

Brasil precisa de política econômica protecionista

O Novo Modelo de Substituição de Importação é uma proposta bastante ousada que, provavelmente, será criticada por diversos cientistas e estudiosos da política de Comércio Exterior. Por isso, requisita-se, para leitura do presente texto, o abandono de qualquer juízo prévio de valor quanto aos modelos de política padrão.

O contexto do presente documento não tem foco somente na atual crise financeira mundial — que vem acarretando a redução da produção mundial —, mas também no engessamento político que representa um entrave à produção e exportação, tais como reforma tributária, trabalhista, estrutura logística, desburocratização, escassez de financiamento, lentidão do Poder Judiciário, entre outros.

Dessa forma, o presente documento tem por objetivo, conforme mencionado, incentivar novas discussões sobre propostas de política de Comércio Exterior.

Por fim, antes de abordar o modelo de proposta em si, serão abordadas as idéias do liberalismo e protecionismo e o contexto histórico e atual da política de Comércio Exterior do Brasil. Após a análise da proposta de mudança política, abordaremos a vantagens e desvantagens do modelo apresentado, bem como questões frequentes.

I – Liberalismo

Inicialmente, cumpre mencionar que o pressuposto básico da teoria liberal no comércio exterior é a liberação dos mercados (*free market*), caracterizado principalmente pela redução das tarifas de importação.

Pela tese do liberalismo, os agentes econômicos são movidos por um impulso de crescimento e desenvolvimento econômico através de concessão de benefícios multilaterais dos países, desenvolvendo a economia de forma generalizada e em perfeito equilíbrio (conforme Adam Smith, economista e filósofo escocês do século XVIII).

Na prática, a liberalização dos mercados ocorreu no pós 2ª Guerra Mundial, quando o mercado consumidor interno dos países industrializados passou a ser insuficiente para absorver a alta produção. Sendo assim, baseada na tese acima, a liberalização dos mercados promoveu a integração econômica de países e blocos, tais como a Comunidade Econômica Européia.

Entretanto, tendo em vista as diferenças no desenvolvimento industrial entre os países, a liberalização perpetrou o distanciamento entre as economias industrializadas e as emergentes, dificultando o acesso das indústrias nascentes dos países emergentes à especialização e espaço no mercado internacional.

Isso aconteceu porque os produtos originários das grandes potências já eram pioneiros no mercado internacional e a indústria dos países desenvolvidos já havia obtido tecnologia e economia de escala, que permite a redução do preço dos produtos e facilita a entrada em mercados emergentes.

A especialização de produtos de alto valor agregado nos países industrializados *versus* a especialização de *commodities* em países emergentes é facilmente observada através da balança comercial brasileira, conforme dados constantes no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior até outubro de 2008.

Nesse caso, apenas as indústrias anteriormente bem desenvolvidas, como a automobilística e as indústrias que encontram forte proteção estatal — destaque para as de aviação —, são desenvolvidas suficientemente para exportar produtos de alto valor agregado.

Exportação Brasileira em 2008

Produtos mais exportados:

5º – Aviões: US\$ 3.480.984

11º – Automóveis: US\$ 2.782.180

Dessa forma, o simples fato de a indústria tecnológica crescer com maior rapidez na produção de bens industriais do que na produção de *commodities* nos permite concluir que a teoria liberal por si só não desenvolverá o país de maneira igualitária ou equilibrada, favorecendo a concentração de capital e tecnologia nas grandes potências industriais.

Registre-se ainda que as *commodities* exportadas por economias emergentes tendem a reduzir o preço com a inovação tecnológica, enquanto que os produtos industrializados tendem a agregar valor ao integrar novas tecnologias.

Logo, convenientemente, o *free market* foi adotado pelos países que se encontravam em forte industrialização, provocando somente o desenvolvimento de sua própria economia.

II – Protecionismo

Conforme mencionado, a pauta de exportação brasileira de bens de valores agregados reside, principalmente, na indústria automobilística (desenvolvida na década de 50), na indústria de aviação (subsidiada pelo Estado) e na indústria de plataformas para perfuração e exploração (recentemente desenvolvida devido à forte demanda interna incentivada pelo Estado — 28º produto mais exportado).

Assim, pode-se afirmar que as desvantagens do liberalismo somente são minimizadas a partir do intervencionismo estatal?

Tudo indica que sim, já que a indústria doméstica não se desenvolve suficientemente para atender à alta demanda interna, como, por exemplo, de bens de consumo, acarretando alto volume de importação desses produtos.

Importação Brasileira em 2008

Produtos mais importados:

4º – Automóveis: US\$ 2,6 bilhões

10º – Dispositivos de LCD: US\$ 1,4 bilhões

11º – Aparelhos de telefone: US\$ 1,3 bilhões

13º – Televisão: US\$ 1,2 bilhões

No caso do “Milagre Econômico Chinês” não seria diferente: forte subsídio estatal para a produção e exportação, somada com a forte desvalorização da moeda.

Os casos da Índia e da Coreia do Sul também acompanham o protecionismo estatal em outras esferas, tais como fortes investimentos na educação, desburocratização e financiamento.

A partir dessa conclusão começa-se a apontar que o modelo de proposta política de Comércio Exterior necessário para o Brasil deve ser protecionista, levando em consideração, ainda, o abandono do Estado em promover políticas públicas que surtam efeitos positivos para o desenvolvimento industrial e da exportação.

Mais uma vez, deve-se ter em mente que a proposta de modelo é pontual e temporária; não poderá ser considerada ameaça à abertura de mercado e muito menos um retrocesso. De fato, a proposta é uma ferramenta para minimizar os efeitos da abertura econômica, entre outras já existentes, como veremos a seguir.

III – Protecionismo ao Liberalismo

Para que o desenvolvimento econômico através da liberalização fosse adotado no Brasil, algumas medidas foram tomadas para diminuir o impacto dessa abertura econômica.

Das principais medidas, destaque-se o fortalecimento da economia através da redução do índice inflacionário, criação de leis de defesa do consumidor, direito regulatório, concorrencial e medidas de defesa comercial.

As medidas de defesa comercial, relacionadas ao comércio internacional, de fato, servem ao propósito de diminuir o impacto da liberalização, protegendo a indústria doméstica do país.

Registre-se que sua criação nos EUA, no início do século passado, servia ao propósito meramente protecionista, da mesma maneira que é utilizada hoje em dia.

Como exemplo atual pode ser citado o caso dos subsídios ao algodão, já condenados pela OMC, e o método “zeroing” — que permite a obtenção de margens de *antidumping* mais elevadas, protegendo a

indústria doméstica — nos processos de investigação de *dumping*, também igualmente condenado por esta entidade. Afinal, alguém acredita que a liberalização é ampla e irrestrita?

Atualmente, além da subversão das medidas de defesa comercial, novas barreiras comerciais foram criadas pelos países desenvolvidos para manter os demais países à margem do desenvolvimento industrial.

Alguns exemplos de imposição de medidas protecionistas recentemente implantadas são as barreiras não-tarifárias e as técnicas fitossanitárias criadas pelos Estados Unidos e União Européia, como, por exemplo, a regulamentação do REACH (Regulamentação de Registro, Avaliação, Autorização e Restrição de Substâncias Químicas exportadas para a União Européia) para comercialização de substâncias químicas.

Note-se que essas medidas protecionistas substituem as elevadas tarifas alfandegárias, configurando um protecionismo disfarçado como forma de manutenção da antiga ordem econômica mundial.

Considerando que, mesmo se houver consenso sobre a Rodada de Doha, o protecionismo disfarçado dos países industrializados continuará de forma a impedir o acesso dos produtos de países em desenvolvimento a seus mercados.

A conclusão é óbvia: deve-se ter uma ferramenta protecionista que, pontual e temporariamente, permita a continuação do modelo liberal, mas com o desenvolvimento econômico industrial sustentável dos países emergentes.

IV – Projetos do Governo para desenvolvimento da competitividade brasileira através de intervenção direta na economia – Protecionismo

Apesar de soar estranha a idéia de protecionismo, vejamos dois grandes exemplos recentes em que o governo propõe protecionismo através de intervenção direta na economia.

O primeiro é o artigo 146-A da Constituição Federal. Este artigo foi incluído através da Emenda Constitucional 42, de 19.12.2003, que trata da reforma tributária:

“Artigo 146-A: Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.”

É evidente que os desequilíbrios da concorrência mencionados são os referentes à concorrência externa, ou seja, do produto nacional *versus* produto importado, uma vez que se o artigo tratasse da competição entre empresas nacionais, a Lei de Concorrência (Lei 8884/94) seria a lei adequada para enfrentar qualquer desequilíbrio concorrencial com rapidez e eficiência.

A outra medida foi a Medida Provisória 413, de 03 de janeiro de 2008 (convertida na Lei 11.727/08), prevendo a incidência de Imposto de Importação sob alíquota *ad REM* em R\$ 15 por quilograma ou

unidade estatística, por Ato do Poder Executivo:

“Artigo 2o: O Poder Executivo poderá definir alíquotas específicas (ad rem) para o Imposto de Importação, por quilograma líquido ou unidade de medida estatística da mercadoria, estabelecer e alterar a relação de mercadorias sujeitas à incidência do Imposto de Importação sob essa forma, bem como diferenciar as alíquotas específicas por tipo de mercadoria.

Parágrafo único: A alíquota de que trata este artigo fica fixada em R\$ 15,00 (quinze reais) por quilograma líquido ou unidade de medida estatística da mercadoria, podendo ser reduzida por ato do Poder Executivo nos termos do caput deste artigo.”

Ocorre que estas regras dependem de Lei Complementar e Regulamentação, respectivamente. Até o presente momento, não há previsão para a regulação destas leis. E não poderia ser diferente, já que os seus instrumentos são legalmente bastante questionáveis.

Contudo, a questão levantada é de que uma ferramenta de proteção à concorrência com os produtos importados que não violasse as leis, tratados e Constituição, seria muito bem recepcionada pelo Governo, bem como pelo empresariado brasileiro.

Registrando que de forma alguma esta proteção pode representar ameaça à abertura de mercados e muito menos um retrocesso à liberalização.

V – Contexto Histórico e Econômico

A partir da década de 90, a política do Comércio Exterior Brasileira foi objeto de grandes mudanças em virtude da ampla diminuição de tarifas alfandegárias e integralização de blocos econômicos, contribuindo para o incremento das relações de comércio internacional.

O liberalismo econômico colocado em prática, neste momento, foi fundamentado pelo argumento de esgotamento do modelo de substituição de importações, através do qual os países aumentavam suas alíquotas alfandegárias a fim de incentivar a produção nacional.

Não restam dúvidas quanto ao fato de que a liberalização da economia em conjunto com a integração entre os países contribui para a competitividade da indústria nacional frente à concorrência no mercado internacional.

Ocorre que, conforme observado, existem contramedidas à integração de mercado utilizadas principalmente pelos países desenvolvidos, garantindo-lhes o monopólio do escoamento de suas produções para outros mercados, forçando os mercados emergentes à produção tão somente de bens primários.

As desvantagens da liberalização agravam-se com o engessamento político que representam um entrave na produção e exportação, tais como reforma tributária, trabalhista, estrutura de logística, desburocratização, escassez de financiamento, lentidão do Poder Judiciário, entre outros.

VI – Proposta de mudança política

A proposta de mudança na política de Comércio Exterior que ora se apresenta é o retorno do modelo de substituição de importações em uma nova roupagem, tendo como diretrizes o desenvolvimento nacional através de protecionismo que deve ser justificável, pontual e temporário.

O modelo de substituição de importações é um mecanismo de proteção, desenvolvimento e diversificação da indústria nacional, mediante o controle das taxas alfandegárias e manipulação das taxas de câmbio.

Primeiramente, deve-se ter em mente que este modelo jamais poderá ser considerado esgotado, visto que novas tecnologias demandam novas indústrias.

Mas, no novo modelo ora proposto, o mecanismo estará restrito ao aumento do imposto de importação e deverá ser aplicado quando justificável, de forma pontual e temporária.

O modelo deve ser justificável, posto que protegerá uma indústria que mereça e tenha condições de ser desenvolvida no país. Assim, deverão ser comprovados investimentos pela indústria doméstica, necessários para absorção de novas tecnologias e ampliação da capacidade instalada, de forma a não colocar em risco o desequilíbrio da concorrência interna. O produto também deverá ter relevância para o desenvolvimento nacional.

O novo modelo adotado também deverá ser pontual e temporário, de forma a atingir apenas um grupo limitado de produtos por período de tempo limitado.

Assim, os requisitos para o aumento do imposto de importação seriam:

- 1) Inexistência de produção nacional ou irrisória se comparado com a demanda interna;
- 2) Necessidade de investimentos no desenvolvimento da indústria. Os investimentos devem ser justificados, pois não faz sentido proteger a indústria doméstica que utiliza tecnologia defasada e não amplia a sua capacidade industrial para atender a demanda interna e competir no mercado internacional;
- 3) Manutenção do equilíbrio concorrencial, que não poderá ser afetado pelo aumento do Imposto de Importação, possibilitando a criação de oligopólios. Da mesma forma, não faz sentido proteger uma indústria que não tem capacidade ociosa e/ou não realiza investimentos para redução do custo;
- 4) O produto deve ter relevância quanto ao volume de importação e demanda no mercado interno, posto que de maneira diversa, seria uma proteção arbitrária e desnecessária;

5) O aumento do imposto deve ser temporário, limitado ao tempo suficiente para que a indústria doméstica possa ganhar economia de escala, quando estará pronta para conquistar o mercado internacional;

6) O aumento deve ser limitado a alguns produtos estrategicamente importantes para o desenvolvimento econômico do país.

O principal benefício deste modelo é o acúmulo de capital interno capaz de gerar um processo de desenvolvimento auto-sustentável e duradouro. A indústria beneficiária poderá atender à demanda interna, se fortalecer, obter economia de escala e possibilitar prosperar em mercados externos.

Além disso, o modelo propiciará externalidades positivas, como o fortalecimento da economia nacional, uma vez que o aumento de produtividade gera empregos e aumento de renda.

Nesse sentido, diversos analistas acreditam que a atual fase de prosperidade das economias asiáticas é resultado da adoção de políticas que estimularam a substituição de importações, uma vez que permitiram o desenvolvimento de uma indústria voltada principalmente para a exportação.

O atual contexto econômico do Brasil, cujas necessidades principais são a reforma trabalhista, tributária e redução dos altos juros, não é considerado terreno fértil para investimentos relevantes no capital produtivo.

Entretanto, se uma indústria consegue conquistar o mercado interno de forma sustentável, poderá atingir a economia de escala suficiente para até exportar.

Nessa perspectiva, deve ser considerada a possibilidade de uma consistente mudança com ênfase na política industrial, sendo o Estado responsável por este estímulo, a exemplo do que ocorre no cenário atual das grandes potências.

Sendo assim, o presente projeto propõe a adoção de um novo modelo de substituição de importações, mediante mecanismo similar aos já existentes de alteração temporária da alíquota de imposto de importação, com a finalidade de ampliação da indústria nacional nascente.

Através desse mecanismo, determinada indústria inexistente ou irrisória, obteria os incentivos suficientes para permitir a sua instalação, desenvolvimento e fortalecimento frente à concorrência no mercado internacional.

Dessa forma, o governo brasileiro adotaria uma postura ativa e proeminente em função de desenvolvimento e diversificação da indústria nacional, assim como fizeram os governos asiáticos no final do último século, cujos resultados são demonstrados através de altos índices estatísticos de produção interna e exportação.

A principal vantagem deste modelo é a desnecessidade de qualquer reforma nos âmbitos tributário, trabalhista, da burocratização, logística, investimento, entre outras, já que uma vez atingida a economia de escala, tal indústria poderá ser forte suficiente para competir igualmente com o produto importado,

inclusive para conquistar mercados externos.

VII – Casos de Protecționismo equivocados

Conforme já mencionado, o governo já editou leis com caráter protecționista, mas que não surtiram resultados por inexistência de regulação das leis, muito devido à sua impraticabilidade.

Da mesma forma, o governo vem adotando medidas na esfera administrativa para proteger a indústria doméstica.

Como exemplo, citamos o caso de pêssegos: a indústria doméstica solicitou, em 2000, a aplicação de medidas *antidumping* em decorrência da ameaça de dano das importações da Grécia realizadas com a prática de *dumping*.

Em caso inédito de aplicação de medida *antidumping* por ameaça de dano, ou seja, sem dano efetivo, a CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) aplicou medida *antidumping* na média de 26,4% nas importações da Grécia, maior produtor mundial deste produto.

No mesmo ano da decisão, 2002, este produto integrou a lista de exceção à TEC (Tarifa Externa Comum), majorando a alíquota do Imposto de Importação de 14% para 55%. Assim, a CAMEX suspendeu a aplicação das medidas *antidumping*.

Em 2007, a aplicação de medidas *antidumping* já havia retornado, pois o produto havia sido retirado da lista de exceção à TEC. Neste mesmo ano, foi aberta a revisão de 5 anos, que determinou pela inexistência de necessidade de aplicação de medidas *antidumping* através da decisão da Secex (Secretaria de Comércio Exterior), integrante da Camex.

Após esta decisão negativa para a indústria doméstica, em menos de 1 (um) mês, o produto voltou à lista de exceção à TEC por decisão da Camex. Ou seja, mesmo sem unanimidade dentro do próprio governo, a indústria de pêssegos continua tendo proteção dos importados.

As questões que se levantam, nesse caso, são:

- 1) Esta proteção é justificável? Ou seja, a indústria de pêssegos está realizando investimentos suficientes para reduzir os custos, absorver novas tecnologias, ganhar economia de escala para poder concorrer no mercado internacional?
- 2) Esta proteção é temporária? Desde 2002, alíquota do Imposto de Importação é alta. Até quando esta proteção deverá ser necessária?
- 3) Qual a relevância da proteção desta indústria dentro do contexto Brasil?

Outro exemplo de proteção da indústria doméstica é o caso de vinhos: a indústria doméstica sofre com as importações subfaturadas, principalmente da Argentina, que acarretam uma concorrência predatória.

Recentemente, o Governo propôs a redução a zero do Imposto de Importação das matérias-primas utilizadas na produção de vinhos, tais como, barril, rolhas, garrafão, etc.

As questões que se levantam nesse caso são:

- 1) A redução do imposto da matéria-prima ajudará a indústria doméstica na concorrência com o produto argentino, já que a produção neste país também poderá ter seu custo reduzido?
- 2) A produção deste produto é relevante, mas é justificável sendo realizado em detrimento dos produtores de rolhas, garrações, barril etc

VIII – Vantagens e desvantagens do modelo

O modelo de substituição de importação, em regra, possui as seguintes vantagens:

- a) aumento do emprego;
- b) redução dos efeitos negativos decorrente de crises externas;
- c) incentivo à produção local, aumentando a geração de impostos e divisas; e
- d) possibilidade de ganho de economia de escala e aumento da produtividade.

As desvantagens geralmente associadas a este modelo são: aumento da ineficiência da indústria e obsolescência, tendo em vista que o protecionismo aumenta as barreiras à entrada de produtos importados, acarretando a formação de monopólios e oligopólios.

Entretanto, neste novo modelo, a substituição de importação gera eficiência e novas tecnologias, já que o novo modelo só poderá ser adotado por tempo limitado e estará condicionado a investimentos na produção no aumento da capacidade e/ou produtividade através de inserção de novas tecnologias ou redução de custo.

IX – Plano de Ação

O Brasil deverá submeter o projeto ao Grupo Mercado Comum, a fim de propor, com a maior brevidade possível, a possibilidade de alteração do Imposto de Importação para determinados bens, segundo os moldes de regime de alteração tarifária temporária.

Neste novo regime, a alteração está condicionada à submissão das seguintes informações: descrição do produto; inexistência de produção nacional ou local; dados de oferta e demanda; dados de importação; dados de custo de internação de custo de produção; investimentos no aumento das exportações, substituição de importações; aumento da oferta de produtos ao mercado interno; ganhos de

competitividade; avanços tecnológicos; melhoria da infra-estrutura e dos serviços; reflexos da medida sobre aspectos como produção, produtividade, vendas, geração de divisas, emprego de mão-de-obra, competitividade, rentabilidade etc.

X – Questões finais

Como justificar o aumento da alíquota de um produto que não é produzido internamente sem comprometer o fornecimento deste produto?

R: O aumento da alíquota aprovado pelo governo só poderá ocorrer após o início da produção da indústria nascente.

Por que o regime deve ser submetido ao Mercosul?

R: Tendo em vista a consolidação da Tarifa Externa Comum, qualquer alteração tarifária deverá estar prevista em regras adotadas pelo Grupo de Mercado Comum do Mercosul.

Existe alguma violação aos acordos internacionais?

R: Não, esse sistema está perfeitamente de acordo com o Tratado de Montevidéu e outros tratados internacionais, com a ressalva do limite máximo do imposto de importação de 35% para produtos industrializados e 55% para produtos agrícolas, conforme tarifa consolidada pela OMC.

Poderá haver alguma retaliação comercial de outros países?

R: Já que não existe nenhuma violação aos tratados vigentes, não poderá haver nenhuma retaliação. Pelo contrário. Comercialmente, será interessante a união de esforços de outros países para participar de novos grandes projetos de investimento industrial no País.

Quais são os principais produtos que poderão ser objeto deste regime?

R: Os principais produtos serão os de alto valor agregado, mas poderá ser concedida prioridade aos bens de capital, de informática e telecomunicação e de consumo.

Este regime pode ser considerado protecionista?

R: Não. Não se trata de um regime protecionista, na medida em que o fator importante é a diversificação do parque industrial do país de forma competitiva que respeitará os acordos internacionais e terá vigência por período limitado.

Este regime depende de regulação?

R: Sim, depende de regulação do Mercosul, semelhante ao já existente para o regime ex-tarifário.

De quanto será o aumento da alíquota de Imposto de Importação do produto beneficiado por esse regime?

R: Para essa questão, será analisada principalmente a comparação entre o custo final do produto importado com o custo final do produto nacional, após a proposta de realização dos investimentos necessários para a modernização e ampliação da indústria doméstica.

Por quanto tempo a alíquota permanecerá majorada?

R: Por, no máximo, de um a dois anos, após a realização de 70% a 100% dos investimentos informados na solicitação de aumento da alíquota. Após esse período, a alíquota retornará ao anteriormente previsto.

Date Created

25/11/2008