

Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma

Sandra Polónia Rios
Pedro da Motta Veiga

Junho de 2013

Estrutura:

1. As políticas comercial e industrial: contexto e principais elementos
2. As políticas de exportações
3. As políticas de proteção
4. As políticas de apoio à produção e ao investimento com impactos sobre o comércio
5. A política comercial negociada
6. Síntese das características e instrumentos
7. A política comercial em questão

1. As políticas comercial e industrial: contexto

- No âmbito doméstico, expressivo crescimento das importações, taxa de variação de 42,2% em 2010, e perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado (39,4%, em 2010, contra 55% no início do primeiro Governo Lula) geravam crescente pressão do setor industrial por um maior ativismo na política comercial.
- No âmbito internacional, intensificavam-se as discussões no foro do G20 e a Rodada Doha da OMC ainda em 2011. Apesar movimento nos foros econômicos internacionais, não parecia haver perspectivas de avanços.

1. As políticas comercial e industrial: principais elementos

Foco da política desloca-se das preocupações com os impactos da crise internacional sobre exportações para compensação à apreciação do real e proteção do mercado doméstico.

- Plano Brasil Maior: colcha de retalhos, com objetivo de proteger a produção doméstica e o aumentar o “conteúdo nacional”.
- O setor automotriz é o objeto principal das políticas. Compromissos na OMC relegados a segundo plano.
- Viés protecionista é fortalecido, no início de 2012, com a adoção, pelo Mercosul, de Decisão de a elevar as alíquotas de II de 100 produtos.
- 2012: reforço do BNDES com forte componente de subvenção e desoneração setorial da folha de pagamentos
- Final de 2012: crescem preocupações com competitividade e produtividade, mas não a ponto de impactar a estratégia.

2. As políticas de exportações

2.1 Financiamento

- Aumenta o “poder de fogo” do BNDES, mas o desempenho das linhas de crédito registra queda significativa em relação ao biênio anterior.

	BNDES exportação (US\$ Milhões)		
Biênios	Pré-embarque	Pós-embarque	Total
2005/2006	3455,9	2663,3	6119,2
2007/2008	3879,5	1322,4	5392,7
2009/2010	7518,3	2271,4	9782
2011/2012	3652,2	2439,5	6090,2

- Aumenta o *funding* do Proex com a criação do FFEX e a flexibilização das regras para concessão de crédito.
- Criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias.

2. As políticas de exportações

2.2 Desoneração tributária

Expansão do alcance das medidas de desoneração

- Alteração das regras de devolução dos créditos tributários às empresas exportadoras.
- Ampliação do conceito de “empresa preponderantemente exportadora” para fins de isenção de impostos na compra de insumos.
- Instituição do Reintegra – restituição de 3% da receita de exportação condicionada a cumprimento de conteúdo local.

3. As políticas de proteção

Importações cresceram em boa medida em função da demanda da das indústrias domésticas → proteção aos intermediários

3.1 Medidas tarifárias:

- 49 resoluções CAMEX no biênio. A mais importante foi tomada em setembro de 2012 – elevação das alíquotas para 100 produtos (Decisão 30/11 do CMC). Maioria dos setores químico e siderúrgico.
- Está em consulta pública a apresentação de mais 100 produtos candidatos a complementar essa lista.
- Na direção oposta: criação de ex-tarifários para bens de capital, TI e por razões de desabastecimento → proteção efetiva.

3. As políticas de proteção

3.2 Defesa comercial: gestão da pressão por proteção e marco regulatório

- Marco regulatório: reforço da capacidade de implementação e combate à elisão.
- Novo marco regulatório: maior rigor para a abertura de investigações.
- Maior pressão por proteção levou a maior ativismo governamental.
- Concentração das medidas aplicadas em bens intermediários.

3. As políticas de proteção

Brasil – Investigações de *dumping* encerradas e medidas *antidumping* aplicadas (2005 - 2012)

Biênios	Nº de investigações encerradas	Nº de Investigações encerradas com medidas definitivas aplicadas	(med. def. / n.º de investigações encerradas) em %
2005-06	12	3	25,0%
2007-08	23	19	83,3%
2009-10	29	20	69,0%
2011-12	58	28	48,3%
Total	122	70	57,7%

Fonte: DECOM, MDIC. Contagem com base nos pares produto/país de origem.

4. As políticas de apoio à produção e ao investimento com impactos sobre o comércio

- Conflitos de interesse entre os setores e preocupações com pressões inflacionárias limitaram a utilização de medidas de proteção tradicionais: tarifas e antidumping.
- Foi nessa área de políticas (produção e investimentos) que o viés discriminatório em favor da produção local se manifestou com maior intensidade.
- Eixo central: proteção da produção doméstica e aumento do “conteúdo nacional” dos bens fabricados no Brasil.
- O corte setorial dos instrumentos tornou-se mais nítido.

4. As políticas de apoio à produção e ao investimento com impactos sobre o comércio

Quatro foram os instrumentos de política mobilizados pelo governo Dilma, na área de investimentos e produção:

- o financiamento público através do BNDES e no âmbito do Programa de Sustentação de Investimentos;
- a desoneração da folha de pagamento de diversos setores;
- os regimes setoriais de investimentos, com destaque para o setor automotriz; e
- as compras governamentais.

5. A política comercial negociada

Contexto pouco favorável a iniciativas nessa área:

- Políticas voltadas para mitigar os efeitos da “guerra cambial”, aumentar o conteúdo local das cadeias produtivas nacionais e estimular a produção industrial doméstica.
- Perda de protagonismo da política externa brasileira no governo Dilma.

Movimentos nessa área:

- A suspensão do Paraguai e o ingresso da Venezuela no Mercosul
- Cotas para importação de automóveis do México com preferências tarifárias
- Negociações para o acordo entre Mercosul e União Europeia

6. Síntese

Balanço “de meio de caminho” – 5 características :

- **a prioridade permanente** - com o desempenho da indústria. Esta prioridade já havia emergido ao final do governo Lula, mas foi reforçada com Dilma.
- **o diagnóstico mutante** - o diagnóstico dos fatores responsáveis pelo fraco desempenho da indústria brasileira evoluiu significativamente, embora evolução não seja explicitamente admitida pelo governo.
- **a discriminação como método** - foco setorial e o decorrente caráter discriminatório dos incentivos e da proteção.
- **a despreocupação com os custos** - políticas de proteção a setores específicos geram custos elevados para setores usuários.
- **a desimportância do mundo** – o crescente distanciamento do Brasil em relação às regras comerciais da OMC e do mundo dos acordos comerciais.

7. A política comercial em questão:

- Crescem os conflitos de interesse ao longo das cadeias (proteção dos intermediários)?
- Reforma tarifária unilateral (Plano Real da Indústria)?
- Conteúdo local *versus* integração nas cadeias produtivas globais?
- Negociações de “mega-acordos” comerciais preferenciais (TTP e TTIP): impactos debates sobre estratégias brasileiras?
- Mercosul é um empecilho?
- Eleição de Roberto Azevêdo para OMC: algum impacto sobre as posições brasileiras?