum_i a_{ij}(1 + T_i) - \sum_i a_{ij}c_i}{1 - \sum_i a_{ij}} - 1$$

E, simplificando os termos, a expressão fica:

$$g'_j = \frac{T_j - c_j - T_j c_j - \sum_i a_{ij} T_i - \sum_i a_{ij} c_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

Onde:

g'_j : representa a proteção efetiva ajustada para o ano 2000, descontando o efeito desprotetor que introduzem os impostos cumulativos (PIS/PASEP e COFINS);

T_i, T_j : vetor de tarifas nominais para o ano 2000 que toma subíndice 'j' quando é sobre produto e toma o subíndice 'i', quando é sobre insumos, ou seja, $T_j = T_i$;

C_j : vetor de alíquota efetiva direta da PIS/PASEP/COFINS aplicada sobre o produto j ⁶¹;

C_i : vetor de alíquota efetiva indireta da PIS/PASEP/COFINS aplicada o insumo i ;

a_{ij} : valor do insumo 'i' medido a preços internacionais necessário para produzir uma unidade monetária de produto 'j', também mensurado a preços de livre comércio e calculado a partir das informações da MIP para o ano 2000. Estes coeficientes são calculados de acordo com a metodologia especificada na Nota Técnica.

Vale assinalar que o cálculo da proteção efetiva para o ano 2000 desconta tanto os efeitos diretos (c_j) quanto os indiretos (c_i) do PIS/PASEP/CONFINS. Isto se deve ao fato de que os produtos nacionais perdiam competitividade face aos importados não somente por conta da cumulatividade destes impostos, mas também devido a não-incidência sobre os bens importados. Assim, o efeito descontado no vetor de alíquota efetiva indireta corresponde à cumulatividade e efeito descontado no vetor de alíquota efetiva direta corresponde à imposição do PIS/PASEP e da COFINS somente sobre os produtos nacionais.

4.3. Proteção Efetiva no Brasil

O cálculo da proteção efetiva para os dois anos em questão revela duas dimensões importantes da política de importações: uma temporal e outra setorial.

Quanto à evolução da proteção, a tabela a seguir apresenta os dados para o total da pauta de importações. A média simples da tarifa efetiva calculada para os 33 setores agropecuários e industriais foi de 27,5% em 2000 e de 25,8% em 2005. Embora estes dados sugiram uma fraca tendência à redução do nível de proteção efetiva, o desconto dos impostos cumulativos da tarifa efetiva em 2000 faz a média cair para 15,3% antes das reformas de 2002/2004 – ver coluna "tarifa efetiva líquida de impostos 2000". Ou seja, a incidência "em cascata" do PIS/PASEP e COFINS reduzia significativamente o nível de proteção à economia doméstica. O fim do regime cumulativo, ainda que não de forma integral, concedeu isonomia de tratamento entre produtos importados e nacionais e fez com que o nível de proteção se mantivesse no nível de 2000, caso não houvesse a distorção tributária.

⁶¹ Conforme detalhado na metodologia, estes vetores (c_i e c_j) dependem das hipóteses de repasse dos impostos.

Quanto à outra dimensão – setorial – as mudanças já ficam evidentes a partir da tabela resumida, que coloca em evidência a mudança na amplitude de variação das tarifas por setor. Tanto o desvio padrão quanto a tarifa máxima apresentaram alterações significativas entre 2000 e 2005.

Tabela 13. Evolução da proteção efetiva média no Brasil, 2000-2005

	Tarifa Efetiva 2000	Tarifa Efetiva líquida de impostos 2000	Tarifa Efetiva 2005
Média simples	27.5	15.3	25.8
Desvio padrão	15.9	14.4	33.3
Máximo	58.6	50.8	180.0
Mínimo	-6.0	-30.9	-4.6

Fonte: IBGE, SECEX. Elaboração própria.

A seguir, apresentamos os resultados setoriais. Aqui, será privilegiada a análise da estrutura de proteção efetiva mais recente – 2005 – ainda que, quando pertinente, sejam feitas referências às mudanças entre os dois anos disponíveis. Isto se deve ao fato de que, mais adiante, é feita uma decomposição da variação da proteção efetiva entre 2000 e 2005, onde se analisa com mais detalhe a *evolução* da proteção setorial e seus fatores explicativos. Ademais, voltaremos a este ponto na última seção quando confrontamos o desempenho importador e a evolução da proteção no Brasil.

A estrutura de proteção efetiva reproduz algumas das características da proteção nominal (analisadas na seção 3.1), conforme se vê na Tabela 14 e no Gráfico 5. São elas: 1) o fenômeno da escalada tarifária se reproduz em termos efetivos; 2) a baixa proteção para alguns dos principais setores de exportação da economia brasileira e 3) o elevado nível de proteção à indústria automobilística.

O setor de automóveis, camionetas e utilitários, assim como o de caminhões e ônibus são aqueles que desfrutam dos níveis de proteção mais elevados: a proteção efetiva para o primeiro setor é estimada em 179,9% e, para o segundo, 128,2%. Isto reflete tanto aspectos técnicos da produção destes produtos, mas sobretudo o fenômeno de escala tarifária neste setor (não somente em relação a autopeças mas outros insumos utilizados indiretamente na produção). A proteção efetiva para o setor de autopeças é de 33,3%. Para a produção de outros equipamentos de transporte, é ainda menor, de 15,2%. Este setor se destaca por ter tido um forte crescimento da proteção efetiva entre 2000 e 2005, crescimento este devido à operação conjunta dos três possíveis fatores explicativos: modificações na estrutura técnica, na proteção nominal e na incidência de impostos indiretos.

O complexo têxtil, que desfruta de uma proteção nominal elevada, também desfruta de uma proteção efetiva pouco acima da média de todos os setores. Porém, aqui, a escalada tarifária não é observada, visto que a proteção de têxteis (27,6%) é muito próxima da calculada para artigos de vestuário (29,8%). A proteção efetiva ao setor de artefatos de couro e calçados é inferior aos demais – 23,9%.

Dentre os setores de agropecuária, pesca e alimentos, o fenômeno de escalada tarifária é bem marcado. O nível de proteção efetiva para agricultura, silvicultura e exploração florestal é de apenas 1,5%, enquanto para pecuária e pesca é de 2,3%. Já para alimentos e bebidas, a tarifa efetiva estimada é de 29,7%. Dentre os setores que apresentam proteção efetiva elevada, encontram-se dois setores cujas tarifas nominais são bastante elevadas e o peso dos insumos importados são bastante fracos – aliás, devido ao baixo grau de elaboração, o número de relações intersetoriais é relativamente baixo. São eles: produtos de fumo (51%) e álcool (38,9%).

Dentre os setores produtores de máquinas, equipamentos, componentes e eletrodomésticos, este último se destaca como aquele com maior proteção efetiva (45,3%), refletindo não somente questões técnicas, mas também a elevada proteção nominal concedida a este setor. Dos demais, os aparelhos de alta precisão (aparelhos/instrumentos hospitalares, de medida e óptico) são aqueles cuja proteção é mais baixa (15,6%), seguidos de máquinas para escritório e material de informática (17,2%) e máquinas e equipamentos (18,6%). A proteção efetiva dos dois restantes – máquinas e aparelhos elétricos e material eletrônico e de telecomunicações – é de respectivamente 25,9% e 22,7%.

A proteção efetiva difere bastante entre os sete setores que compõem o complexo químico, indo de 3,9% (produtos farmacêuticos) a 30,4% (tintas, vernizes, esmaltes). Além deste último setor, outros dois apresentam proteção superior à

média total – perfumaria, higiene e limpeza (30,2%) e resina e elastômeros (27,4%). Produtos químicos, defensivos agrícolas e produtos e preparados químicos diversos apresentam níveis intermediários de proteção, entre 13,8% e 19,3%.

A extração e o refino de petróleo se deparam com números negativos. Ou seja, eles estariam “desprotegidos”, no sentido que a tarifa dos insumos utilizados em sua produção tem uma proteção relativamente superior ao do produto final, que, como se vê pela primeira coluna da tabela, têm tarifas nominais muito baixas – as médias são de zero e 0,8%.

Para os produtos de origem mineral, exceto petróleo e gás, as tarifas variam bastante entre os setores. Os setores da indústria extrativa (minério de ferro e outros setores da indústria extrativa) e cimento, têm níveis de proteção muito baixos (1,4%, 1,8% e 4%, respectivamente). Os demais, que consistem em setores produtores de bens mais elaborados, se beneficiam de níveis de proteção efetiva mais elevados. É o caso de outros produtos de minerais não-metálicos (20,2%), ferro, aço e derivados (23,7%) e produtos de metal (25,2%). Apenas o setor de metalurgia de não-ferrosos tem um nível de proteção intermediário de 12%.

Vale assinalar que, diferentemente da tarifa nominal, a informação contida no cálculo da tarifa efetiva tem um caráter mais informativo das diferenças intersetoriais em termos de incentivo e desincentivo à produção nacional dada pela estrutura tarifária nominal e pela composição técnica da produção. Ou seja, ela não nos dá uma informação precisa em termos de diferenças de preços, como a tarifa nominal. Por esta razão, o Gráfico 5 apresenta as tarifas nominais e efetivas por setor, tornando mais fácil a visualização destas diferenças.

Gráfico 5. Proteção nominal e efetiva, 2005 (em %)

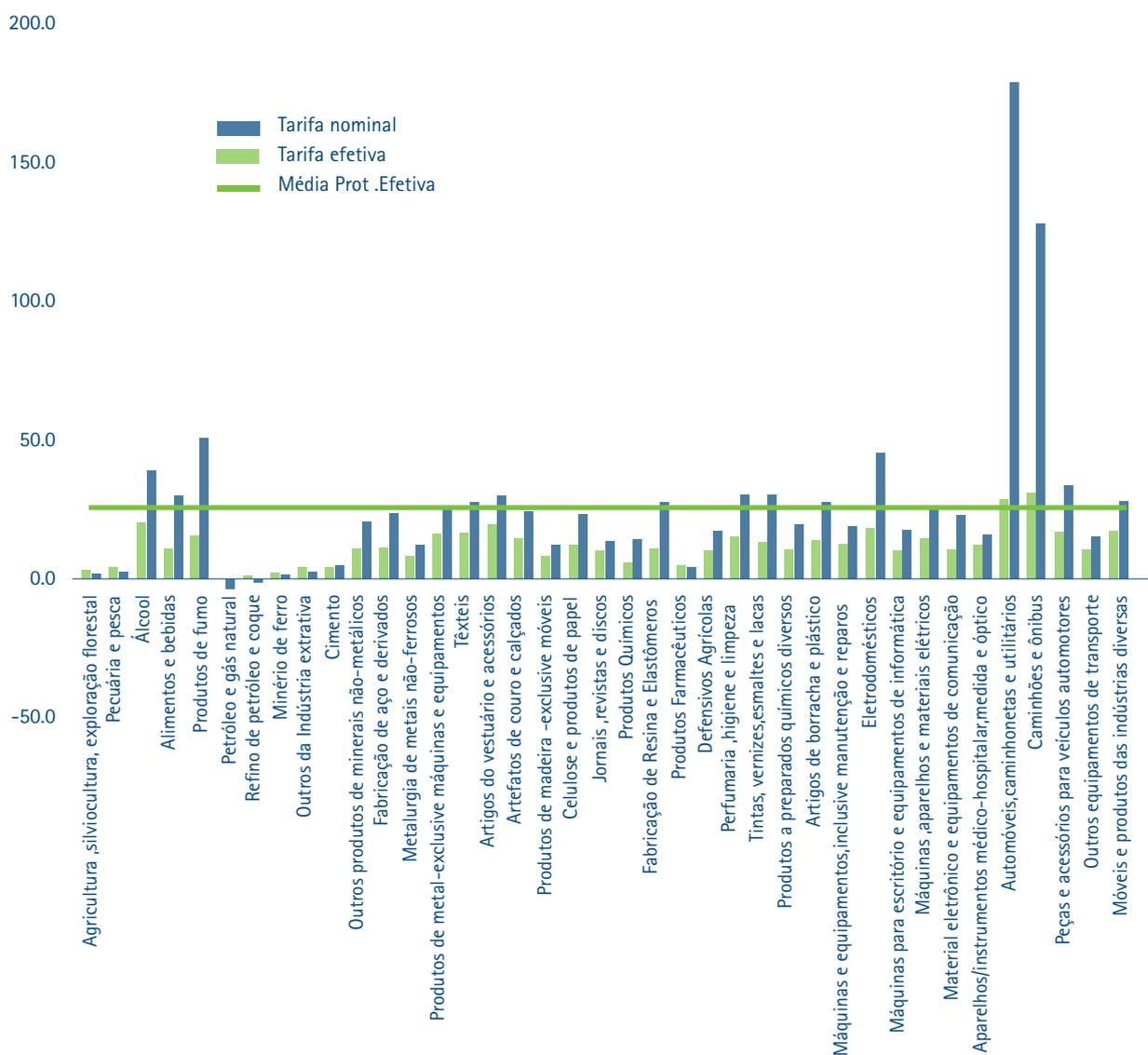


Tabela 14. Proteção nominal e efetiva - 2005 (em %)

Setores atividade	Tarifa nominal média 2000	Tarifa Efetiva 2000	Tarifa Efetiva líquida de impostos 2000	Tarifa nominal média 2005	Tarifa Efetiva 2005
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	3.4	1.7	-4.5	2.8	1.5
Pecuária e pesca	3.1	0.1	-0.5	4.0	2.3
Álcool	23.0	51.7	50.8	0.0	-4.6
Alimentos e bebidas	13.1	38.4	21.1	10.7	29.8
Produtos do fumo	23.0	53.2	30.0	15.3	51.0
Petróleo e gás natural	0.0	-4.9	-5.4	0.0	-3.6
Refino de petróleo e coque	1.0	-6.0	-30.9	0.8	2.0
Minério de ferro	5.0	6.7	-3.3	2.0	1.4
Outros da indústria extrativa	6.0	5.1	-3.7	3.7	1.8
Cimento	7.0	10.0	9.2	4.0	4.5
Outros produtos de minerais não-metálicos	14.0	27.1	14.8	10.6	20.2
Fabricação de aço e derivados	14.4	28.3	14.3	11.2	23.7
Metalurgia de metais não-ferrosos	11.3	18.3	5.5	7.8	12.0
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	19.3	31.5	19.9	15.9	25.2
Têxteis	19.2	31.3	19.5	16.3	27.6
Artigos do vestuário e acessórios	22.4	31.0	21.2	19.6	29.8
Artefatos de couro e calçados	18.1	33.0	16.5	14.2	23.9
Produtos de madeira - exclusive móveis	11.0	14.9	6.1	8.1	12.0
Celulose e produtos de papel	14.6	22.7	11.0	12.0	23.1
Jornais, revistas, discos	12.6	17.1	16.5	10.1	13.4
Produtos químicos	9.4	25.2	2.5	5.6	14.1
Fabricação de resina e elastômeros	13.9	37.3	12.4	10.5	27.4
Produtos farmacêuticos	9.6	12.9	12.2	4.3	4.3
Defensivos agrícolas	13.3	30.3	26.8	9.9	22.5
Perfumaria, higiene e limpeza	17.7	29.4	17.9	15.0	32.0
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	16.3	38.0	20.0	13.3	31.5
Produtos e preparados químicos diversos	13.2	23.9	8.6	10.0	19.3
Artigos de borracha e plástico	17.0	34.1	17.0	13.6	27.3
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	20.0	33.9	21.0	12.1	18.6
Eletrodomésticos	21.9	48.9	31.0	18.2	45.3
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	20.6	38.0	18.1	9.8	17.2
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	19.0	38.2	22.7	14.4	25.9
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	19.9	48.2	25.5	10.4	22.8
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	19.2	24.8	16.8	12.2	15.6

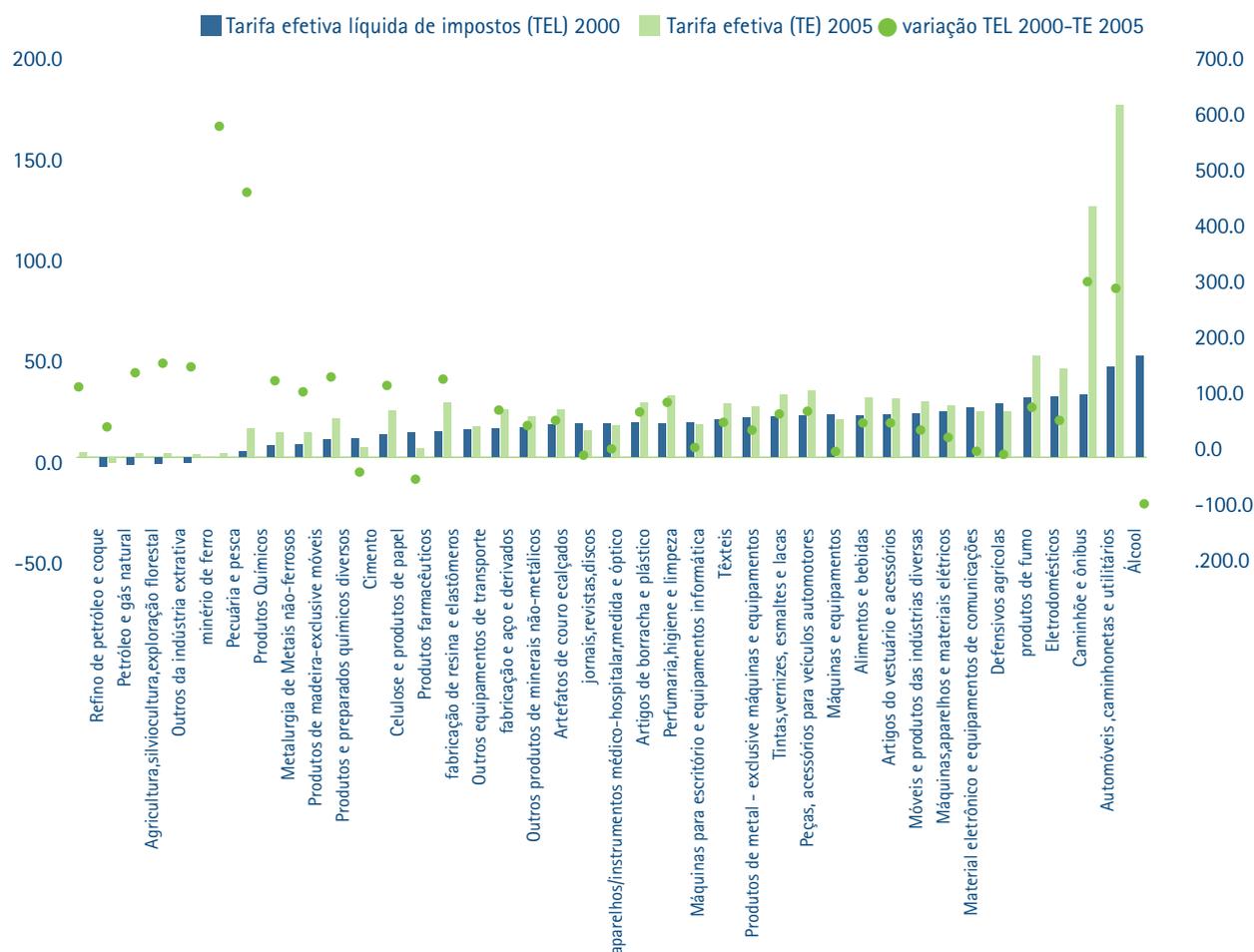
Setores atividade	Tarifa nominal média 2000	Tarifa Efetiva 2000	Tarifa Efetiva líquida de impostos 2000	Tarifa nominal média 2005	Tarifa Efetiva 2005
Automóveis, camionetas e utilitários	21.2	58.6	46.4	28.6	180.0
Caminhões e ônibus	20.6	43.9	32.1	30.7	128.3
Peças e acessórios para veículos automotores	19.8	35.1	20.7	17.1	33.4
Outros equipamentos de transporte	17.6	28.3	13.3	10.4	15.3
Móveis e produtos das indústrias diversas	20.7	32.2	21.6	17.3	27.5
Média	14.7	27.5	15.3	11.1	25.8
Desvio padrão	6.5	15.9	14.4	6.8	33.3
Máxima	23.0	58.6	50.8	30.7	180.0
Mínima	0.0	-6.0	-30.9	0.0	-4.6

Fonte: IBGE/SECEX. Elaboração própria.

4.3.1. Evolução da Proteção Efetiva entre 2000 e 2005

Como se vê pelas tabelas 13 e 14, ao se considerar a proteção efetiva líquida de impostos em 2000 e compará-la com o nível observado em 2005, existe uma diferença significativa. Porém, nem todos os setores foram afetados da mesma maneira. O Gráfico 6 apresenta os níveis das tarifas efetivas para os dois anos em questão, assim como a variação entre os dois períodos, sendo que os setores estão ordenados de forma crescente para a proteção em 2000 líquida de impostos. Este gráfico mostra que a proteção efetiva aumentou para a maioria dos setores, com exceção de nove dos 39 setores. Dos setores que apresentaram redução no nível de proteção efetiva, a maior queda foi no setor de álcool, seguido de produtos farmacêuticos e cimento, sendo menos significativa a redução para os outros seis setores. Em geral, o aumento de proteção atingiu os setores de menor nível em 2000. Porém, foi particularmente significativa para quatro setores: pecuária e pesca, produtos químicos, caminhões e ônibus e automóveis, camionetas e ônibus. Destes, o primeiro apresentava um nível de proteção negativo que aumentou para menos de 5%, o segundo viu seu nível de proteção efetiva passar de 2,5% para 14,4%, mas foram os dois últimos que viram sua proteção atingir os níveis mais elevados, de 128% e 180%, respectivamente.

Gráfico 6. Evolução da tarifa efetiva 2000-2005



A variação da tarifa efetiva decorre de três fatores: da variação da proteção nominal, de alterações na estrutura técnica dos setores ou do efeito da reforma tributária.

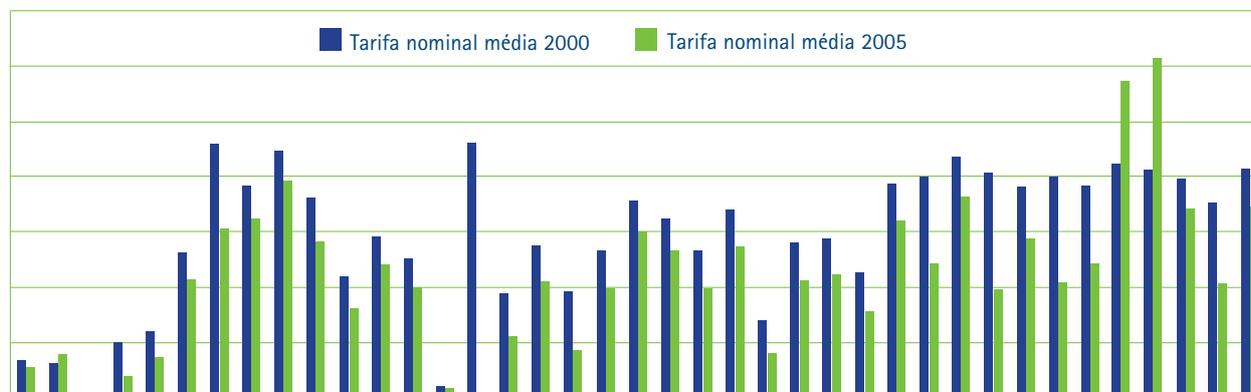
Quanto à proteção nominal, houve uma queda da tarifa generalizada em virtude da eliminação dos 3 pontos percentuais que haviam sido implementados pelos quatro países do MERCOSUL em 1997 quando da crise asiática. Porém, outras mudanças foram conduzidas seja através da concessão de exceções, seja através de medidas específicas para determinados setores. Dos 39 setores analisados, 35 viram sua tarifa média decrescer, sendo algum deles significativamente, conforme vê-se pelo Gráfico 7. Vale chamar a atenção para álcool – que teve sua tarifa reduzida para 0% quando os produtos têm fins carburantes⁶² –, minério de ferro, produtos farmacêuticos, produtos químicos, máquinas para escritório e informática, e material eletrônico e de telecomunicações. Em alguns casos, a evolução da tarifa nominal é o principal fator explicativo da evolução da proteção efetiva: é o que ocorre notadamente com o álcool e com os produtos farmacêuticos. Na maioria dos setores, porém, a evolução da tarifa nominal foi compensada pela reforma tributária e pela evolução técnica. No sentido oposto, três setores tiveram suas tarifas aumentadas: automóveis, camionetas e utilitários, caminhões e ônibus e, com um aumento menor, pecuária e pesca.

Em suma, a tarifa nominal em geral agiu no sentido contrário ao observado pela tarifa efetiva, se esta considerar o efeito dos impostos cumulativos. Isto fica claro na compa-

⁶² Não há distinção na classificação comercial sobre o fim de utilização do álcool. Dada a importância deste produto em termos de comércio exterior e produção para o Brasil, consideramos a tarifa nula para todos os produtos.

ração dos três diferentes níveis tarifários. Conforme se viu na Tabela 13, se não houvesse sido corrigida a distorção infligida pela legislação tributária, a proteção efetiva teria tido, em média, uma leve redução.⁶³

Gráfico 7. Evolução da proteção nominal, 2000-2005



Fonte: SECEX, IBGE. Elaboração própria.

Quanto à evolução técnica, ela pode levar a variações na proteção efetiva ao alterar o peso dos insumos por unidade do produto. Um aumento dos consumos intermediários (aij) externalizados pela firma induz a um aumento da proteção efetiva, o que caracteriza um processo de “desintegração” ou desverticalização do processo produtivo. A fim de captarmos estes fenômenos, foram calculados os indicadores de interdependência produtiva de Chenery-Watanabe,⁶⁴ que correspondem ao somatório (vertical) dos aij e indicam se está havendo, ao longo de tempo, uma integração ou desintegração do processo produtivo.

O desempenho dos setores é bastante dispar em termos de integração e desintegração produtiva. Porém, percebe-se que, para três dos quatro setores com maior crescimento do nível de proteção efetiva – pecuária e pesca, caminhões e ônibus e automóveis, camionetas e ônibus –, a evolução técnica agiu no sentido de reforçar a evolução da proteção nominal. Ou seja, para estes setores ocorreu um processo de desintegração produtiva, que exerceu uma influência positiva sobre o grau de proteção efetiva (conforme a Tabela 15, vê-se que os indicadores acusam uma forte desintegração). O caso dos produtos químicos, o quarto dos setores com maior crescimento, é diferente: a estrutura técnica praticamente não se alterou neste período e, logo, o aumento da proteção efetiva não está relacionado à evolução técnica deste setor. Ou seja, a evolução da estrutura técnica não explica a evolução da proteção efetiva em todos os setores, porém, em alguns casos, ela parece ter contribuído para reforçar os demais fatores (proteção nominal e reforma tributária) entre 2000 e 2005.

⁶³ O cálculo da tarifa nominal descontando-se o efeito direto dos impostos encontra-se na Nota Técnica Metodológica.

⁶⁴ Os indicadores aqui calculados correspondem ao peso dos consumos intermediários sobre o valor de produção, isto é, os indicadores de efeitos de encadeamento “para trás” de Chenery e Watanabe.

Tabela 15. Evolução do grau de integração dos setores (1), 2000-2005.

Setores	2000	2005	variação % 2000-2005
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	0.342	0.394	15%
Pecuária e pesca	0.419	0.478	14%
Petróleo e gás natural	0.490	0.552	13%
Minério de ferro	0.577	0.541	-6%
Outros da indústria extrativa	0.518	0.561	8%
Alimentos e bebidas	0.779	0.770	-1%
Produtos do fumo	0.649	0.774	19%
Têxteis	0.599	0.581	-3%
Artigos do vestuário e acessórios	0.512	0.562	10%
Artefatos de couro e calçados	0.707	0.676	-4%
Produtos de madeira - exclusive móveis	0.509	0.597	17%
Celulose e produtos de papel	0.610	0.679	11%
Jornais, revistas, discos	0.523	0.502	-4%
Refino de petróleo e coque	0.837	0.834	0%
Álcool	0.616	0.540	-12%
Produtos químicos	0.789	0.790	0%
Fabricação de resina e elastômeros	0.804	0.753	-6%
Produtos farmacêuticos	0.510	0.507	-1%
Defensivos agrícolas	0.827	0.771	-7%
Perfumaria, higiene e limpeza	0.586	0.661	13%
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0.731	0.704	-4%
Produtos e preparados químicos diversos	0.697	0.711	2%
Artigos de borracha e plástico	0.716	0.692	-3%
Setores	2000	2005	variação % 2000-2005
Cimento	0.568	0.641	13%
Outros produtos de minerais não-metálicos	0.629	0.603	-4%
Fabricação de aço e derivados	0.668	0.692	4%
Metalurgia de metais não-ferrosos	0.651	0.663	2%
Produtos de metal - exclusive máq. e equip.	0.588	0.552	-6%
Máq. e equipamentos, inclusive manutenção	0.627	0.683	9%
Eletrrodomésticos	0.723	0.746	3%
Máq. escritório e equipamentos de informática	0.753	0.787	4%
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0.686	0.639	-7%
Mat.eletrônico e equipamentos de comunicações	0.783	0.828	6%
Ap./inst. médico-hospitalar, medida e óptico	0.421	0.473	12%
Automóveis, camionetas e utilitários	0.805	0.899	12%
Caminhões e ônibus	0.750	0.839	12%
Peças e acessórios para veículos automotores	0.667	0.717	8%
Outros equipamentos de transporte	0.685	0.738	8%
Móveis e produtos das indústrias diversas	0.546	0.537	-2%

Notas: (1) indicador vertical de Chenery e Watanabe (somatório aij).

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Conforme mencionado anteriormente, o efeito da incidência do PIS/COFINS foi incluído no cálculo da tarifa efetiva para 2000, ano prévio à reforma tributária. Para tal (e como detalhado na metodologia), deve-se proceder inicialmente ao cálculo da *incidência* efetiva dos impostos, para o qual necessita-se da alíquota efetiva dos impostos. Esta alíquota difere da alíquota legal devido às exceções e regimes especiais.⁶⁵ A partir do exame da legislação vigente e da realização das compatibilizações de classificação necessárias, chegou-se ao vetor de *alíquota* efetiva do PIS/COFINS, cujos valores são apresentados em anexo. A diferença entre a alíquota efetiva e legal não é grande para a média dos setores (3,8% e 3,4%, respectivamente), porém, apresenta um padrão bastante diferenciado conforme atestam as alíquotas medianas – 4,3% e 2,9% – e máximas – 5,6% e 14,8%.

⁶⁵ Na Nota Metodológica encontram-se detalhadas as exceções e os regimes.

O vetor de alíquota efetiva é utilizado para calcular a incidência efetiva destes impostos, feitas as hipóteses de repasse dos setores que dizem respeito tanto à incidência direta quanto à indireta. Como se pode ver pela Tabela 16, a incidência efetiva média do PIS/COFINS para toda a economia atingia 3,69% em 2000, resultante de uma incidência direta de 2,95% e de uma incidência indireta de 0,74%. O peso da incidência indireta do PIS/COFINS difere bastante entre os setores, devido à localização na cadeia produtiva, à estrutura de mercado e à capacidade de repasse dos impostos.

Alguns setores, como o farmacêutico e de defensivos agrícolas, por exemplo, têm seus produtos finais isentos destes impostos devido à existência de regimes especiais. Eles estão, porém, sujeitos à incidência indireta, fazendo com que a incidência efetiva seja diferente de zero. Em outro extremo, os setores de agropecuária e fumo, o peso da incidência indireta é mais fraco, devido à baixa capacidade de encadeamento para trás destes setores.

Em termos gerais, a incidência indireta é reduzida como consequência do baixo número de setores para os quais se introduziu a hipótese de repasse (15, de um total de 55 atividades), sendo que a maior parte deles são atividades terciárias com escassos efeitos de encadeamento e baixo nível de interdependência produtiva.

Tabela 16. Incidência direta, indireta e efetiva de PIS/PASEP/COFINS segundo os setores, 2000 (em %)

	Incidência Direta	Incidência Indireta	Incidência Efetiva Ci (%)
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	3,65	0,44	4,09
Pecuária e pesca	0,00	0,00	0,00
Petróleo e gás natural	0,00	0,00	0,00
Minério de ferro	3,65	0,91	4,56
Outros da indústria extrativa	3,65	0,72	4,37
Alimentos e bebidas	3,00	1,31	4,31
Produtos do fumo	6,36	0,68	7,03
Têxteis	3,65	0,69	4,34
Artigos do vestuário e acessórios	3,65	0,65	4,30
Artefatos de couro e calçados	3,65	0,79	4,44
Produtos de madeira - exclusive móveis	3,65	0,53	4,18
Celulose e produtos de papel	3,65	0,66	4,31
Jornais, revistas, discos	0,00	0,00	0,00
Refino de petróleo e coque	3,65	1,95	5,60
Álcool	0,00	0,00	0,00
Produtos químicos	3,65	1,10	4,75
Fabricação de resina e elastômeros	3,65	1,08	4,73
Produtos farmacêuticos	0,00	0,68	0,68
Defensivos agrícolas	0,00	1,25	1,25
Perfumaria, higiene e limpeza	3,65	0,79	4,44
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	3,65	0,98	4,63
Produtos e preparados químicos diversos	3,65	0,88	4,53
Artigos de borracha e plástico	3,65	0,89	4,54
Cimento	0,00	0,00	0,00
Outros produtos de minerais não-metálicos	3,65	1,22	4,87
Fabricação de aço e derivados	3,65	0,82	4,47
Metalurgia de metais não-ferrosos	3,65	0,99	4,64
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	3,65	0,70	4,35
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	3,65	0,74	4,39
Elerodomésticos	3,65	0,82	4,47
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	3,65	0,68	4,33
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3,65	0,76	4,42
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	3,65	0,81	4,46
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	3,65	0,46	4,11
Automóveis, camionetas e utilitários	1,54	1,00	2,54
Caminhões e ônibus	2,07	0,87	2,94
Peças e acessórios para veículos automotores	3,65	0,76	4,41
Outros equipamentos de transporte	3,65	0,60	4,25
Móveis e produtos das indústrias diversas	3,65	0,68	4,33
Média simples	2,95	0,74	3,69
Mediana	3,65	0,76	4,35
Máximo	6,36	1,95	7,03
Mínimo	0,00	0,00	0,00
Desvio Padrão	1,53	0,39	1,75

4.3.2. Decomposição da Variação da Tarifa Efetiva entre 2000 e 2005

A contribuição da reforma tributária na evolução da proteção efetiva foi identificada a partir da decomposição do crescimento da proteção efetiva entre 2000 e 2005, conforme mostrado a seguir.

$$\frac{TE_{2005} - TEL_{2000}}{TEL_{2000}} = \frac{TE_{2005} - TE_{2000}}{TEL_{2000}} + \frac{TE_{2000} - TEL_{2000}}{TEL_{2000}}$$

O primeiro membro da identidade é a variação da tarifa efetiva do ano 2005 relativamente à tarifa líquida de impostos do ano 2000. Este crescimento corresponde à soma do crescimento da tarifa efetiva do 2005 relativamente à de 2000 (sem considerar o efeito dos impostos) e da diferença percentual entre as tarifas vigentes no ano 2000 com e sem impostos, que chamaremos de "efeito reforma". Os resultados desta decomposição encontram-se na Tabela 17, sendo as primeiras três colunas correspondentes aos membros da identidade (respectivamente). A última coluna apresenta o peso do efeito da reforma tributária e a penúltima, o peso dos demais efeitos (variação da proteção nominal e da mudança técnica).

Os resultados mostram a importância da tributação cumulativa na análise da evolução da proteção efetiva. A coluna 2 evidencia a redução da proteção devida à evolução das tarifas na maior parte dos setores. No entanto, a cumulatividade dos impostos indiretos tinha um efeito *desprotetor* no ano 2000 de tal envergadura, que, quando considerado, é capaz de mais do que compensar tal efeito, resultando em um aumento da proteção. Para a média dos setores, este fato fica evidente pela última linha da tabela. O crescimento da proteção efetiva entre 2000 e 2005 resulta, sobretudo, do forte efeito positivo da reforma tributária, que mais do que compensa os efeitos negativos dos demais fatores. Em outras palavras, sem a reforma da tributação indireta cumulativa, a proteção efetiva teria caído ao longo deste período devido à evolução da estrutura técnica e das tarifas nominais.

De fato, os resultados revelam a magnitude da distorção que o sistema tributário impunha aos produtos domésticos, face aos produtos importados, devido à incidência em cascata e à não tributação dos produtos importados.

Embora a reforma tenha tido um efeito "protetor" para a maioria dos setores, os resultados podem diferir. A interação destes dois efeitos, que podem ou não ter tido o mesmo sentido e com magnitudes diferentes, fica clara no Gráfico 8. Nos casos de pecuária e pesca, petróleo e gás natural, automóveis, caminhonetes e utilitários, e caminhões e ônibus, todos os efeitos tiveram o mesmo sentido, para um aumento da proteção efetiva. Porém, o efeito "protetor" da reforma foi menos importante do que o efeito *também* protetor dos demais fatores.

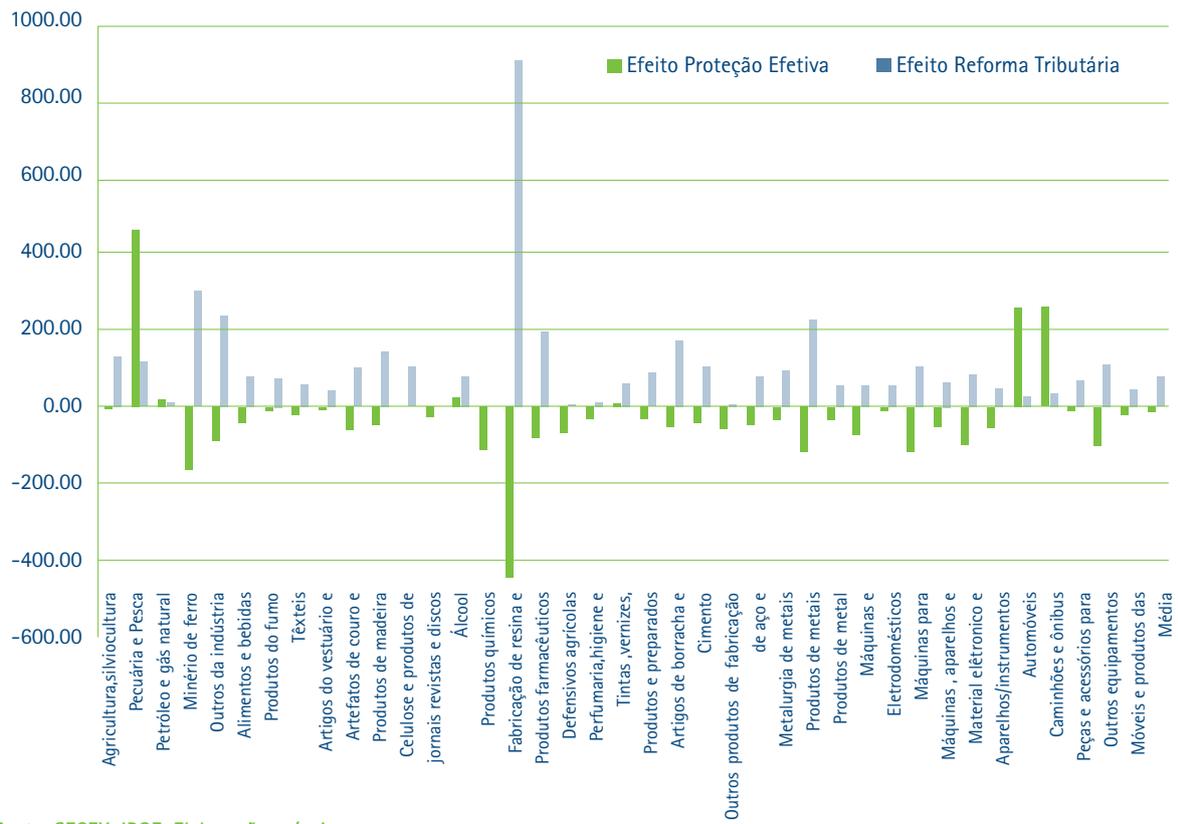
Para jornais e discos, álcool, produtos farmacêuticos e defensivos agrícolas, cimento, máquinas e equipamentos, e instrumentos, a reforma tributária atuou em sentido inverso, isto é, teve efeito *desprotetor*.

Tabela 17. Decomposição da variação da tarifa efetiva entre 2000 e 2005

	Δ PEL2000- PE2005 (1)	Δ PE2000- PE2005 (2)	Δ PEL2000- PE2000 (3)	Peso outros efeitos (2)/(1)	Peso efeito Reforma (3)/(1)
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	141.77	-4.28	137.14	-3.02	96.73
Pecuária e pesca	694.31	467.53	117.81	67.34	16.97
Petróleo e gás natural	47.69	24.08	9.62	50.49	20.18
Minério de ferro	173.24	-162.98	306.83	-94.07	177.11
Outros da indústria extrativa	172.68	-90.81	241.06	-52.59	139.60
Alimentos e bebidas	55.13	-40.68	81.58	-73.80	147.98
Produtos do fumo	74.87	-7.37	77.58	-9.84	103.61
Têxteis	47.24	-18.74	60.42	-39.68	127.90
Artigos do vestuário e acessórios	43.13	-5.54	45.92	-12.83	106.48
Artefatos de couro e calçados	58.08	-55.29	100.43	-95.19	172.92
Produtos de madeira - exclusive móveis	110.96	-47.13	145.29	-42.47	130.94
Celulose e produtos de papel	120.80	3.92	105.68	3.25	87.48
Jornais, revistas, discos	-13.07	-22.72	3.70	173.80	-28.31
Refino de petróleo e coque	125.04	25.85	80.47	20.67	64.35
Álcool	-106.79	-110.64	1.68	103.61	-1.57
Produtos químicos	524.63	-445.14	909.62	-84.85	173.39
	Δ PEL2000- PE2005 (1)	Δ PE2000- PE2005 (2)	Δ PEL2000- PE2000 (3)	Peso outros efeitos (2)/(1)	Peso efeito Reforma (3)/(1)
Fabricação de resina e elastômeros	149.68	-79.20	200.08	-52.91	133.67
Produtos farmacêuticos	-58.10	-70.42	5.35	121.21	-9.21
Defensivos agrícolas	3.31	-29.08	12.86	-879.73	388.97
Perfumaria, higiene e limpeza	86.15	14.50	63.88	16.84	74.15
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	70.20	-32.59	89.64	-46.43	127.69
Produtos e preparados químicos diversos	152.70	-53.13	177.98	-34.79	116.55
Artigos de borracha e plástico	79.75	-39.95	100.49	-50.09	126.02
Cimento	-40.88	-59.76	8.62	146.18	-21.08
Outros produtos de minerais não-metálicos	45.75	-46.48	82.54	-101.60	180.40
Fabricação de aço e derivados	76.90	-32.49	97.40	-42.25	126.66
Metalurgia de metais não-ferrosos	145.61	-114.75	232.76	-78.81	159.85
Prod. de metal - exclusive máquinas e equipamentos	33.66	-31.67	58.45	-94.08	173.64
Máquinas e equip., inclusive manutenção e reparos	-3.56	-73.09	61.55	2051.31	-1727.49
Eletrodomésticos	55.19	-11.77	57.88	-21.32	104.86
Máquinas p/ escritório e equipamentos de informática	10.22	-114.64	109.56	-1122.22	1072.44
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	22.48	-54.16	68.08	-240.93	302.88
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	1.37	-99.64	88.86	-7248.23	6463.90
Aparelhos/inst. médico-hospitalar, medida e óptico	-3.04	-54.32	47.31	1784.90	-1554.45
Automóveis, camionetas e utilitários	284.75	261.31	26.21	91.77	9.21
Caminhões e ônibus	291.27	262.98	37.03	90.29	12.71
Peças e acessórios para veículos automotores	71.77	-8.32	70.07	-11.59	97.63
Outros equipamentos de transporte	27.29	-97.80	112.55	-358.30	412.35
Móveis e produtos das indústrias diversas	32.75	-21.40	48.58	-65.34	148.35
Média	128.42	-11.28	80.19	-8.79	62.44

Fonte: SECEX, IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 8. Decomposição da variação da tarifa efetiva entre 2000 e 2005.



Fonte: SECEX, IBGE. Elaboração própria.

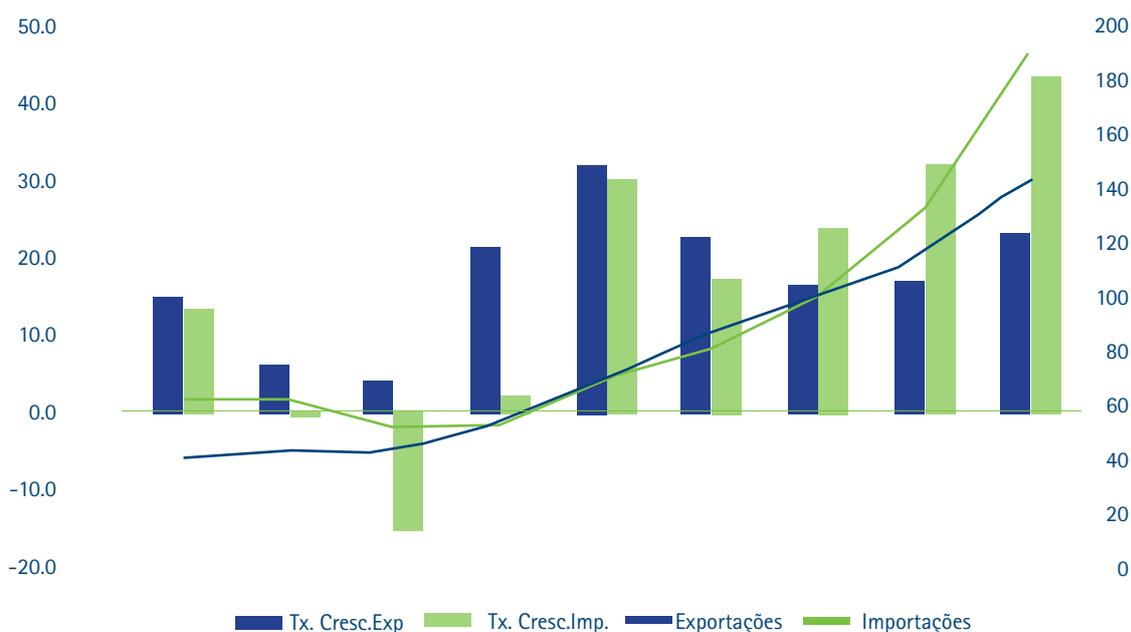
5. EVOLUÇÕES DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 2000–2008

Como visto na seção 2, durante a década de 90, as importações cresceram mais rapidamente do que as exportações. A diferença de crescimento entre importações e exportações foi significativa e puxada sobretudo pelo *quantum* importado, visto que os preços das exportações apresentaram um crescimento um pouco superior ao das importações.

Na presente década, mais especificamente a partir de 2002, a trajetória se inverte e as exportações começam a crescer a um ritmo bastante acelerado e superior ao das importações. Como se pode ver a partir do Gráfico 9, este fato é observado até 2005, sendo o crescimento das exportações bastante acelerado nos anos de 2003, 2004 e 2005. Porém, a partir de 2006, o ritmo de crescimento das importações se acelera e nos três últimos anos, a taxa é bem superior à das exportações. Evidentemente, a crise financeira internacional muda completamente o cenário econômico nacional e internacional e a evolução no primeiro semestre de 2009 aponta para um melhor desempenho das exportações – porém, dada a excepcionalidade do período, ele não será contemplado na presente análise.

Para a totalidade do período 2000–2008, conforme mostrado pela Tabela 18, a taxa de crescimento médio das exportações foi superior à das importações, devido sobretudo à diferença observada na primeira parte da década. Ou seja, embora se enfatize frequentemente o desempenho exportador brasileiro nesta década, que de fato foi sem precedentes, não se deve minimizar o aumento recente das importações.

Gráfico 9. Valor e taxa de crescimento das importações e exportações brasileiras, 2000-2008



Entre 2000 e 2008, tanto o crescimento das exportações quanto o das importações foram puxados por um avanço das *quantidades* comercializadas, visto que as taxas de crescimento dos índices de preços foram inferiores à dos índices de *quantum* (ainda que as diferenças não tenham sido muito elevadas). As taxas são bastante próximas para exportações e importações no conjunto do período, mas, se olharmos por subperíodos, existem diferenças importantes.

Nos primeiros dois anos da década, o desempenho comercial brasileiro foi caracterizado por um baixo crescimento das exportações e uma queda das importações. Neste período, os preços de importação e exportação se reduzem, sendo que o *quantum* importado reforça a tendência de queda do valor, enquanto que o *quantum* exportado começa a reagir à desvalorização de 1999 e mais do que compensa a queda dos preços.⁶⁶

A partir de 2002, os preços internacionais começam a subir, refletindo-se tanto nos preços dos produtos exportados quanto nos dos importados. O *quantum* exportado reage mais intensamente do que o *quantum* importado, apresentando um crescimento elevado (14,7%). Nos três anos subsequentes, os preços internacionais se aceleram ainda mais, sendo puxados principalmente pelos preços das *commodities*. Isto explica o crescimento maior dos preços de exportação do que os de importação e também é responsável pelo aumento das exportações no período, visto que o *quantum* exportado mostra um baixo crescimento. O *quantum* importado, no entanto, apresenta um forte avanço – de, em média, 18,6%. Em suma, neste último triênio, os preços crescem fortemente, puxados pelos preços das *commodities* e impulsionados pelo crescimento da economia mundial, e a quantidade importada, por sua vez, se expande também por conta do crescimento da economia doméstica.

⁶⁶ A tabela mostra também, para fins de comparação, as taxas de crescimento referentes à década anterior. Na comparação entre os dois períodos, vê-se que a década de 90 as importações cresceram a taxas bem mais elevadas do que as exportações, como já havíamos comentado anteriormente, mas também nota-se que os preços se reduziram tanto para exportações quanto para importações. A queda dos preços dos produtos importados, no entanto, é bem mais significativa em função, entre outros, da liberalização comercial.

Tabela 18. Taxa de crescimento do comércio exterior brasileiro, 2000-2008 (% a.a.)

Período	Valor		Quantum		Preços	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
1990/2000	5.8	10.5	6.5	14.1	-0.7	-3.2
2000/2008	17.3	15.2	8.4	7.7	8.2	7.0
2000/2002	4.7	-8.0	9.1	-4.9	-4.0	-3.3
2002/2005	25.2	15.9	14.7	6.3	9.2	9.1
2005/2008	18.6	33.0	2.1	18.6	16.2	12.2

Fonte: FUNCEX, SECEX. Elaboração própria.

Esta evolução, quando confrontada com a da proteção nominal e da proteção efetiva, sugere que, ao contrário do que ocorreu nos anos 90, onde fica clara que a redução da proteção nominal contribuiu para a evolução das importações, não ocorre na presente década. Como vimos, a proteção nominal apresentou pequenas modificações desde 2000 (ver Gráfico 3). Neste período, a evolução dos preços das importações foi similar à dos preços das exportações. A evolução do *quantum* também não parece ter muita relação com o nível de proteção efetiva, visto que as modificações na tributação que responderam por grande parte do aumento da proteção efetiva em 2005 ocorreram entre 2002 e 2004 e, neste período, a quantidade importada apresentou uma tendência de crescimento.

5.1. Composição Geográfica das Importações

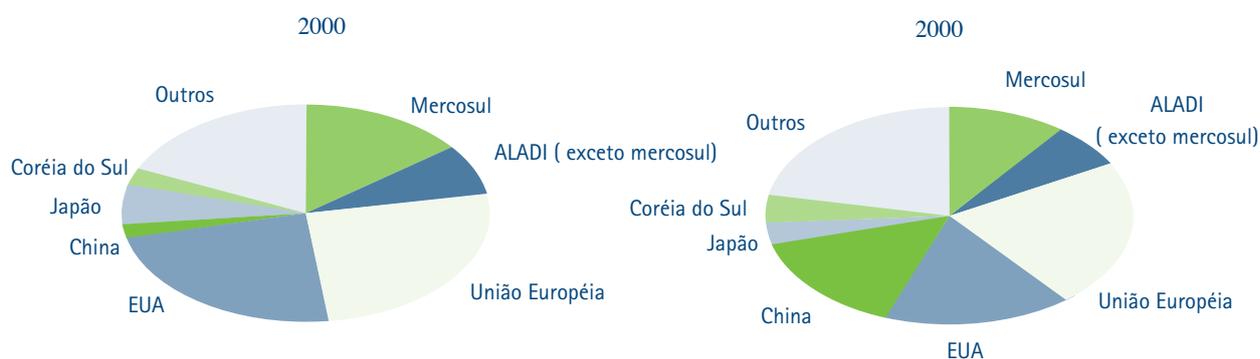
O crescimento recente das importações brasileiras trouxe consigo uma mudança em sua configuração geográfica (ver Tabela 19 e Gráfico 10). Se, por um lado, parceiros tradicionais, como os EUA, o MERCOSUL e a UE, perderam espaço na pauta de importações brasileira, outros parceiros ganharam fortes parcelas de mercado. O principal beneficiário desta mudança é a China, cujos produtos passaram de 2,2% das importações brasileiras totais em 2000 para 11,6% em 2008, passando a ser o segundo fornecedor de importações para o Brasil. Outros parceiros menos tradicionais, tais como a Índia, Nigéria ou a Coreia do Sul também ganharam espaço. Vale assinalar que este movimento de diversificação geográfica da pauta vem ocorrendo também do lado das exportações desde 2000 e justifica as diversas iniciativas de acordos comerciais que vêm sendo tomadas pelo atual governo.

Tabela 19. Origem das importações brasileiras, 200/2008

	2000		2005		2008	
	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total
MERCOSUL	7,919	14.2	7,138	9.7	15,181	8.8
Argentina	6,842	12.3	6,241	8.5	13,258	7.7
ALADI (exceto MERCOSUL)	3,839	6.9	3,694	5.0	9,321	5.4
Chile	969	1.7	969	1.3	969	0.6
México	754	1.4	844	1.1	3,125	1.8
Venezuela	1,328	2.4	256	0.3	539	0.3
União Européia	14,555	26.1	18,338	24.9	36,350	21.0
Alemanha	4,426	7.9	6,144	8.3	12,026	6.9
Itália	2,167	3.9	2,276	3.1	4,612	2.7
França	1,881	3.4	2,700	3.7	4,678	2.7
EUA	12,895	23.1	12,666	17.2	25,625	14.8
China	1,222	2.2	5,354	7.3	20,041	11.6
Japão	2,961	5.3	3,405	4.6	6,807	3.9
Coréia do Sul	1,438	2.6	2,327	3.2	5,413	3.1
Resto do mundo	9,787	17.5	15,324	20.8	34,328	19.8
TOTAL	55,839	100.0	73,600	100.0	173,107	100.0

Fonte: SECEX. Elaboração Própria

Gráfico 10. Importações brasileiras por país/região de origem, 2000 e 2008 (em %)



5.2. Evolução Setorial das Importações

Quanto à distribuição setorial, a estrutura da pauta não se alterou muito, conforme se pode ver pelo Gráfico 11 e, de forma mais detalhada, pela Tabela 20. Entre 2000 e 2008, apenas dois setores apresentaram retração das importações (álcool e jornais, revistas e discos), porém sua participação na pauta é desprezível. Dos demais, três grupos de produtos se destacaram por apresentarem variações importantes em sua participação na pauta de importações.

Em primeiro lugar, cresceram as importações de petróleo e gás (cuja participação na pauta dobrou desde o início da década). O aumento das importações de petróleo e gás natural reflete o aumento brutal do preço do petróleo no mercado internacional.⁶⁷

Em segundo lugar, as importações de outros produtos da indústria extrativa também cresceram significativamente, puxados principalmente por "outros produtos da ind. Extrativa" e pelos produtos siderúrgicos. Vale assinalar que estes produtos são em grande parte responsáveis pelo crescimento das importações totais e, em termos de categoria de uso, daquela que tem mais se expandido – os chamados "insumos intermediários".

⁶⁷ Segundo os indicadores de preço e quantum das importações segundo categorias de uso da FUNCEX, os combustíveis apresentaram um crescimento de 110% do quantum e de 363% do índice de preços entre 2000 e 2008. Estes valores, dentre as cinco categorias de uso analisadas, são, respectivamente, a mais baixa taxa de crescimento de quantum e, ao contrário, a mais alta taxa de crescimento dos preços. Para se ter uma ideia, o quantum e o preço do total importado evoluíram de 181% e 171%, respectivamente.

O terceiro grupo se destaca devido, ao contrário dos precedentes, à redução de seu peso no total: é o conjunto de máquinas, equipamentos, eletrodomésticos e BIT, cujo peso nas importações diminuiu cerca 6 pontos percentuais ao longo da década. Deste último conjunto de setores, as importações que mais se contraíram foram as de material eletrônico e equipamentos de comunicações (com o crescimento acumulado de 108% das importações, seu peso na pauta caiu de 11,1% para 7,5%), Máquinas para escritório e equipamentos de informática (cujo crescimento foi de 62%, fazendo sua participação inicial de 3,5% do total cair quase à metade) e máquinas, aparelhos e materiais elétricos (cuja redução foi de 4,6% à 3,4%). As importações do setor máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos, em compensação, acumulou um crescimento de 225%, fazendo com que seu peso no total aumentasse de 11% a 11,6%. Enfim, o setor de eletrodomésticos apresentou um crescimento vigoroso das importações, sobretudo no último triênio, tendo sua (ainda fraca) participação aumentado de 0,2% para 0,3%.

Para os demais setores, o peso na pauta de importações não se alterou muito. Equipamentos de transporte tiveram um pequeno aumento de sua participação nas importações desde 2000, devido ao crescimento das compras de automóveis, camionetas e utilitários, que compensaram a queda na compra de outros equipamentos de transporte (aviões, basicamente). Vale assinalar, no entanto, que em 2005, as importações de automóveis encontravam-se bastante reduzidas, tendo se recuperado nos últimos anos.

No que se refere ao conjunto de produtos químicos, seu peso na pauta passou de 18,2% no início da década para 18,8%, puxado principalmente pelo setor que leva o mesmo nome - "produtos químicos".

As importações de produtos agropecuários e alimentares se contraíram ainda mais. Deste conjunto de setores, que não representa mais do que 4,6% do total, apenas produtos alimentares têm alguma importância, porém apresentou tendência de queda desde o início da década.

Enfim, o complexo tecidos, vestuário, couros e calçados mostrava em 2008 um peso reduzido na pauta de importações - de 2,3%. Este percentual, embora seja superior ao obtido em 2005, representa uma queda relativamente a 2000.

Em suma, quase todos os setores apresentaram crescimento das importações ao longo da década. Porém, alguns poucos, sobretudo aqueles da indústria extrativa (inclusive petróleo) responderam por parte importante do crescimento das importações. Neste caso, a evolução dos preços internacionais de *commodities* pode explicar uma boa parte deste crescimento.

Gráfico 11. Estrutura setorial da pauta de importações - 2000, 2005 e 2008 (em %)



Tabela 20. Evolução das importações brasileiras totais por setor de atividades, 2000/2008.

Setores de atividade	2000		2005		2008		crescimento 2000-08 (em %)
	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total	
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	7	0.0	7	0.0	18	0.0	144
Pecuária e pesca	46	0.1	15	0.0	53	0.0	16
Álcool	12	0.0	0	0.0	1	0.0	- 94
Alimentos e Bebidas	3,727	6.7	3,329	4.5	7,758	4.5	108
Produtos do fumo	0	0.0	22	0.0	49	0.0	70,707
Petróleo e gás natural	3,304	5.9	8,476	11.5	19,314	11.2	485
Refino de petróleo e coque	4,330	7.8	3,299	4.5	11,148	6.4	157
Minério de ferro	1	0.0	0	0.0	10	0.0	628
Outros da indústria extrativa	1,674	3.0	3,534	4.8	9,412	5.4	462
Cimento	12	0.0	21	0.0	37	0.0	211
Outros produtos de minerais não-metálicos	416	0.7	547	0.7	1,150	0.7	177
Fabricação de aço e derivados	650	1.2	1,232	1.7	4,424	2.6	581
Metalurgia de metais não-ferrosos	1,209	2.2	1,871	2.5	4,584	2.6	279
Prod. de metal - exclusive máquinas e equipamentos	757	1.4	1,246	1.7	2,945	1.7	289
Têxteis	993	1.8	860	1.2	2,397	1.4	141
Artigos do vestuário e acessórios	174	0.3	311	0.4	876	0.5	404
Artefatos de couro e calçados	272	0.5	328	0.4	743	0.4	173
Produtos de madeira - exclusive móveis	78	0.1	87	0.1	170	0.1	119
Celulose e produtos de papel	969	1.7	864	1.2	1,712	1.0	77
Jornais, revistas, discos	238	0.4	137	0.2	194	0.1	-19
Produtos químicos	3,873	6.9	5,824	7.9	15,616	9.0	303
Fabricação de resina e elastômeros	1,949	3.5	2,675	3.6	5,256	3.0	170
Produtos farmacêuticos	2,615	4.7	3,554	4.8	7,111	4.1	172
Defensivos agrícolas	540	1.0	977	1.3	1,866	1.1	245
Setores de atividade	2000		2005		2008		crescimento 2000-08 (em %)
	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total	US\$ milhões	% total	
Perfumaria, higiene e limpeza	252	0.5	293	0.4	571	0.3	126
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	187	0.3	201	0.3	361	0.2	93
Produtos e preparados químicos diversos	748	1.3	928	1.3	1,701	1.0	128
Artigos de borracha e plástico	1,334	2.4	2,036	2.8	4,342	2.5	225
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção	6,170	11.0	8,331	11.3	20,042	11.6	225
Elerodomésticos	118	0.2	158	0.2	538	0.3	355
Máquinas p/ escritório, equipamentos de informática	1,961	3.5	1,979	2.7	3,179	1.8	62
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,582	4.6	2,712	3.7	5,855	3.4	127
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	6,212	11.1	7,411	10.1	12,944	7.5	108
Aparelhos/inst. médico-hospitalar, medida e óptico	1,950	3.5	3,008	4.1	6,420	3.7	229
Automóveis, camionetas e utilitários	1,489	2.7	1,136	1.5	5,764	3.3	287
Caminhões e ônibus	857	1.5	791	1.1	1,845	1.1	115
Peças e acessórios para veículos automotores	1,626	2.9	2,533	3.4	5,104	2.9	214
Outros equipamentos de transporte	2,099	3.8	2,401	3.3	6,265	3.6	198
Móveis e produtos das indústrias diversas	406	0.7	459	0.6	1,262	0.7	211
Outros (não classificados)	2	0.0	3	0.0	72	0.0	58,085
Total	55,839	100.0	73,600	100.0	173,107	100.0	210

5.3. Proteção e Evolução das Importações

A evolução da proteção nominal e efetiva revelou que, desde o início do milênio, existe uma relativa estabilidade da proteção nominal brasileira, mas que, no entanto, a proteção efetiva passou por uma forte valorização em função da isonomia tributária dada aos produtos brasileiros frente aos importados. Diante de tal evolução da proteção efetiva, poderia se esperar um recuo das importações e um aumento da produção doméstica. Porém, este recuo depende da magnitude da elasticidade das importações ⁶⁸ frente a variações nas tarifas e também dos demais fatores determinantes das importações – tais como nível de atividades doméstica e taxa de câmbio. Embora certos autores confirmem a influência das tarifas sobre as importações, além das estimativas não permitirem, na maioria dos casos, inferir a importância isolada das tarifas de importação, alguns deles deixam clara que a importância da absorção interna importância para a evolução das importações é maior. ⁶⁹

Sem a pretensão de esgotarmos aqui a análise da influência da proteção – em particular da proteção efetiva – sobre as importações, pretendemos aqui ampliar o escopo da análise dos efeitos da política comercial, comparando a evolução das importações com a produção nacional.

Assim, são apresentadas na Tabela 21 as informações referentes à evolução do Valor Adicionado da produção nacional, das importações, dos coeficientes de penetração das importações, que consiste na razão entre importações e consumo aparente (valor da produção menos o saldo comercial líquido) e do coeficiente de exportações (razão entre exportações e valor da produção). Os dados de produção provêm do IBGE e têm uma certa defasagem em sua publicação – contamos apenas com os dados até 2006. Embora não chegue ao período mais recente – durante o qual, segundo Ribeiro e outros (2008) houve modificações importantes nos coeficientes de penetração das importações –, eles permitem uma primeira avaliação do impacto da variação da tarifa efetiva sobre a produção nacional e as importações.

Para a economia como um todo, houve uma redução do coeficiente de penetração das importações e um aumento do coeficiente de exportações, sendo este mais generalizado entre os setores e de maior intensidade. Porém, a evolução setorial é bastante variada e, ao se analisar a correlação entre nível de proteção efetiva e os coeficientes de comércio para os 38 setores primários e secundários, não se vê nenhum padrão claro de comportamento. O coeficiente de correlação entre a variação da proteção efetiva entre 2000 ⁷⁰ e 2005 e a variação do coeficiente de penetração das importações entre 2000 e 2006 indica uma fraca e negativa (-0,06) relação entre os dois fenômenos. Já a correlação entre a variação da proteção efetiva e a variação do coeficiente de exportação indica uma relação também negativa entre proteção efetiva e exportações, mas um pouco menos fraca do que no caso precedente (-0,24).

Em suma, estes indicadores refletem o que descrevemos acima para alguns setores: não se percebe um padrão de influência da mudança no nível de proteção nem sobre o desempenho exportador e, muito menos, sobre o importador. A relação é negativa, como já tínhamos visto para as importações (conforme esperado), porém, aqueles setores que apresentaram maiores quedas no coeficiente de penetração das importações não são aqueles que tiveram maiores aumentos de proteção. Por outro lado, não se verifica uma associação forte entre alta da proteção e bom desempenho exportador, a exemplo do que aconteceu na indústria automobilística. Neste caso, o sinal encontrado é inverso, indicando que um forte crescimento da proteção não foi em todos os casos acompanhada de um forte avanço do coeficiente exportado. Evidentemente, esta relação pode ser influenciada por outros fatores – como, por exemplo, a expansão do consumo doméstico – e o coeficiente de correlação não nos permite apontar a causalidade da relação, mas apenas sua intensidade e direção.

⁶⁸ Azevedo e Portugal (1998) mostram que há, no início dos anos 90, uma quebra estrutural na elasticidade-renda e nas relações entre importações e capacidade instalada que resultariam da liberalização tarifária e não-tarifária conduzida a partir de 1988. Estes resultados são confirmados em Moraes e Portugal (2005), quando os autores identificam uma ruptura de regime no início dos anos 90. Vale salientar, no entanto, que este trabalho não estima separadamente a elasticidade das importações relativamente às tarifas, mas inclui a tarifa na variável "preços relativos", composta pelos preços domésticos e internacionais, a taxa de câmbio e a tarifa, impossibilitando assim a análise do impacto isolado das tarifas.

⁶⁹ Skienziel (2008) estima as elasticidade-renda e elasticidade-preço das importações (considerando aqui apenas a taxa de câmbio real) e mostra que, no longo prazo, as importações são mais sensíveis a mudanças nos níveis de produção interna do que no câmbio, com exceção para bens de consumo duráveis (o oposto é verificado para o curto prazo).

⁷⁰ Proteção efetiva líquida de impostos.

Porém, é interessante avaliar mais atentamente alguns casos específicos. Os setores que apresentaram maior crescimento da proteção efetiva e alcançaram os níveis mais elevados foram automóveis e caminhões. A produção destes setores apresentou um vigoroso crescimento e, por consequência, sua participação no valor adicionado total da economia aumentou. As importações destes setores cresceram menos do que a média da indústria e do que o valor adicionado, fazendo com que o coeficiente de penetração das importações caísse entre 3 e 4 pontos percentuais, alcançando 12,1% para automóveis e 5,4% para caminhões e ônibus. Neste setor, o aumento da proteção claramente favoreceu a produção doméstica. Mas vale assinalar também que, neste mesmo período, o coeficiente de exportação destes dois setores aumentou significativamente (de 18,3% a 24% para automóveis e de 18,7% a 31,9% para caminhões e ônibus), demonstrando que o setor tem apresentado uma boa *performance* competitiva. Ou seja, o conjunto de instrumentos de política comercial – que, como vimos anteriormente, inclui o Regime Automotivo do MERCOSUL e o RECOF Automotivo – parece ter favorecido a produção doméstica e as exportações do complexo automotor.

O setor produtor de fumo é um setor tradicionalmente protegido na maioria dos países, por questões, entre outras, de saúde pública. No caso brasileiro, a proteção efetiva é relativamente alta e se elevou entre 2000 e 2005. A produção se expandiu a uma taxa relativamente elevada e o coeficiente de importação se reduziu, passando de 31,7% para 26,5%. Por outro lado, seu desempenho exportador evoluiu positivamente, tendo seu coeficiente de exportações crescido 4 pontos percentuais, atingindo 37,3% em 2006.

O setor de eletrodomésticos também figura entre os setores de maior nível de proteção, sendo que esta cresceu entre 2000 e 2005. Sua produção, no entanto, se expandiu a uma taxa de 1,6% a.a. até 2006, inferior à média da indústria e que acabou por manter constante sua (pequena) participação na produção industrial total. As importações do setor cresceram – ainda que de forma menos intensa do que a indústria como um todo – e, por consequência, o coeficiente de penetração passou de 4,9% para 6%. Porém, este coeficiente encontra-se bem inferior ao valor observado para o conjunto da indústria. O coeficiente de exportações também cresceu de 9,6% em 2000 para 11,8% em 2006.

Para estes setores, que, além de apresentarem os maiores níveis de proteção efetiva, experimentaram um aumento significativo da mesma entre 2000 e 2005, os coeficientes de importação não apresentaram comportamento linear, refletindo comportamentos diferenciados em termos de produção e importações. Em compensação, todos eles apresentaram um aumento do coeficiente exportado.

Dentre os setores que apresentaram maior crescimento da proteção efetiva, além dos já citados, aparecem dois com níveis de proteção, no entanto, muito baixos: são pecuária e pesca e produtos químicos. Nestes dois casos, a variação da proteção não inviabilizou o crescimento das importações, que nos dois casos se mostraram relativamente dinâmicas (sobretudo no segundo setor) e sem influência aparente no peso destes setores na produção nacional.

Tabela 21. Desempenho do Valor Adicionado, das Importações e do Coeficiente de penetração das importações para os setores da economia brasileira, 2000/06.

Classes e atividades	Valor Adicionado ¹			Importações	Coef. Penetração		Coef.	
	2000-06	Peso no total(%)		2000-06	Importações ²		Exportações ³	
	% a.a.	2000	2006	% a.a.	2000	2006	2000	2006
Agropecuária	4.2	5.6	6.0	6.0	4.1	2.9	8.1	11.2
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	5.0	3.6	4.1	6.1	6.5	4.6	13.0	17.2
Pecuária e pesca	2.7	2.0	1.9	5.6	0.4	0.3	0.3	0.6
Indústria	2.6	27.7	27.1	11.6	12.7	12.1	11.0	15.2
Petróleo e gás natural	6.4	1.0	1.2	17.7	29.1	24.1	1.4	17.5
Minério de ferro	7.3	0.3	0.4	-100.0	0.1	0.0	77.3	77.5
Outros da indústria extrativa	1.8	0.3	0.3	20.3	34.9	48.1	12.9	22.9
Alimentos e bebidas	3.6	2.3	2.4	6.0	3.6	2.5	11.8	18.7
Produtos do fumo	6.2	0.1	0.2	8.5	31.7	26.5	32.6	37.3
Têxteis	1.1	0.8	0.7	7.1	8.6	8.4	7.3	10.1
Artigos do vestuário e acessórios	-5.2	0.9	0.6	19.7	1.3	2.6	2.4	2.2
Artefatos de couro e calçados	0.5	0.3	0.3	9.6	5.7	5.7	33.5	34.5
Produtos de madeira – exclusive móveis	1.6	0.4	0.4	9.8	2.2	2.1	27.9	35.2
Celulose e produtos de papel	6.5	0.8	0.9	5.2	10.2	8.0	21.3	22.1
Jornais, revistas, discos	3.9	0.9	1.0	-4.1	2.3	1.2	0.6	1.1
Refino de petróleo e coque	-1.0	0.4	0.3	12.3	12.3	10.2	6.1	9.9
Álcool	3.9	0.3	0.3	-40.7	0.3	0.0	0.7	21.5
Produtos químicos	0.6	0.5	0.5	11.1	26.3	23.2	11.4	11.0
Fabricação de resina e elastômeros	5.7	0.2	0.2	11.3	28.0	25.4	13.6	18.7
Produtos farmacêuticos	2.5	0.8	0.7	15.2	18.6	23.1	3.2	5.2
Defensivos agrícolas	5.4	0.1	0.1	9.4	17.3	14.3	5.9	5.3
Perfumaria, higiene e limpeza	4.7	0.5	0.5	9.1	16.6	16.8	2.5	5.2
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	-1.1	0.1	0.1	5.2	6.9	5.3	2.6	4.0
Produtos e preparados químicos diversos	-3.6	0.2	0.1	9.3	23.7	23.7	14.8	16.3
Artigos de borracha e plástico	-0.1	0.6	0.5	12.4	10.2	10.2	7.2	8.9
Cimento	2.7	0.2	0.2	9.4	0.6	0.6	0.4	1.4
Outros produtos de minerais não-metálicos	1.8	0.5	0.5	10.8	6.0	5.6	10.7	14.9
Fabricação de aço e derivados	1.1	0.7	0.6	21.8	7.2	7.7	28.8	29.3
Metalurgia de metais não-ferrosos	2.0	0.4	0.4	18.9	23.3	22.7	37.5	38.0
Produtos de metal, exclusive máq. e equip.	4.4	0.8	0.9	16.3	6.6	7.1	5.0	5.8
Máq. e equipamentos, inclusive manut. e reparos	5.1	0.9	1.0	10.5	33.7	28.0	18.4	23.7
Eletrodomésticos	1.6	0.1	0.1	16.5	4.9	6.0	9.6	11.8
Máq. para escritório e equip. de informática	14.0	0.1	0.3	8.0	41.1	30.9	12.3	6.4
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	3.2	0.4	0.4	7.5	27.1	20.9	11.2	16.4
Material eletrônico e equip. comunicações	-4.8	0.4	0.3	9.6	38.2	42.3	15.5	21.7
Aparelhos/inst. médico-hosp, medida e óptico	2.9	0.3	0.3	13.9	45.1	47.8	11.3	12.1
Automóveis, camionetas e utilitários	10.6	0.3	0.5	8.1	16.2	12.1	18.3	24.0
Caminhões e ônibus	10.7	0.1	0.2	7.5	8.1	5.4	18.7	31.9
Peças e acessórios para veículos automotores	5.0	0.5	0.6	12.1	23.4	15.0	24.4	20.0
Outros equipamentos de transporte	7.6	0.3	0.3	9.3	64.3	30.8	76.2	40.7
Móveis e produtos das indústrias diversas	2.2	0.8	0.8	9.7	4.6	4.6	7.6	9.2
Total (Agropecuária e indústria)	3.4	24.4	24.9	11.6	14.4	13.3	13.1	17.5

Notas: ¹ Valor adicionado a preços constantes. ² Coef. de Penetração de Importações a preços correntes (Import./Consumo Aparente) calculados a partir das importações e do valor da produção a preços correntes. ³ Coef. de Exportações calculado a partir das exportações e do valor da produção a preços correntes.

Fonte: Contas Nacionais/IBGE, SECEX. Elaboração própria.

6. CONCLUSÕES

A política de importações brasileira passou por profundas transformações nos anos 90. A mudança mais importante foi, sem dúvida, o processo de liberalização comercial conduzido entre 1991 e 1994, que consolidou a tarifa como instrumento principal de política de importações e reduziu significativamente seu nível e amplitude. Ao longo da segunda metade da década de 90, outras alterações nos níveis tarifários ocorreram, impactando, juntamente com a política cambial, a evolução das importações no período. Com a liberalização comercial e os compromissos assumidos pelo Brasil na Rodada Uruguai, passou-se também a se fazer um uso mais frequente da política de defesa comercial.

Atualmente, a tarifa nominal incidente sobre as importações efetuadas pelo Brasil difere da Tarifa Externa Comum (TEC), que é a tarifa acordada pelos países do MERCOSUL sobre produtos provenientes de terceiros países. Tal diferença é explicada por diversos fatores. Em primeiro lugar, os quatro países têm uma boa margem de manobra para impor tarifas diferentes da TEC, possibilitada pelo mecanismo das Listas Nacionais de Exceção, da Lista de Bens de Capital não produzidos ou, então, no caso brasileiro, dos chamados ex-tarifários. Essas exceções se aplicam a uma lista de produtos eleitos pelo Brasil, para os quais não se observa a produção de similar nacional, e se concentram nos setores de BK, BIT e, em menor medida, nos produtos químicos. Para estes produtos, se aplicam tarifas diferentes da TEC. Porém, estas exceções, apesar de, por um lado, constituírem desvios da tarifa externa comum e, por outro, beneficiarem os múltiplos setores usuários dos bens contemplados pelas exceções, não chegam a alterar significativamente a tarifa média aplicada para a economia como um todo.

Em segundo lugar, registram-se os regimes especiais, tais como *Drawback*, a ZFM, o RECOF e o Regime Automotivo, para citar os mais utilizados. Esses regimes concedem reduções tarifárias condicionadas a determinados fatores, diferindo em seus objetivos das concessões mencionadas no parágrafo acima. O impacto dessas reduções tarifárias sobre as receitas tributárias é significativo: segundo a Receita Federal, a tarifa real (que leva em conta os benefícios concedidos pelos regimes especiais) corresponde a cerca de $\frac{1}{2}$ da tarifa calculada e da tarifa aplicada. Quanto aos resultados em termos de incentivo à produção nacional, uma primeira avaliação pode apontar como efeitos positivos o dinamismo da indústria da ZFM e da indústria automotiva. Porém, esta avaliação deve ser aprofundada no sentido de se comparar esses benefícios com os custos associados a essas políticas e regimes.

Em terceiro lugar, figuram os acordos comerciais preferenciais. O Brasil faz parte do MERCOSUL e tem acordos com vizinhos da América Latina, seja no âmbito da ALADI, seja por meio de acordos subregionais. Estes são os casos mais importantes para o Brasil, pois, embora outros já tenham sido assinados, eles não foram ainda de fato implementados e, em geral, a cobertura em termos de produtos é bastante restrita.

Estes acordos preferenciais, importantes do ponto de vista da política externa brasileira e relevantes para as exportações brasileiras, em particular, de produtos manufaturados, não parecem ser responsáveis por um forte crescimento das importações. O peso do MERCOSUL e dos países da ALADI nas importações totais, após o aumento vivido durante a década de 90, vem regredindo novamente desde o início dos anos 2000. A evolução nos anos recentes, ao contrário do acontecido na década anterior, porém, está mais relacionada à situação macroeconômica desses países do que à evolução da política de importações.

Os diversos regimes especiais, assim como os acordos comerciais preferenciais, agem no sentido de tornar as importações mais baratas, seja com vistas a gerar competitividade nas exportações ou em razão de preferências comerciais negociadas; assim, é questionável se implicam em "desproteção" à produção nacional, uma vez que são medidas adotadas com condicionantes claros e com vistas a favorecer a produção de bens mais elaborados/finais.

Enfim, a política de defesa comercial – mais especificamente a política *antidumping* – parece ter entrado definitivamente no menu de instrumentos de política de importações de governo e de empresários. O instrumento AD vem sendo crescentemente usado e aparece como instrumento de proteção para produtos e países específicos. Ele tem sido utilizado sobretudo em setores do complexo químico ou metalúrgico (notadamente siderurgia) que desfrutaram de tarifas baixas. Ou seja, é um instrumento de proteção administrada utilizado para produtos e países específicos, quando apresentam problemas de competitividade, sem afetar significativamente o nível de proteção total da economia.

A tarifa média simples brasileira em janeiro de 2008 era de 11,5%, com um desvio padrão de 8,3% e uma tarifa máxima de 35%. Cerca de 50% das linhas tarifárias (produtos) têm tarifa abaixo da média, sendo que as alíquotas que concentram maior número de produtos são 14% e 2%. Em comparação aos demais países em desenvolvimento (sobretudo aqueles com nível de industrialização similar ao do Brasil), a tarifa brasileira não apresenta grandes disparidades.

Duas características da estrutura tarifária são bastante marcantes: a primeira é a presença da escalada tarifária em diversos "complexos" e a segunda é o fato de a tarifa ser baixa para os produtos para os quais temos um bom desempenho exportador.

A escalada tarifária é compatível com objetivos de incentivar os setores de maior grau de sofisticação ou maior conteúdo tecnológico e a sua presença não se restringe ao Brasil. Esta é uma estratégia adotada por muitos países, inclusive aqueles de maior grau de industrialização.

As tarifas mais baixas encontram-se nas indústrias extrativas e de agricultura, pecuária e pesca. No outro extremo, encontram-se a indústria automotora (automóveis, caminhões, autopeças, etc.), os setores têxteis e vestuário e ainda o setor produtor de eletrodomésticos, cujas tarifas podem chegar a 35%. As tarifas aplicadas para os setores químicos e de máquinas e equipamentos são, em média, intermediárias (próximas à média geral) ainda que com grandes variações.

Enfim, a estrutura tarifária está distribuída por 13 alíquotas. O grau de dispersão da estrutura tarifária não é elevado, embora o caso brasileiro seja bem diferente dos países que possuam tarifa homogênea ou única, como o Chile, por exemplo. A existência de diversos níveis tarifários revela a opção por uma política de importações seletiva, que visa incentivar a produção nacional de setores eleitos.

Uma forma de avaliar o nível de proteção da economia, levando-se em conta a estrutura técnica dos setores, consiste no cálculo da "tarifa efetiva". Em 2005, estimamos uma média de 26,6% para o conjunto de setores primários e secundários, com um desvio padrão – bastante elevado – de 33,5. A estrutura setorial da tarifa efetiva reproduz algumas das características da proteção nominal, tais como o fenômeno da escalada tarifária; a baixa proteção para alguns dos principais setores de exportação da economia brasileira e a forte proteção dada a alguns setores. A indústria automotora (automóveis, caminhões e ônibus) desfruta de tarifas efetivas muito elevadas, refletindo não somente a estrutura técnica do setor, mas também o fenômeno de escalada tarifária observada na tarifa nominal. Em seguida, com uma diferença bastante ampla, tem-se produtos de fumo e eletrodomésticos. No outro extremo, encontra-se a produção de petróleo e carvão e seu refino, para os quais registra-se uma *desproteção* ou uma proteção efetiva negativa.

Vale chamar atenção para o fato de que, não obstante a maior estabilidade observada da estrutura tarifária brasileira a partir de 2001, mudanças ocorridas na tributação indireta alteraram significativamente o nível de proteção efetiva à produção nacional. Os produtos importados eram até 2004 isentos dos impostos PIS/COFINS, gozando assim de um diferencial não negligenciável de preço a seu favor; diferencial este que era acentuado pela cumulatividade destes impostos. O fim da cumulatividade para uma grande parte da produção e a imposição destes impostos sobre os produtos importados foram fundamentais para conferir maior isonomia entre o tratamento tributário dado à produção nacional e os produtos importados, sendo responsáveis por um aumento generalizado do nível de proteção efetiva entre 2000 e 2005 – na média da economia, houve um aumento da proteção efetiva de 10 pontos percentuais. Caso não tivesse havido estas mudanças nestes tributos, a proteção efetiva teria apresentado uma tendência de queda entre os dois anos analisados, por conta de uma redução da tarifa nominal e pela evolução técnica dos setores. No entanto, o efeito *desprotetor* destes impostos era tão grande que as referidas mudanças tributárias inverteram a tendência à redução da proteção efetiva. Estes resultados chamaram a atenção para a importância da tributação para as condições de competitividade dos produtos nacionais face aos estrangeiros.

A avaliação das importações brasileiras setoriais à luz da evolução da proteção efetiva não revela um comportamento homogêneo dos setores. Embora tenha havido um aumento quase que generalizado das importações, um forte aumento da proteção não está associado a uma redução significativa da penetração das importações. Do mesmo modo, não fica clara a relação entre a magnitude das variações do nível de proteção efetiva e das variações das exportações. No entanto, para alguns setores, dentre os quais a indústria automotiva se sobressai, as informações recolhidas sugerem que todo o *arsenal* de instrumentos de política comercial (e não somente a tarifa aduaneira) parece ter contribuído para um bom desempenho produtivo e exportador. Esta hipótese poderá ser confirmada a partir da estimativa do grau de influência do nível de proteção sobre o desempenho comercial dos setores que não pode deixar de considerar outros fatores, notadamente a evolução do consumo doméstico no período recente.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo Jr, T., Miranda, P. (2008) Antidumping e antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro, mimeo.
- Arza, V. e Lopez, A. (2008) *La industria automotriz en el Mercosur*. Serie Red Mercosur N° 101 ed. Montevideo: Red Mercosur, v. 10.
- Azevedo, A.; Portugal, M. (1998) "Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações". Nova Economia, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 37-63.
- Baumann, R., Rivero, J., Zavattiero, Y. (1997) As tarifas de importação no Plano Real. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, dez.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A., Romero, C. (2006) Aranceles a las Importaciones: El Camino al Arancel Externo Común. In: Julio Berlinski; Honorio Kume; Marcel Vaillant. (Org.). *Hacia una política comercial común del MERCOSUR*. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A., v. 1.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A. e Romero, C. (2005) *Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio en el MERCOSUR*. Documentos de trabajo FCE, n. 09/05, Montevideo.
- Castilho, M. (2006) "O impacto das medidas antidumping aplicadas pelos EUA sobre as exportações brasileiras", trabalho apresentado no XXXIV Encontro Nacional da ANPEC, dezembro, Salvador.
- CNI (2004). "Mercosul-CAN: fracos resultados em termos do acesso a mercados para o Brasil". *Comércio Exterior em Perspectiva* n°1/2, outubro-novembro. Confederação Nacional da Indústria, Rio de Janeiro.
- De Negri, J. (1999) O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.23 n.2, p.215-242, ago, 1999.
- DECOM/SECEX (vários anos) *Relatório de Atividades*. DECOM, Brasília.
- Finger, J. (1992) "Dumping and Antidumping: the Retic and the Reality of Protection in Industrial Countries", *The World Bank Research Observer*. Washington: World Bank, v.7. n°2, July 1992, p.121-43.
- Finger, J. e Nogués, J. (2005) (Ed) *Salvaguardias y Antidumping en La Liberalización Comercial de América Latina, Combatiendo el Fuego con Fuego*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guimarães, E. (1993) Barreiras Não-Tarifárias no Brasil: descrição e avaliação para a década de 80. *Texto Debate*, v. 31.
- Irwin, D.A. (2005) *The Rise of US Antidumping Activity in Historical Perspective*, IMF Working Paper WP/05/31, Fevereiro.
- Kume, H. (1998) A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. In IPEA: *A Economia Brasileira em Perspectiva – 1998*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Kume, H., Piani, G. e Souza, C. (2003) A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: Carlos Henrique Corseuil; Honorio Kume. (Org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impacto sobre emprego e salário*. 1a ed. Rio de Janeiro: Ipea, v. 1, p. 9-37.
- Kume, H. e Piani, G. (2001) "Tarifa Externa Comum no Mercosul: Avaliação e Reforma". In: Daniel Chudnovsky; José Maria Fanelli. (Org.). *El Desafío de Integrar-se para Crecer. Balance y Perspectivas del Mercosur en su Primera Década*. 1a ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001, v. 1, p. 29-48.
- Kume, H., Piani, G. e Miranda, P. (2008) Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil. In: Honorio Kume. (Org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*. 1a ed. Montevideo: Red Mercosur, v. 11, p. 97-155.
- Kume, H. e Piani, G. (2004) *Regime Antidumping: A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, texto para discussão no 1037.
- Kume, H. e Piani, G. (2005) *Antidumping and Safeguard Mechanisms: The Brazilian Experience, 1988-2003*. Washington: World Bank, World Bank Policy Research Working Paper No 3562.

- Kume, H. e Piani, G. (2005) in: Finger, J. e Nogués, J. (Ed.) *Salvaguardias y Antidumping en La Liberalización Comercial de América Latina, Combatiendo el fuego con fuego*, Siglo XXI, 2005, Buenos Aires, pp 129-170.
- Kume, H., Piani, G., Miranda, P. e Castilho, M. (2004) *Acordo de livre comércio Mercosul-União Européia: uma estimativa dos impactos no comércio brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 15 p. Texto para discussão, n. 1054.
- Laplane, M. e Sarti, F. (2008) "O caso do Brasil" in Arza, V. e Lopez, A. (ed): *La industria automotriz en el Mercosur*. Serie Red Mercosur N° 101 ed. Montevideu: Red Mercosur, v. 10.
- Markwald, R.; Ribeiro, F. (2005) Análise das exportações brasileiras sob a ótica das empresas, produtos e mercados, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 85, p. 3-20.
- Machado, E.; Reichelt, V. (2008) *Drawback: uma importante ferramenta para a exportação*. Anais SIMPOI. Extraído de http://www.simpoi.fgvsp.br/simpoi/arquivo/2008/artigos/E2008_T00113_PCN85538.pdf, em 10/02/2009.
- Mersserlin, P. e Tharakan, P. (1999) The Question of Contingent Protection, *The World Economy*, Vol.22, nº 9.
- Morais, I. ; Portugal, M. (2005) "A Markov Switching Model for the Brazilian Demand for Imports: Analysing the import substitution process in Brazil". *Brazilian Review Of Econometrics*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 173-219.
- Naidin, L. et al (2008) "Defensa Comercial y Política de Competência en el Mercosur, In: H. Kume (ed) *Crecimiento Económico, Instituições, Política Comercial y Defensa de la Competencia en el Mercosur*, Vol.11, Montevideu.
- Pereira, L. V. (2005) Os acordos comerciais do MERCOSUL *com a Comunidade Andina: uma avaliação geral na perspectiva brasileira*. LATN working paper no. 52, LATN/FLACSO.
- Pereira, L. V. (2006) Brazil Trade Liberalization Program. In: Santiago Fernandez de Cordoba; Sam Laird. (Org.). *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Negotiations*. Houndmills and New York: Palgrave MacMillan.
- Pereira, L. V. (2006) *Os acordos comerciais do Mercosul-SACU e Mercosul-Índia: avaliação geral na perspectiva brasileira*. CINDES, mimeo. Extraído em 11/02/2009 de http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=39&Itemid=41.
- Piani, G., Miranda, P. (2006) *Regimes especiais de importação e "ex-tarifários": o caso do Brasil*. Texto para discussão IPEA n. 1249.
- Prates, D. (2006) "A inserção externa da economia brasileira no governo Lula". In: Ricardo de Medeiros Carneiro. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula*. São Paulo - SP: Editora Unesp.
- Prusa, T. (1996) *The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions*. In: Feenstra, R. C. (ed.) "The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies". University Chicago Press, Chicago.
- RECEITA FEDERAL (2009). Relatórios de importação. Extraído de <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/relatorios.htm>, em 10/02/2009.
- Ribeiro, F., Puga, F., Lima, R. e Pourchet, H. (2008) "Coeficientes de comércio exterior para a indústria brasileira – 1996-2007". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 95.
- Ribeiro, L. (2006) *Dois ensaios sobre a balança comercial brasileira: 1999/2005*. Dissertação de mestrado PUC-RJ, PUC-RJ, Rio de Janeiro.
- SECEX. Site do Ministério de Desenvolvimento, indústria e comércio exterior-Secretaria de Comércio Exterior do Brasil. <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>
- Skiendziel, A. (2008) Estimativas de elasticidades de oferta e demanda de exportações e de importações brasileiras. Dissertação de mestrado, UNB, Brasília.
- Sites:
Receita Federal do Brasil. [HTTP://www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. [HTTP://www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

8. ANEXOS

Anexo 1: Quadro 1. Regimes especiais de tributação

REGIMES ADUANEIROS	DESCRIÇÃO
Trânsito Aduaneiro	Regime que permite o transporte de mercadorias com suspensão de tributos, de um ponto a outro do território aduaneiro.
Admissão Temporária	Regime aduaneiro que permite a entrada, por tempo determinado, de certas mercadorias, com suspensão total ou parcial dos tributos incidentes na importação. As mercadorias devem ter uma finalidade específica e o compromisso de serem reexportadas.
Entrepósito Aduaneiro	Regime que permite, na importação e na exportação, o depósito de mercadorias em um local determinado e com suspensão do pagamento de tributos e sob controle fiscal.
Exportação Temporária	Permite-se a saída temporária do país de mercadoria, nacional ou nacionalizada, atrelada à reimportação em um prazo determinado, desde que esteja no mesmo estado ou após passar por processo de conserto, reparo ou restauração.
Depósito Aduaneiro de Distribuição - DAD	Permite, através de termo de responsabilidade, o entropostamento de mercadorias estrangeiras, importadas sem cobertura cambial. Tais mercadorias devem ter como destino a exportação, reexportação para outros países ou despacho para consumo. O prazo é de um ano, prorrogável por mais um.
Regime Aduaneiro de Importação Destinado à Industrialização por Encomenda - RECOM	Regime especial para a importação de insumos classificados entre as posições 8701 e 8705 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM). Permite a importação, sem cobertura cambial, com suspensão do pagamento do imposto sobre produtos industrializados. Exemplo de produtos: chassis, carroçarias, peças, partes, componentes e acessórios.
Regime Aduaneiro de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra de Jazidas de Petróleo e de Gás - REPETRO	De acordo com a utilização, pode-se utilizar os seguintes tratamentos aduaneiros: (a) exportação, com saída fictícia do território nacional, e posterior aplicação do regime de admissão temporária para bens fabricados no país e vendidos ao exterior; (b) exportação, com saída fictícia do território nacional, de partes e peças de reposição destinadas aos bens já submetidos ao regime aduaneiro de admissão temporária; e (c) importação, sob o benefício de drawback, no modo de suspensão de matérias-primas, produtos semi-elaborados e de partes ou peças utilizadas na fabricação de produtos constantes de lista elaborada pela Secretaria de Receita Federal.
Regime Aduaneiro Especial para Importação de Petróleo Bruto e seus Derivados, para Fins de Exportação no mesmo Estado em que foram Importados - REPEX	Permite a importação de petróleo bruto e derivado, com suspensão do pagamento de impostos, para reexportação, no mesmo estado em que foram importados.
Loja Franca	Permite a instalação de estabelecimentos em portos ou aeroportos alfandegados, com o objetivo de vender mercadorias, nacionais ou estrangeiras, para passageiros em viagens internacionais. O pagamento poderá ser efetuado em cheque de viagem ou em moeda estrangeira.
Depósito Especial Alfandegado - DEA	É um regime atípico, que permite a importação, sem cobertura cambial e com suspensão de tributos, para os seguintes produtos: partes, peças e materiais de reposição ou de manutenção para veículos, máquinas, equipamentos e instrumentos, assim como de seus componentes estrangeiros, nacionalizados ou não, em uso no país. Ainda, tais produtos têm que ser utilizados para a prestação dos seguintes serviços: (a) Transporte (aeronaves); (b) Embarcações; (c) Locomotivas, vagões e equipamentos ferroviários; (d) Unidades de carga; (e) De apoio à produção agrícola; (f) De construção e manutenção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, barragens e serviços afins; (g) De pesquisa, prospecção e exploração de recursos minerais; (h) De geração e transmissão de som e imagem; (i) Médicos de diagnosticagem, cirurgia, terapia e pesquisas, em uso pelos hospitais, clínicas de saúde e laboratórios; (j) De geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; (k) Laboratoriais, de análise e de pesquisa científica.
Depósito Afiançado - DAF	Neste regime é possível a estocagem, com suspensão do pagamento de impostos, de materiais destinados à manutenção e ao conserto de embarcação ou aeronaves de empresas que atuam no transporte comercial internacional.
Depósito Franco	Tal regime permite, em recinto alfandegado, a armazenagem de mercadoria estrangeira para atender ao fluxo comercial de países vizinhos com outros países.
Depósito Alfandegado Certificado - DAC	Através do DAC, é possível realizar a exportação sem a transferência física imediata da mercadoria para o exterior.

Anexo 2: Política de Defesa Comercial e os Procedimentos e Critérios da “Proteção Administrada” – Alguns Casos de Comparações Internacionais e de Procedimentos de Solução de Controvérsias

A seguir, apresentamos as principais características do arcabouço institucional, do processo decisório e da interpretação dada pelo Brasil às normas multilaterais, que balizam a caracterização da proteção administrada, viabilizada pela política de defesa comercial, com um enfoque que pode enfatizar a elevação do grau de proteção conferido à produção doméstica. A literatura no tema aponta amplamente como certos procedimentos administrativos ou critérios técnicos de avaliação podem implicar na utilização do regime de defesa comercial com um maior ou menor viés protecionista. Isso se deve ao fato de que o direito *antidumping* ou compensatório ao se constituir em um gravame aduaneiro aplicado às importações de certos produtos originários de certos exportadores, tem por efeito imediato a elevação do custo do produto importado e a redução das respectivas compras externas.⁷¹

1. Marco Institucional e Processo Decisório

O marco institucional de condução das investigações de defesa comercial no Brasil é unificado (“modelo europeu”), ao contrário do modelo bifurcado, adotado pelos EUA e Argentina. No Brasil, a autoridade investigadora responsável pelo processo administrativo em seu conjunto, ou seja, pelas investigações de práticas de preços de *dumping* ou subsídios, assim como pela investigação de dano causado à indústria doméstica, é a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), por meio do Departamento de Defesa Comercial (Decom). O processo decisório separa as decisões: as de caráter eminentemente técnico – abertura de investigação e encerramento de investigação sem aplicação de medidas – ficam a cargo da autoridade investigadora; enquanto as decisões sobre a aplicação de medida, que podem envolver questões de ordem política – interesse nacional⁷² – são adotadas por um órgão colegiado, a Câmara de Comércio Exterior (Camex).^{73, 74} A introdução da “cláusula interesse nacional” no processo decisório incorpora análise do impacto da aplicação de medidas de defesa comercial sobre diferentes segmentos da sociedade, introduzindo elementos que apontam para os seus efeitos negativos – como elevação dos preços domésticos para os consumidores ou usuários industriais do produto em questão. Na análise das decisões, foram identificados apenas dois casos em que se decidiu pela não aplicação/suspensão de medida *antidumping*.⁷⁵

2. Procedimentos Técnicos e Administrativos

Em relação à abertura de investigação, o Brasil⁷⁶ disponibiliza roteiro de informações requeridas para abertura de investigação, tanto de *dumping*, de subsídios e medidas compensatórias, como de salvaguardas, o que visa facilitar ao petionários a solicitação de aplicação de medidas. Vale notar que o Brasil não prevê em sua legislação nem a obrigação de cumprir com a etapa de emitir uma determinação preliminar, sobre as alegações de *dumping* ou subsídios e suposto dano causado à indústria doméstica, nem tampouco data para tal. Em princípio, essa etapa do procedimento seria um elemento importante para se garantir maior transparência e oportunidade para que as partes se manifestem sobre uma primeira avaliação da autoridade investigadora, assim como para dar efetiva oportunidade para que os exportadores apresentem propostas de acordo de preços (compromissos).

No período 1995–2007, medidas provisórias foram aplicadas em apenas 13% das ações iniciadas. A prática brasileira, de baixo índice de aplicação de medidas preliminares, limita a possibilidade de defesa das partes, assim como a oportunidade de apresentação de proposta de compromissos de preços pelos exportadores. Registre-se a interpretação brasileira de que compromissos de preços só podem ser negociados na etapa após a publicação da determinação preliminar, e não constituem uma alternativa ao final da investigação,

⁷¹ Não obstante, a literatura especializada é divergente quanto aos efeitos sobre os fluxos de comércio, e essas conclusões nem sempre são comprovadas empiricamente, seja por problemas metodológicos ou seja por defeitos nos dados coletados.

⁷² A Camex é formada pelos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e ministro-chefe da Casa Civil.

⁷³ Conforme legislação brasileira, a autoridade decisória poderá suspender o direito ou aplicar direito distinto do recomendado, por razões de interesse nacional.

⁷⁴ Conforme legislação brasileira, a autoridade decisória poderá suspender o direito ou aplicar direito distinto do recomendado, por razões de interesse nacional.

⁷⁵ Investigação *antidumping* sobre importações de barrilha leve (Portaria Interministerial, de 13/06/1998) e revisão do direito *antidumping* sobre importações de pneumáticos, originários de diversos países, tendo sido decidida, após a prorrogação, a suspensão da medida para Índia e China. (Resolução Camex Nº 2, de 16/01/2004).

⁷⁶ Circular Secex nº 21/96 (investigação *antidumping*) e Circular Secex nº 20/96 (investigação sobre subsídios).

uma vez que tenha sido publicada a determinação positiva de aplicação de direitos. Essa percepção é distinta da de outros países, como por exemplo no caso do MERCOSUL, a Argentina, onde compromissos podem ser aceitos mesmo após determinação final.

Um aspecto importante para o alcance de resultado equilibrado para as partes envolvidas refere-se à realização de verificação *in loco*, com o objetivo de confirmar as informações prestadas pelas partes interessadas em suas respostas aos questionários enviados pelas autoridades de investigação para a coleta de dados comprobatórios das alegações apresentadas pela indústria doméstica. A previsão de sua realização obrigatória em empresas situadas em território nacional representa um avanço na legislação brasileira.

Neste particular, o Brasil procura dar maior credibilidade às decisões da Camex ao realizar verificações de dados na quase totalidade das empresas da indústria doméstica, procedimento sequer mencionado no AAD ou no ASMC e raramente adotado por outros países. Quanto a verificações no exterior e em empresas importadoras, o Brasil as realizou em um grande número de casos, distintamente também de outros países.

O mesmo procedimento de verificação se realiza também nas empresas exportadoras, realizado na maior parte dos casos. Quando a verificação do exportador não é realizada, a autoridade se baseia apenas nos dados fornecidos pelas empresas e/ou em publicações internacionais, reduzindo a capacidade de defesa do exportador.

Em relação à etapa da investigação conhecida como a "apresentação de fatos essenciais", a última oportunidade para que as partes interessadas possam se manifestar antes do encerramento da investigação, o Brasil apresenta às partes interessadas no procedimento uma nota técnica a respeito, contendo os dados que serão considerados no parecer técnico de decisão sobre a aplicação de medidas, realizam audiência final, para a qual todas as partes são convidadas,⁷⁷ e estabelecem prazo para que sejam apresentados comentários por escrito. É curioso, neste particular, a comparação com uma antiga prática argentina, e observar como um detalhe de procedimento administrativo altera completamente a transparência da concessão da proteção administrada, e portanto o grau de discricionariedade conferido às autoridades. Na Argentina, em lugar de se disponibilizar uma nota técnica com os dados pertinentes, a legislação estabelecia que versão pública do processo, usualmente de milhares de páginas, seria colocada à disposição das partes, para que se manifestassem a respeito. Esse procedimento foi "condenado" em controvérsias na OMC;⁷⁸ Em função dos resultados das controvérsias, houve mudança da prática argentina, que passou a elaborar informes sobre fatos essenciais, a serem distribuídos às partes interessadas, a partir de 1999.

Quanto aos prazos da investigação, observa-se que o prazo médio ultrapassa o prazo normal de 12 meses previstos nos acordos. Tal fato é indicativo de dificuldades administrativas para implementação do sistema de defesa comercial, gerando maior incerteza para os exportadores e no mercado, o que beneficia os produtores domésticos, dado o efeito "*trade harassment*" da política *antidumping*, dado pela mera abertura do processo administrativo de investigação.

No que se refere ao encerramento da investigação sem aplicação de medidas, no entendimento brasileiro, a expressão "dano" corresponde à existência de "dano material", isto é, perdas econômicas/financeiras, independentemente de sua dimensão. No entanto, o AAD e o ASMC preveem que pode ocorrer "dano material negligível", e nesses casos se estabelece a obrigação de encerramento sem aplicação de medidas. Contudo, os regimes multilaterais não definem o conceito de dano negligível, cabendo às autoridades nacionais a sua interpretação, quando da implementação dos acordos. Na prática do Brasil, na maioria dos casos encerrados sem aplicação de medidas, ou houve determinação negativa de existência de *dumping*, ou de dano *latu sensu*, pois nunca se observou uma determinação de

⁷⁷ No Brasil, são também convidados para participar da audiência final, além dos representantes dos ministérios que compõem a Camex, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, a Confederação Nacional do Comércio e a Associação de Comércio Exterior do Brasil.

⁷⁸ Caso do Frango (Brasil x Argentina), DS/241, como no caso de "Baldosas Cerâmicas" (UE x Argentina), DS/189.

"dano negligível". Este aspecto revela uma tendência das autoridades técnicas brasileiras a considerar qualquer perda em indicadores do desempenho da indústria doméstica, decorrente da concorrência com importações, como dano material. Ademais, dado o amplo raio de ação facultado pelas regras da OMC às autoridades de investigação, na definição da metodologia de cálculo da existência de *dumping*, em raros casos se encerra uma investigação com determinação de *dumping* negativa.

⁷⁹ Circular Secex 59/01

A definição precisa do escopo do produto objeto de investigação é outra das lacunas das regras multilaterais, tanto no caso do AAD como no do ASMC, que permite uma ampla definição de cobertura de produtos a serem afetados pela política e conseqüente ampla cobertura na aplicação de medidas. Como resultado da investigação, observa-se na prática brasileira aspecto positivo, qual seja: a redefinição do produto objeto de investigação, ao longo do processo, diminuindo sua abrangência. Busca-se assim evitar que produtos que de fato não sejam concorrentes com o produto fabricado pela indústria doméstica sejam afetados pela aplicação do direito. Dada a limitada disponibilidade de informação pública, não se dispõe de informação sobre se a prática brasileira gera um resultado que de fato atinja esse objetivo. A definição de uma ampla gama/família de produtos viabiliza uma determinação de aplicação de medidas positiva que de outra forma poderia não ocorrer. Por exemplo, podemos ter um cenário onde se alcançaria para uma certa gama dos produtos importados (categoria de produto A, lápis de grafite) uma determinação negativa de *dumping*, enquanto que para esta mesma gama se alcançaria uma determinação positiva de dano; a mesma investigação poderia mostrar uma situação inversa para outra gama de produtos (categoria de produto B, lápis de cor) : determinação positiva de *dumping* e negativa de dano. No entanto, para o produto objeto de investigação como um todo, "lápis", dependendo da cesta dos produtos importados, as regras vigentes permitem que as autoridades nacionais alcancem uma determinação positiva de *dumping* e dano.

3. Determinações de Dumping e de Subsídios

Em relação à metodologia do cálculo da margem de *dumping*, não se verificam diferenças substanciais, quanto aos critérios adotados, entre o AAD e o ASMC e as normas nacionais. Porém, em termos de prática, há que se destacar o fato de o Brasil, como regra geral, calcular margem de *dumping*, por empresa, para o produto objeto de investigação, como um todo, embora para esse fim possa estabelecer categorias de produto, com vistas à obtenção de comparação justa. A ausência de regra multilateral para a definição do produto objeto de investigação, como mencionado, além de ter implicações na análise de dano, permite o cálculo de margem apenas por categoria, e não gera obrigação quanto à aplicação de medidas por categorias de produto, o que tem implicações para o exportador e para a competição no mercado do país importador. No entanto, em função da limitada disponibilidade de informação pública, não é possível avaliar se esse procedimento tem gerado distorções. O fato é que, metodologicamente, a possibilidade de se agregar uma ampla cesta de produtos facilita uma determinação de dano, que talvez não fosse alcançada com uma definição de produto mais restrita.

No caso de economias não de mercado, em função da entrada da China na OMC, o Brasil ⁷⁹ tornou públicos os critérios para determinar se uma indústria fabricante do país exportador opera em condições normais de mercado. A despeito da existência de tais critérios, não se identificou no período considerado nenhuma investigação sobre produto chinês na qual tenha sido dado aos exportadores daquele país tratamento de economia de mercado, o que tenderia a implicar margem de *dumping* mais reduzida.

Por sua vez, o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) é fruto de compromisso multilateral entre diferentes percepções quanto à *rationale* para a utilização de subsídios e seu impacto no comércio internacional (WTO, 2006), e inclui uma classificação das políticas de subsídios, que reflete o entendimento de que políticas de governo, que interferem na alocação de recursos, geram impactos diferenciados sobre os fluxos de

comércio. Por essa razão, foram negociados procedimentos para ações junto à OMC, que se diferenciam em função do grau de distorção ao comércio gerado pelos subsídios – os "*Remedies*", na linguagem do Acordo – e definidos alguns princípios gerais que norteiam as regras referentes ao cálculo e aplicação de medidas compensatórias, que visam neutralizar os efeitos dos subsídios.

⁸⁰ DS267(2002)

⁸¹ Na investigação antidumping sobre frangos, a indústria doméstica representava 46% da produção nacional argentina.

A discussão sobre o cálculo do subsídio envolve um debate sobre a alocação do benefício auferido pelo receptor. Para o fim de aplicação de medidas compensatórias, já há contido consenso sobre a necessidade de concomitância entre o benefício auferido e o dano causado (ou seja, o efeito do subsídio). Tal benefício pode resultar de contribuição financeira concedida no mesmo período ("subsídios recorrentes") ou, em determinadas condições, de contribuição financeira concedida anteriormente ("subsídios não recorrentes").

A questão sobre a alocação do benefício ganha relevância na medida em que não existem nem regras claras, nem consenso, sobre a relação entre o benefício auferido e os efeitos adversos decorrentes da concessão de subsídios, que podem ocorrer no mercado do país importador, exportador, ou em terceiros mercados. Até o momento, os contenciosos no tema têm se limitado à discussão desses efeitos no mercado mundial. A divergência de opiniões a respeito ficou evidenciada na controvérsia "US – Cotton"⁸⁰, que tratou inclusive sobre a necessidade de cálculo detalhado do montante de subsídios.

Em relação ao cálculo do montante de subsídios existe uma particularidade na norma brasileira, que estabelece que o cálculo do montante de subsídios deve ser realizado por empresa exportadora/produzora estrangeira, tendo como base o benefício auferido durante o período de investigação de existência de subsídio, regra que não está claramente estabelecida no ASMC. Ressalte-se que o Brasil prevê em sua legislação a possibilidade de cálculo de montante por amostra representativa de empresas, apesar de não explícita no ASMC. A experiência internacional não é tão vasta no caso da política de aplicação de medidas compensatórias, como visto anteriormente.

4. Determinações de Dano à Indústria Doméstica

Duas questões relevantes se apresentam neste tema: a definição do período de coleta dos dados a serem analisados e a definição do conceito de indústria doméstica.

Em relação ao período objeto da análise de existência de dano, o Brasil, na maioria dos casos, adota período de cinco anos, buscando uma análise contra-factual, ou seja, qual era a situação da indústria doméstica antes de se apresentarem no mercado as importações alegadamente a preços de *dumping*. Em comparação com sua situação no período de determinação da existência de alegado dano causado pelas importações sob análise. No que se refere à definição da indústria doméstica, no Brasil, quando os peticionários não representam parcela majoritária da produção doméstica do produto similar, as autoridades buscam obter informações de pelo menos 50% da produção nacional.

Registre-se neste tema o caso de solução de controvérsias na OMC, no qual o Brasil questionou a prática argentina de não considerar essa definição, levando em conta pelo menos 50% da produção nacional, interpretação questionada pelo Brasil na controvérsia do frango (DS/241)⁸¹, tendo o painel considerado que a prática argentina estava, contudo, adequada às regras multilaterais. Essa interpretação, no entanto, tem implicações sobre a determinação de dano, pois, quanto menor o percentual analisado, maiores são as chances de se abranger apenas os produtores menos eficientes, resultando a aplicação de medidas em superproteção à produção doméstica.

No que se refere ao requisito de acumulação do volume de importações sob investigação, para fins de determinação de dano causado à indústria tomando-se em conjunto todas as importações sobre análise, e não o impacto individual isolado de cada uma das origens,

registra-se aspecto da prática brasileira, que contribui para um viés protecionista. Existe o requisito da análise das condições de concorrência entre os produtos sob investigação e entre esses e o similar doméstico, mas vale notar a interpretação brasileira segundo a qual, uma vez que se verifique que tais condições sejam as mesmas (vale dizer, mesmos clientes, mesmos canais de comercialização etc.), que a margem de *dumping* ou de subsídios encontrada não seja de *minimis* e que os volumes importados sob análise cumpram o critério de não serem insignificantes (qual seja, individualmente não representem menos de 3% do volume total importado e no conjunto não representem menos de 7% desse total), a acumulação é mandatória. Ou seja: se, por exemplo, não obstante o cumprimento desses requisitos, se verificar alguma origem com volume de importação decrescente e preços crescentes, fator que poderia significar uma segmentação de mercados, ainda assim a autoridade brasileira considera apropriado analisar o impacto das importações acumuladamente, ao contrário da interpretação e prática adotadas por outras jurisdições, como é o caso da Comunidade Européia.⁸² A Comunidade poderia interpretar nesse caso que as estratégias dos exportadores estariam apontando para mercados distintos, não podendo ser consideradas como competindo com as demais origens ou com as vendas da indústria doméstica.

5. Aplicações de Medidas: Regra do Direito Menor, Forma e Prazo da Medida e Compromissos de Preços

O regulamento brasileiro incorpora a “regra do direito menor”,⁸³ por meio da definição do direito *antidumping* ou compensatório: tem como objetivo neutralizar o dano causado.⁸⁴ Este é um aspecto positivo da norma nacional, contrariamente por exemplo à prática norte-americana – que se caracteriza pela aplicação do direito máximo, equivalente à margem de *dumping* encontrada na investigação – e em sintonia com a prática da Comunidade Européia. Na Argentina, a aplicação dessa regra é facultativa, e o Uruguai adotou norma análoga à brasileira.

Quanto à forma de cálculo e cobrança de direito *antidumping* ou compensatório, a prática brasileira, em dois casos recentes de revisão administrativa de determinação negativa da probabilidade de retomada de dano, em revisões de final de período, determinou-se a aplicação de direito variável. O valor mínimo de exportação (VME), nesses casos, foi determinado tomando-se em conta o preço internacional. No Brasil, até 2003, predominava a aplicação de direito na forma de alíquota *ad valorem*. No entanto, a partir de 2004, verifica-se uma intensificação da utilização de alíquota específica, forma esta também adotada em outros países do Mercosul, Uruguai e no Paraguai. Do ponto de vista da proteção da indústria doméstica, a alíquota específica, assim como o VME, seria mais eficiente, uma vez que o direito *ad valorem* pode ser absorvido pelo exportador por meio da redução do preço de exportação. Por outro lado, uma cobrança de gravames na importação na forma de alíquota específica, em lugar de um percentual *ad-valorem*, prejudica sempre o exportador mais eficiente.

Compromissos de preços foram observados no Brasil em relativamente poucos casos sendo digno de nota que compromissos de preços foram acompanhados de estabelecimento de restrição quantitativa.⁸⁶

Quanto aos prazos de vigência das medidas, a aplicação tem sido por período de cinco anos, à exceção de compromissos acordados com os exportadores argentinos e uruguaios de leite em pó nos quais o prazo de vigência foi de três anos. Apenas alguns poucos países membros da OMC adotam prazos inferiores de vigência, como o Uruguai, onde o prazo é de três anos. Já na Argentina, observa-se variação dos prazos – dois, três e cinco anos, sendo a média de vigência três anos.

⁸² Ivo Van Bael & Jean-Francois Bellis, *Anti-Dumping and other Trade Protection Laws of the EC, CCH Europe, Terceira Ed., 1996, página 192* “tem sido uma prática bem estabelecida da Comissão não acumular exportações de outras origens se a estratégia de mercado dos exportadores desse país segue tendências diferentes das dos demais países exportadores envolvidos”; Wolfgang Muller, Nicholas Khan and Hans-Adolf Neumann, *EC Anti-Dumping Law – A Commentary on Regulation 384/96*, John Wiley & Sons, 1998, página 235. (ênfase nossa, tradução livre).

⁸³ O Art. 9, do AAD, e Art. 19, do ASMC, estabelece ser desejável que o direito aplicado seja o suficiente para anular o dano, desde que não superior à margem de dumping.

⁸⁴ Quando se observam as resoluções brasileiras por meio das quais foram aplicados direitos, percebe-se que, em todas, foi feita análise do direito necessário e sempre que o mesmo foi inferior ao direito máximo a recomendação foi para a aplicação do “direito menor”. Note-se que, em alguns casos, para o direito residual sugere-se, a despeito da aplicação de direito menor para os que participaram da investigação, a aplicação de direito máximo.

⁸⁵ No período 1995-2007, dos direitos adotados pelo Brasil em investigações originais, 67% foram na forma *ad valorem*, 25 % na forma específica e 8% na forma de compromissos de preços.

⁸⁶ Existem divergências de interpretação sobre a compatibilidade do estabelecimento de restrição quantitativa com o AAD.

6. As Revisões para Prorrogação das Medidas Aplicadas

O número revisões concluídas é relativamente pequeno quando comparado com as investigações originais finalizadas. No entanto, como descrito mais adiante, na grande maioria das revisões decidiu-se pela prorrogação da medida (em 80% dos casos). Isto se deve à absoluta falta de critérios, nos Acordos da OMC, para esses procedimentos.⁸⁷

O procedimento iniciado pelo país de revisão de final de período sobre direito *antidumping* para sacos de juta (DS/229), importados da Índia, motivou a solicitação de consultas por parte desse país, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias da OMC: o principal aspecto questionado se referia à aceitação pela autoridade investigadora de documento alegadamente forjado para fundamentar o início da revisão.⁸⁸

7. Medidas de Salvaguardas

O Acordo sobre Salvaguardas da OMC oferece condições de retrocesso aos esforços liberalizantes assumido pelos Membros, com base no Artigo XIX do GATT. Caso o grau de proteção conferido a um setor tiver sido reduzido excessivamente, devido a erros de previsão cometidos durante a oferta de consolidação tarifária, ou a mudanças súbitas nos padrões de concorrência internacional, é possível suspender temporariamente as obrigações de liberalização, desde que respeitadas as condições estabelecidas nesse Acordo. Entre elas, encontra-se a obrigação da não seletividade, ou seja, as medidas se aplicarão a todos os fornecedores do produto em questão – respeitadas as exceções para países em desenvolvimento.⁸⁹

Outra obrigação, que de fato representa um constrangimento à aplicação dessas medidas, é a de que se ofereçam compensações comerciais aos parceiros afetados. Assim, a aplicação de salvaguardas tem um custo político maior no âmbito da OMC, assim como no âmbito doméstico, pois algum outro setor “pagará a conta” do setor beneficiado pela proteção. Não obstante, esse constrangimento não tem impedido que os países em desenvolvimento venham invocando esse Acordo como forma de garantir maior proteção a suas indústrias domésticas.

⁸⁷ Nas resoluções brasileiras, é possível identificar a metodologia adotada para determinação da probabilidade de retomada/manutenção da prática de dumping e de dano à indústria doméstica. Para fins da avaliação da probabilidade de dumping, considera-se o valor normal internado no Brasil e o preço praticado no mercado brasileiro. Se o valor normal internado for superior ao preço praticado, conclui-se que a retirada do direito implicará retomada do dumping. Para fins de avaliação da probabilidade de retomada do dano, considerando a ausência de importações originárias dos países afetados pelas medidas aplicadas, é necessário que a autoridade estabeleça o preço que “seria praticado” no caso de não estar vigorando o direito em questão. Para esse fim, ou se determina o preço praticado pelo exportador para um terceiro país ou uma faixa de preços passível de ser praticada. Verifica-se então, por meio de análise contra-factual, se a indústria doméstica seria afetada ou não em função da extinção da medida.

⁸⁸ No período 1997-2007 – este foi um de dois pedidos de consultas sobre medidas de defesa comercial contra casos iniciados pelo Brasil. Anteriormente, as Filipinas iniciaram controvérsia sobre direito compensatório aplicado nas importações de coco ralado, originárias, entre outros, das Filipinas (DS/22, iniciada em 1995). Em dezembro de 2006, a Argentina solicitou consultas na OMC relativas à investigação antidumping sobre importações de resinas de PET, originárias daquele país (DS/355), mas o caso não se desenvolveu em um contencioso, tendo-se alcançado acordo.

⁸⁹ Não se aplicarão medidas se a parcela das importações totais do produto em questão que corresponda a um país em desenvolvimento não for superior a 3% o em período determinado (não definido pelo Acordo), desde que os países em desenvolvimento membros com participação inferior a 3% não representem mais de 9% das importações totais de produto em questão.

8. Tabelas adicionais à seção 3.4

Tabela 22. Distribuição de ações e medidas aplicadas segundo setores* da CNAE 1.0
Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007 - Setores ordenados pelo total de ações

Setores da CNAE 1.0	Nº de ações ¹ total (a-b)	Investigação da aplicação de medidas			Revisões das medidas aplicadas		Nº de medidas ^{2,3} em vigor em 2007
		Ações iniciadas (a)	Resultados		Revisões iniciadas (b)	Medidas mantidas ²	
			Medidas Provisórias	Medidas ² Aplicadas			
Produtos Químicos	39	27	1	13	12	10	12
Fabricação de resina e elastômeros	32	26	2	5	6	4	4
Fabricação de aço e derivados	30	20	6	11	10	7	6
Produtos e preparados químicos diversos	17	11	2	6	6	5	4
Alimentos e bebidas	14	7	0	7	7	5	6
Artigos de borracha e plástico	13	8	0	4	5	4	2
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	10	7	1	6	3	4	5
Móveis e produtos das indústrias diversas	9	7	4	4	2	2	3
Têxteis	8	3	0	0	5	5	2
Cimento	6	4	0	2	2	2	2
Celulose e produtos de papel	4	3	0	1	1	1	1
Demais 12 setores	26	19	2	13	7	6	12
Total	208	142	18	72	66	53	59

Notas :

(1) O número de ações baseados no pares produto/pais de origem pertinentes a cada investigação .

(2) As medidas aplicadas e mantidas estão somados os direitos definitivos e compromissos de preço .

(3) As medidas levam em consideração as ações iniciadas e revisões válidas em dezembro/07

(4) Para uma mesma ação em 2001 ,Leite contra a U.E, resultou em duas medidas ,aplicação de direitos ,exceto a Dinamarca onde foi imposto compromisso de preço .

(*)Foram selecionadas os setores com participação no total de ações superiores a 15% .

tabela análoga com a relação completa de setores encontra-se no anexo.

Obs : Quando as NCM SHs das ações foram retiradas a mais de um setor , ação foi identificada ao setor de mais valor no ano da abertura.

Esse foi o caso dos produtos Garrafa Térmica e ampola de vidro e Tubo e reagente p/ coleta de sangue .

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Decom/Secex/MDIC.

Tabela 23. Valor afetado e investigado segundo setores da CNAE 1.0 - Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007
Setores ordenados pela estrutura do valor afetado

Setores da CNAE	Número de ações total ¹	Estrutura do Valor Afetado ²	Cobertura do valor investigado ³	Valor afetado no total geral ⁴
Alimentos e Bebidas	14	45,4	98,9	11,381
Fabricação de resina e elastômeros	32	15,4	54,6	4,854
Produtos Químicos	39	9,5	66,3	1,132
Fabricação de aço e derivados	30	8,0	63,8	5,870
Produtos e preparados químicos diversos	17	5,6	57,7	3,232
Artigos de borracha e plástico	13	3,4	75,4	1,279
Defensivos agrícolas	2	3,2	25,0	3,186
Móveis e produtos das indústrias diversas	9	1,5	65,8	1,919
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	1	1,3	77,4	0,154
Celulose e produtos de papel	4	1,1	57,5	0,753
Cimento	6	1,1	47,7	32,340

Setores da CNAE	Número de ações total ¹	Estrutura do Valor Afetado ²	Cobertura do valor investigado ³	Valor afetado no total geral ⁴
Agricultura ,silvicultura, exploração na floresta	2	0,9	20,0	0,293
Produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	10	0,7	12,3	0,410
Álcool	2	0,6	99,8	1,089
Metalurgia de Metais não-ferrosos	2	0,5	51,8	0,239
Produtos farmacêuticos	3	0,3	70,6	0,088
Produtos de madeira - exclusive móveis	1	0,3	98,4	2,163
Têxteis	8	0,3	95,9	0,147
Aparelhos / instrumentos médicos-hospitalr ,medida e óptico	3	0,2	31,1	0,071
Outros equipamentos de transporte	2	0,2	19,2	0,069
Eletrodomésticos	3	0,2	79,4	0,578
Máquinas e equipamento ,inclusive manutenção e reparos	3	0,1	0,1	0,006
Máquinas, aparelhos e materias elétricos	2	0,0	0,0	0,000
Total	208	100,0	50,3	0,994

Notas :

(1) O número de ações total estão baseados a medidas aplicadas e revisões.

(2) Participação do valor importado afetado segundo setores da CNAE ao total do valor das importações afetadas.

(3) Participação do valor importado afetado no total das importações dos produtos investigados , ou seja a soma das importações afetadas e não-afetadas segundo setores da CNAE .

(4) Participação do valor importado segundo setores da CNAE em relação ao total brasileiro de importações .

Obs : Valores corrigidos a preço de 2007 pelo IPA-USA .

Fonte :Elaborado pela Funcex a partir de dados da Decom/Secex/MDIC.

Tabela 24. Medida antidumping aplicadas por países investigados

Ações e revisões iniciadas no período 1995 – 2007 - Setores ordenados pela média do DAD aplicado

Países	Nº de ações em unidades ¹	Intervalo do direito ²		DAD Médio ³
		Mínimo	Máximo	
China	22	3,4	848,0	106,5
Finlândia	1	78,6	78,6	78,6
Dinamarca	1	76,1	76,1	76,1
Taiwan	1	64,4	64,4	64,4
União Européia	3	14,8	103,5	57,3
Coréia do Sul	1	52,2	52,2	52,1
Espanha	2	11,5	203,5	51,1
Índia	4	6,5	94,6	47,5
Bangladesh	1	20,4	64,5	46,8
Boznia-Herzegovina	1	45,5	45,5	45,5
Croácia	1	45,5	45,5	45,5
Eslovênia	1	45,5	45,5	45,5
Iugoslávia	1	45,5	45,5	45,5
Macedônia	1	45,5	45,5	45,5
Romênia	2	14,3	57,7	42,8
EUA	10	12,4	200,8	40,4
Japão	1	12,9	48,7	40,3
Argentina	2	17,9	59,1	38,5
Reino Unido	2	9,4	233,4	32,4

Países	Nº de ações em unidades	Intervalo do direito		DAD Médio
		Mínimo	Máximo	
Tailândia	1	6,9	51,5	29,2
França	2	5,0	206,3	29,0
Rússia	3	6,6	60,1	27,8
Grécia	1	26,4	26,4	26,4
Países Baixos	1	25,7	25,7	25,7
México	3	11,8	44,4	25,6
Itália	1	20,3	20,3	20,3
Venezuela	1	19,4	19,4	19,4
Ucrânia	2	6,9	27,2	18,4
África do Sul	3	8,3	59,3	18,1
Cazaquistão	2	10,4	51,9	17,7
Alemanha	4	3,3	110,4	14,5
Chile	1	13,9	13,9	13,9
Nova Zelândia	1	3,9	3,9	3,9
Total	84	3,3	848,0	52,5

Notas:

(1) O número de ações total estão somados as medidas aplicadas e revisões. Foram retiradas as medidas com compromisso de preço .

(2) Valores obtidos a partir dos direitos provisórios ou definitivos aplicados em cada ação para o par ,produto/país durante os anos de exigência da medida .

(3) O DAD médio é calculado a partir dos direitos provisórios ou definitivos aplicados para o par produto/país ponderado pelos anos de exigência das medidas .

Obs: No caso de montantes ad valorem dados a várias empresas num determinado país foi utilizado o montante mais alto .As ações com medidas específicas foram convertida por medidas *ad valorem* .

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDCI e Decom/Seccecx/MDCI.

Anexo 3: Preferências Outorgadas pelo Brasil no Âmbito da ALADI

As margens de preferências ora apresentadas foram estimadas a partir dos dados desagregados de tarifas bilaterais fornecidos pela base de dados WITS e tratados no âmbito do projeto PIBIC (CNPq/UFF) por Karla Sarmiento. Os últimos dados disponíveis são referentes a 2004 e encontram-se disponíveis junto às autoras.

Tabela 25. Tarifa aplicada pelo Brasil por setor, 2004.

Categoria	tarifa aplicada para os países da ALADI	tarifa aplicada NMF	Margem de preferência ALADI (em %)
Produtos agrícolas	4.1	9.9	58.4
Produtos alimentares	6.9	16.3	57.8
Resíduos alimentares e alimentos p/ animais	3.9	8.0	50.9
Tabaco	8.4	16.8	49.9
Minerais e seus derivados	1.8	4.0	54.2
Química	4.0	8.6	53.0
Peles, couros e seus artigos	5.8	12.3	53.0
Madeira, celulose e papel	5.2	11.8	55.9
Têxteis e Vestuário	8.0	17.1	53.1
Calçados, guarda-chuvas e análogos	10.2	21.2	51.6
Minerais não metálicos	5.6	12.0	53.7
Ferro, aço e seus artigos	6.6	13.1	50.1
Outros metais básicos e suas obras	6.1	13.1	53.6
Máquinas e equipamentos	6.4	13.4	52.1
Material de transporte (exceto veículos)	5.1	10.0	49.2
Veículos	15.5	23.6	34.1
Outros	7.6	15.5	51.1

Fonte: WITS. Elaborado por Castilho e Sarmento.

Tabela 26. Margem de preferência da tarifa aplicada pelo Brasil a seus parceiros da Aladi, 2004.

	Tarifa aplicada (em %)	Margem de preferência (em %)
Argentina	0.0	100
Bolívia	5.8	57
Chile	8.9	34
Colômbia	7.4	45
Cuba	7.2	46
Equador	6.5	51
México	8.6	36
Paraguai	0.2	99
Peru	9.8	27
Uruguai	0.0	100
Venezuela	7.7	43
NMF	13.4	0.0

Fonte: WITS. Elaboração Castilho e Sarmento.

REALIZAÇÃO



Fundação Universitária
José Bonifácio

APOIO FINANCEIRO



Ministério do
Desenvolvimento, Indústria
e Comércio Exterior

