

Nº 20

**A Reforma Tarifária
de 1988 e a Nova
Política de
importação**

Honorio Kume

**Julho de
1989**

TEXTO PARA DISCUSSÃO INTERNA

A REFORMA TARIFÁRIA DE 1988 E A NOVA POLÍTICA DE
IMPORTAÇÃO

HONÓRIO KUME

JULHO/1989

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUÇÃO	01
II. A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO NO PERÍODO RECENTE	03
III. A REFORMA TARIFÁRIA	10
IV. A NOVA POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO	15
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
BIBLIOGRAFIA	17

Trabalho realizado para o projeto Idéias para a Mo
dernização do Brasil, patrocinado pelo IBMEC, em
novembro de 1988.

ÍNDICE DAS TABELAS

	Página
TABELA 1 - TARIFAS IMPLÍCITA E VIGENTE	05
TABELA 2 - EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO	07
TABELA 3 - TARIFAS IMPLÍCITA E APROVADA	11
TABELA 4 - TARIFAS IMPLÍCITA, VIGENTE E APROVADA POR CATEGORIA DE USO	13
TABELA 5 - OS PRINCIPAIS REGIMES ESPECIAIS: MANTIDOS E ELIMINADOS - 1985	14

I. INTRODUÇÃO

A política comercial brasileira executada desde a década de cinquenta, pode ser periodizada, simplificada, em três fases distintas. A primeira corresponde ao período 1953-67 e caracteriza-se pelo aumento do preço relativo dos produtos importáveis em relação aos exportáveis, proporcionado pela proteção à indústria doméstica (taxas múltiplas de câmbio entre 1953-57 e tarifas após 1957). Como resultado, tivemos a sobrevalorização do câmbio e a conseqüente estagnação das exportações, compostas, principalmente, de produtos extrativos e agrícolas.

A segunda fase abrange o período 1967-75 e apresenta uma redução nos preços relativos (importáveis/exportáveis), devida aos subsídios à exportação, tais como: crédito-prêmio de IPI e ICM, financiamento a taxa de juros preferencial, isenção do imposto de renda. Note-se que a recomposição dos preços relativos foi realizada através de medidas compensatórias e não via redução do grau de proteção. Em outras palavras, caminhamos para uma situação mais próxima ao livre-comércio em termos de volume de comércio, sem reduzir as barreiras protecionistas. Dessa forma, obtivemos um aumento substancial das exportações com predomínio dos produtos industrializados.

A terceira fase, iniciada em 1975, destaca-se pelo retorno do viés anti-exportação, de um lado, provocado pela elevação generalizada das tarifas e a ampliação do controle administrativo sobre as importações, ambas decorrentes de crises cambiais; e de outro, pela redução nos subsídios às vendas externas devida ao controle dos gastos públicos e às pressões de nossos parceiros comerciais.

Estas políticas geraram um parque industrial relativamente sofisticado e diversificado, mas acomodado ao protecionismo exacerbado. Nestas condições, a retomada do crescimento econômico auto-sustentado requer não somente a execução de uma política macroeconômica consistente mas, também, a modernização da estrutura produtiva, compatível com a desejada inserção na economia mundial.

Neste sentido, a nova política comercial deve, novamente, induzir uma mudança nos preços relativos favorável à atividade exportadora proporcionada, desta vez, pela redução da proteção à indústria doméstica. Essa liberalização das importações não significa uma tendência ao livre-comércio, mas a elaboração de uma política protecionista estável, transparente e temporária aos setores prioritários, mantendo, ao mesmo tempo, o estímulo à eficiência através da concorrência externa.

Dentro deste princípio, o governo estabeleceu, recentemente, as diretrizes da Nova Política Industrial e aprovou uma reforma tarifária que atualizou e reduziu as alíquotas do imposto de importação, eliminou os tributos adicionais como o Imposto sobre Operações de Câmbio e Seguro (IOF) e a Taxa de Melhoramento de Portos (TMP) e suprimiu parte dos regimes especiais, nos quais as importações são beneficiadas com isenção ou redução dos tributos.

O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto da reforma tarifária sobre a estrutura de proteção à indústria doméstica e apontar sugestões para elaboração de uma política de importação, condizente com o princípio de estimular a modernização da indústria brasileira através da competição externa.

Além desta nota introdutória, o trabalho é dividido em quatro partes. Na seção 2 descrevemos a funcionalidade dos regimes especiais, do controle administrativo e das tarifas nominais na execução da política de importação recente. Na seção 3 avaliamos os efeitos da reforma tarifária sobre a estrutura de proteção à indústria interna. Na seção 4 apresentamos algumas sugestões para uma política de liberalização de importações e, finalmente, na seção 5 resumimos as principais conclusões.

II. A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO NO PERÍODO RECENTE

A partir de meados de 1975, o governo implementou, como resposta ao primeiro choque do petróleo, uma política de contenção das importações baseada na exigência de depósito-prévio⁽¹⁾ (restituível após 1 ano, sem juros e correção monetária) equivalente ao valor das compras externas e em aumento temporário nas tarifas de insumos básicos e bens de capital⁽²⁾. Estas medidas elevaram o custo dos produtos importados, penalizando os investimentos industriais e a atividade exportadora⁽³⁾. Como solução para o problema, o governo criou diversos regimes especiais onde os produtos importados recebem isenção ou redução dos tributos.

Em dezembro de 1979, entre outras medidas, o governo promoveu uma maxidesvalorização cambial de 30% e eliminou uma parte dos regimes especiais, o depósito-prévio e o crédito-prêmio de IPI nas exportações, fixando as condições básicas para a execução de um programa de liberação de importações⁽⁴⁾.

Esta oportunidade foi perdida, em 1980, pela prefixação da taxa de desvalorização anual do câmbio em nível, sensivelmente inferior à expectativa de inflação dos agentes econômicos. Esta medida e a ocorrência do segundo choque de petróleo requeram políticas compensatórias como o aumento temporário das tarifas incidentes sobre matérias-primas e a cobrança de IOF.

Após o fim do fluxo voluntário de capitais externos deflagrado com a moratória mexicana, o governo estabeleceu em 1983, novamente, uma maxidesvalorização cambial de 30% como medida para superar o desequilíbrio externo⁽⁵⁾. O controle administrativo

-
- (1) Inicialmente, o prazo do depósito-prévio foi fixado em 6 meses sendo, posteriormente, prorrogado para 1 ano.
- (2) Este acréscimo nas tarifas buscava atrair os investimentos privados para o programa de substituição de importação destes bens, implantado, neste período, como mecanismo corretivo do desequilíbrio do balanço comercial.
- (3) Estas medidas, juntamente com o controle de importações executado nas crises cambiais da década de oitenta, contribuíram para reduzir o coeficiente de importação por unidade de produto. Ver Castro (1984) e Kume (1985).
- (4) Para uma avaliação do "pacote" de dezembro de 1979, ver Rosa (1979).
- (5) O aumento da taxa de juros no mercado internacional, devido a política monetária restritiva nos Estados Unidos, contribuiu decisivamente para a falta da capacidade de pagamento dos países devedores.

vo foi utilizado, intensamente, para limitar as importações ao teto fixado pelas condições de financiamento do balanço de pagamentos.

Este conjunto de medidas restritivas conduziram a uma política de importação com as seguintes características básicas⁽¹⁾:

a) uma estrutura tarifária baseada, com pequenas modificações⁽²⁾, nas alíquotas fixadas em 1957;

b) presença generalizada de tarifas com parcela redundante provocada pelo uso indiscriminado desse instrumento no combate às crises cambiais. A comparação entre as tarifas implícitas, medidas pelo diferencial de preços interno e externo e as tarifas vigentes até o primeiro semestre de 1988, mostrada nas colunas (1) e (2), respectivamente, da Tabela 1, indica a ocorrência de redundância em todos os setores, exceto Farmacêutico, Vestuário e Calçados e Diversos. Na indústria de transformação, as tarifas vigente e implícita são, respectivamente, 56,2% e 16,4%, assinalando uma parcela redundante de 39,9%;

c) cobrança de tributos adicionais como o IOF, TMP e AFRMM (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante). Na indústria de transformação, estes impostos representam um gasto adicional de 27,7%. A adição dessas alíquotas resulta em tarifas vigentes totais superiores às tarifas implícitas em todos os gêneros produtivos;

d) ampla utilização de barreiras não-tarifárias tais como a lista de produtos suspensos, autorizações prévias. A coluna (3) da Tabela 1 apresenta a participação de produtos (8 dígitos da NBM) que sofrem algum tipo de controle sobre o total de produtos classificados no gênero⁽³⁾. Podemos notar que cerca de 55,6% dos produtos da indústria de transformação sofrem restrições nas importações. Adicionalmente, ainda temos a Lei do Similar Nacional e a aprovação da cota anual de importação para cada empresa;

(1) Ver Rosa e outros (1979) e Moreira e Araújo (1984).

(2) As sobretaxas temporárias, após inúmeras prorrogações, foram finalmente eliminadas em 1984.

(3) Este é um indicador meramente quantitativo e não reflete a eficiência destas medidas no controle das importações.

TABELA 1
TARIFAS IMPLÍCITA E VIGENTE

GÊNERO	TARIFA		PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS (8 DÍGITOS DA NBM) COM BARREIRAS NÃO-TARIFÁRIAS SOBRE O TOTAL DE PRODUTOS-1984 (3)
	IMPLÍCITA (1)	VIGENTE (2)	
. Agropecuária	-15,0	26,7	92,0
. Indústria Geral	16,3	55,6	63,7
. Indústria Extrativa Mineral	-10,5	14,1	92,2
. Indústria de Transformação	16,4	56,2	55,6
. Minerais Não-Metálicos	24,6	56,8	77,4
. Metalurgia	24,7	45,6	53,9
. Mecânica	17,3	55,3	33,7
. Material Elétrico e de Comunic.	44,5	69,7	90,5
. Material de Transporte	9,2	73,5	60,6
. Madeira	22,9	55,0	98,0
. Mobiliário	53,7	95,1	100,0
. Papel e Papelão	14,4	58,8	71,4
. Borracha	65,5	75,9	81,0
. Couros e Peles	26,9	71,8	19,1
. Química	20,2	29,3	19,2
. Farmacêutica	61,6	37,6	22,5
. Perfumaria, Sabões e Velas	46,4	93,2	92,8
. Matérias Plásticas	68,7	92,9	92,5
. Têxtil	60,4	84,6	99,3
. Vestuário, Calçados	92,7	67,2	90,5
. Produtos Alimentares	-7,9	53,5	94,3
. Bebidas	-9,5	96,2	65,9
. rumo	-71,1	98,9	16,7
. Editorial e Gráfica	3,8	30,5	74,5
. Diversos	66,5	76,3	70,6

FONTE: Dados Brutos - Tarifa Aduaneira Brasileira, CPA, Santiago e Ferro (1986) e
Guimarães, Carvalho e D'Althouguia (1987).

e) existência de 42 regimes especiais de importação, pelos quais cerca de 70% das compras externas globais, exclsive petróleo em bruto, usufruem de isenção ou redução dos impostos. Na Tabela 2, mostramos os principais regimes especiais classificados em 8 grupos onde se destacam as atividades de exportação, abastecimento interno e os acordos internacionais; e

f) a substituição de produtos domésticos por produtos importados sob regime especial reduz a proteção à indústria doméstica, enquanto a isenção ou redução de tarifas provoca, uma diminuição equivalente nos custos de produção do setor beneficiado com as importações. Em outras palavras, o regime especial induz uma transferência de recursos produtivos das atividades substituídas de importação para os setores favorecidos.

Em resumo, as principais características da política de importação pós crise do petróleo estão interligadas. A fixação de tarifas elevadas inviabiliza as atividades que requerem insumos importados, estimulando-as a pleitearem o seu enquadramento em regime especial. A criação desta modalidade impõe o controle administrativo das importações para alcançar a meta fixada de saldo commercial e manter uma proteção mínima aos produtores desses insumos.

A essência da política de importação nos últimos anos pode ser visualizada no Gráfico, onde DD_1 , representa a curva de demanda doméstica e SS_1 a oferta interna. Ao preço internacional P_1 constante, a oferta doméstica é nula, sendo a demanda D_1 totalmente atendida pelas importações M_1 . O governo fixa uma tarifa t e o preço aumenta para $P_2 = P_1 (1 + t)$ gerando uma situação de excesso de oferta EF . O preço se reduzirá para P_3 e teremos o caso clássico de parcela redundante R_1 na tarifa. Agora, suponhamos que o governo crie um regime especial, com isenção total de tributos, para viabilizar um determinada atividade econômica. Nesta situação, as empresas que conseguem atender as exigências do regime especial substitu em o insumo doméstico pelo insumo importado, isento de impostos. No gráfico mostramos o deslocamento da curva de demanda DD_1 para DD_2 . A oferta doméstica se reduz para S_4 devido a diminuição do grau de proteção, o preço cai para P_4 e a parcela redundante da tarifa aumenta para R_2 .

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO

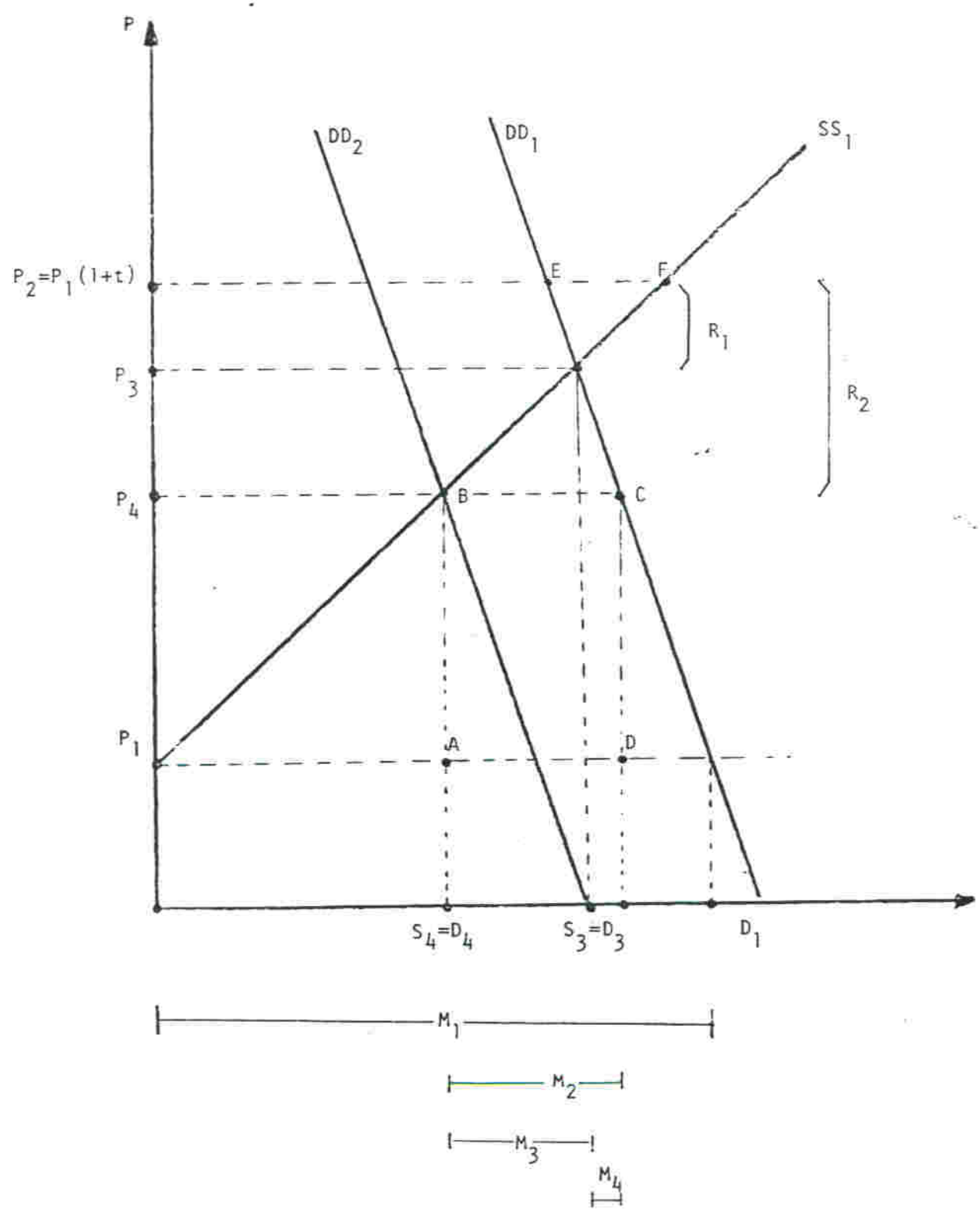
DENOMINAÇÃO	1977		1979		1981		1983		1985	
	VALOR	% ²	VALOR	% ²	VALOR	% ²	VALOR	% ²	VALOR	% ²
Acordos Internacionais	890,8	10,2	1.302,5	10,9	1.204,1	10,5	801,0	11,1	547,3	7,6
1.1. Aladi	692,4	7,9	950,4	8,0	619,6	5,4	357,4	5,0	309,9	4,2
1.2. GATT	198,4	2,3	311,4	2,6	553,9	4,8	425,3	5,9	189,8	2,6
1.3. Brasil-Uruguai	-	-	40,7	0,3	30,6	0,3	18,3	0,2	47,6	0,6
Atividade Exportadora	693,8	7,9	1.009,5	8,5	2.337,2	20,5	1.387,6	19,3	2.030,0	27,5
2.1. Drawback	362,9	4,1	513,4	4,3	1.225,3	10,7	854,8	11,9	1.225,8	16,6
2.2. Beflex	240,9	2,8	310,6	2,6	1.052,3	9,2	414,2	5,7	568,0	7,7
2.3. Incentivo à Exportação	41,1	0,5	93,8	0,8	59,6	0,5	14,7	0,2	16,9	0,2
Programas de Investimento	1.279,5	14,6	1.565,1	13,1	826,5	7,2	475,4	6,6	308,4	4,2
3.1. CDI	732,5	8,4	1.067,4	8,9	555,3	4,9	101,8	1,4	111,9	1,5
3.2. GEIMI	110,7	1,3	48,3	0,4	59,5	0,5	21,5	0,3	26,4	0,4
3.3. Sudam	12,1	0,1	1,4	0,0	11,0	0,1	7,1	0,1	1,7	0,0
3.4. Sudene	57,7	0,7	37,8	0,3	12,7	0,1	40,7	0,6	27,6	0,4
3.5. Construção Naval	151,4	1,7	136,0	1,1	44,7	0,4	297,7	4,1	65,2	0,9
3.6. Bens de Interesse Econômico	215,1	2,5	274,2	2,3	143,3	1,2	6,6	0,1	75,6	1,0
Abastecimento Interno (CPA)	1.869,7	21,4	3.213,8	26,9	1.542,5	13,5	814,7	11,3	1.203,4	16,3
Governo e Empresas Estatais	769,6	8,8	522,0	4,4	685,2	6,0	507,5	7,0	270,0	3,7
5.1. Governo	100,0	1,1	54,9	0,5	23,0	0,2	67,3	0,9	35,4	0,5
5.2. Petrobrás	220,4	2,5	170,3	1,4	322,3	2,8	160,9	2,2	81,1	1,1
5.3. Eletrobrás e Itaipu	269,8	3,1	239,7	2,0	328,4	2,9	274,6	3,8	149,4	2,0
5.4. Rede Ferroviária Federal	179,4	2,0	57,1	0,5	11,5	0,1	4,7	0,1	4,1	0,1
Transporte Aéreo	65,1	0,7	145,4	1,2	402,0	3,5	433,2	6,0	324,0	4,4
Emissoras de Rádio, Televisão e Cinema	31,0	0,3	43,5	0,4	40,1	0,3	26,9	0,4	25,6	0,3
Zona Franca de Manaus	286,1	3,3	460,8	3,9	435,3	3,8	410,5	5,7	437,1	5,9
T O T A L	5.836,7	66,8	8.170,9	68,5	7.472,9	65,4	4.752,9	65,9	4.926,5	66,7

1/ Corresponde ao valor tributável transformado em dolares pela taxa de câmbio de compra média.

2/ Participação sobre as importações totais, exclusive petróleo.

FONTE: Dados Brutos - CIEF/MF - Anuário de Importações - Diversos Números.

GRÁFICO
TARIFAS IMPLÍCITA, LEGAL, REDUNDANTE E O PRODUTO
DOMÉSTICO



O deslocamento da curva de demanda é fixado pelas condições de acesso ao regime especial e/ou controle administrativo sobre os gastos em divisas. Este último ponto é importante, pois caso o acesso seja livre ou facilmente contornável pelas empresas, a substituição será total e a produção doméstica nula. A análise é semelhante à hipótese de substituição imperfeita entre os produtos doméstico e importado com a seguinte diferença: o grau de substituição é determinado pelos requisitos de acesso ao regime especial e/ou controle administrativo sobre as importações.

No gráfico as importações M_2 podem ser decompostas em duas parcelas: a primeira M_3 resulta da substituição do produto doméstico (S_3-S_4) pelo produto importado e a segunda M_4 é fruto da ampliação da demanda decorrente da redução do preço. Portanto, a última parte não tem impacto sobre a produção doméstica.

A perda de receita fiscal medida pela diferença entre o valor de importação e o valor no mercado interno é dada pelo retângulo ABCD e corresponde a renda transferida para a atividade favorecida.

III. A REFORMA TARIFÁRIA

Em junho de 88, a Comissão de Política Aduaneira (CPA) aprovou uma reforma tarifária que visava os seguintes objetivos⁽¹⁾:

a) um ajustamento das tarifas para níveis compatíveis com o atual estágio do desenvolvimento industrial, eliminando-se as parcelas redundantes. Para isso, utilizou-se do diferencial de preços interno e externo vigente para os principais produtos da cadeia produtiva em cada Complexo Industrial;

b) a unificação dos tributos incidentes sobre as importações via eliminação do IOF e TMP⁽²⁾; e

c) a suspensão parcial dos regimes especiais de importação.

Na Tabela 3 mostramos as tarifas implícita e aprovada a nível de gêneros, estimadas a partir de uma amostra de 715 produtos (8 dígitos da NBM) do banco de dados sobre preços domésticos e internacionais da FUNCEX-IPEA⁽³⁾. Na indústria de transformação, a CPA diminuiu a tarifa legal para 38,1%, mas ainda é superior a tarifa implícita de 16,4%, isto é, a reforma tarifária reduziu, mas mantém uma parcela redundante substancial. Retirando-se do cálculo os setores Produtos Alimentares, Bebidas e Fumo que apresentam proteção implícita negativa, a tarifa aprovada passa para 37,2%, enquanto a tarifa implícita indica uma alíquota de 28,0%, mostrando uma redundância residual de 9,2%⁽⁴⁾.

Os setores Mobiliário, Borracha, Química, Farmacêutica, Matérias Plásticas, Têxtil, Vestuário e Calçados e Diversos apresentam uma tarifa aprovada inferior ao diferencial de preços interno e externo prevalecente. Entretanto, considerando-se a proteção natural proporcionada pelo custo de transporte e o AFRMM (colunas 3 e 4 da Tabela 3), os gêneros Química, Matérias Plásticas,

(1) Uma breve descrição da proposta de reforma tarifária da CPA é encontrada em Kume e Patrício (1988)

(2) O AFRMM não pode ser eliminado devido as pressões políticas do setor naval.

(3) Para maiores detalhes ver Kume (1988) e Santiago e Ferro (1986).

(4) A média aritmética das tarifas implícita e aprovada dos setores da indústria de transformação, exceto produtos alimentares, bebidas e fumo é 40,2% e 43,9%, respectivamente, não sendo estatisticamente diferentes ao nível de 5%.

TABELA 3
TARIFAS IMPLÍCITA E APROVADA

EM %

GÊNERO	TARIFA		CUSTO DE TRANSPORTE (3)	AFRMM (4)
	IMPLÍCITA (1)	APROVADA (2)		
. Agropecuária	-15,0	14,1	9,4	4,7
. Indústria Geral	16,3	37,7	8,1	4,1
. Indústria Extrativa Mineral	-10,5	11,5	8,5	4,3
. Indústria de Transformação	16,4	38,1	8,0	4,0
. Minerais Não-Metálicos	24,6	34,4	12,1	6,1
. Metalurgia	24,7	36,2	8,5	4,3
. Mecânica	17,3	46,8	7,3	3,7
. Material Elétrico e de Comunicação	44,5	47,5	6,6	3,3
. Material de Transporte	9,2	51,2	7,8	3,9
. Madeira	22,9	24,3	6,0	3,0
. Mobiliário	53,7	35,2	9,9	5,0
. Papel e Papelão	14,4	27,8	6,7	3,4
. Borracha	65,5	52,8	9,5	4,8
. Couros e Peles	26,9	39,5	10,9	5,5
. Química	20,2	18,2	8,6	4,3
. Farmacêutica	61,6	50,4	3,3	1,7
. Perfumaria, Sabões e Velas	46,4	69,6	3,7	1,9
. Matérias Plásticas	68,7	57,1	7,6	3,8
. Têxtil	60,4	50,0	10,1	5,1
. Vestuário, Calçados	92,7	68,5	5,6	2,8
. Produtos Alimentares	-7,9	31,8	7,0	3,5
. Bebidas	-9,5	74,6	13,2	6,6
. Fumo	-71,1	84,4	5,6	2,8
. Editorial e Gráfica	3,8	17,8	10,5	5,3
. Diversos	66,5	63,6	9,5	4,8

FONTE: Dados Brutos - Tarifa Aduaneira Brasileira, CPA e Santiago e Ferro (1986)

Têxtil e Diversos passam a indicar uma proteção superior à tarifa implícita. Nos setores Mobiliário, Borracha, Farmacêutica e Vestuário e Calçados, o efeito da reforma tarifária sobre o nível de proteção dependerá da "força" das barreiras não-tarifárias, cujos indicadores de frequência (coluna 4 da Tabela 1) são superiores a 80%, exceto Farmacêutica com apenas 22,5%.

Na Tabela 4 classificamos os setores segundo categorias de uso. Os grupos de bens de capital e bens intermediários são favorecidos com uma proteção implícita de 21,0%, enquanto os bens de consumo possuem uma tarifa implícita de apenas 2,8%. Entretanto, a reforma aduaneira tornou escala de proteção mais favorável a bens de capital e bens de consumo com tarifas de cerca de 50,0%, enquanto os bens intermediários recebem uma proteção nominal de apenas 31,4%.

Na Tabela 5, as importações sob regimes especiais em 1985 foram divididas em três grupos: mantidos, eliminados e com isenção até 80%, de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 2.434. Podemos observar que os regimes eliminados abrangem apenas 15,8% das importações totais, exclusive petróleo. Isto significa que, as pressões políticas foram suficientemente fortes para neutralizar a proposta inicial da CPA, que previa apenas a manutenção dos acordos internacionais, incentivo à exportação, drawback, Befiex, Zona Franca de Manaus, Sudam e Sudene.

Ademais, o novo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) poderá conceder isenções até 80% do imposto de importação como incentivo para os setores prioritários dentro do Programa Setorial Integrado. Mais ainda, uma vez aprovado o benefício todas as empresas do setor terão acesso automático não dependendo da aprovação de projetos. Este fato representa uma ameaça potencial a elaboração de uma política tarifária estável, sinalizadora das prioridades da política industrial.

Em síntese, a reforma aduaneira implementada pela CPA atualizou as tarifas ao padrão de industrialização vigente e eliminou parte substancial das redundâncias. Entretanto, não foi bem sucedido na tentativa de eliminar a maioria dos regimes especiais. Neste sentido, difere fundamentalmente, do processo clássico de liberalização de comércio, conseguindo apenas uma racionalização do instrumento tarifário, deixando praticamente intacto os regimes especiais e as barreiras não-tarifárias.

TABELA 4
TARIFAS IMPLÍCITA, VIGENTE E
APROVADA POR CATEGORIA DE USO

EM %

CATEGORIA DE USO	TARIFA		
	IMPLÍCITA	VIGENTE	APROVADA
1. Bens de Capital	21,3	62,3	49,6
2. Bens Intermediários	21,4	49,1	31,4
2.1. Semimanufaturados	-4,5	55,2	22,6
2.2. Insumos Básicos	23,6	37,1	25,7
2.3. Outros	28,1	58,6	40,0
3. Bens de Consumo	2,8	72,6	49,8
3.1. Durável	4,1	101,5	57,7
3.2. Não-Durável	2,5	66,6	48,2

FONTE: Dados Brutos - Santiago e Ferro (1986), Tarifa Aduaneira do Brasil e CPA.

TABELA 5
OS PRINCIPAIS REGIMES ESPECIAIS: MANTIDOS E ELIMINADOS-1985

Denominação	Valor da Importação FOB Em US\$ Milhões	Participação sobre as Importações, exclusive Petróleo, em %
1. Regimes mantidos	3.151	44,0
1.1. Acordos Internacionais	51	7,6
1.2. Incentivo à Exportação	11	0,1
1.3. Drawback	1.124	15,7
1.4. BEFIEX	547	7,6
1.5. Informática	-	0,0
1.6. Zona Franca de Manaus	403	5,6
1.7. Papel de Imprensa	38	0,5
1.8. Instituições Científicas e Outras	51	0,7
1.9. Governo	43	0,6
1.10. CPA (parcial) ¹	393	5,5
2. Regimes c/isenção até 80%	452	6,3
2.1. Cinema, Rádio e TV	27	0,4
2.2. Navegação Aérea	203	2,8
2.3. Energia Elétrica	156	2,2
2.4. Petrobrás	66	0,9
3. Regimes Eliminados	1.129	15,8
3.1. CPA (parcial)	669	9,3
3.2. MIC-CDI	99	1,4
3.3. Embraer	135	1,9
3.4. Empresas de Transporte	43	0,6
3.5. Construção Naval	80	1,1
3.6. Ind. Nac. Bens de Capital	18	0,2
3.7. Bens de Interesse (CPA)	60	0,8
3.8. Outros	125	1,7

1/ O regime especial de contingenciamento administrado pela CPA foi mantido para os gêneros de primeira necessidade, fertilizantes, defensivos agrícolas e as matérias-primas para fabricação desses dois últimos produtos.

IV. A NOVA POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO

Na seção anterior vimos que a reforma tarifária fixou a nova alíquota a um nível superior ao diferencial vigente de preços interno (P_4) e externo (P_1), mantendo ainda uma tarifa residual.

Uma política de importação que estimule a eficiência da indústria doméstica deve aproximar o preço doméstico P_4 ao preço internacional P_1 , isto é, o diferencial de preços deve tender a zero. As alternativas, usualmente, discutidas para alcançar este resultado são:

- a) eliminação das barreiras não-tarifárias ou
- b) redução generalizada das tarifas.

A primeira opção implica que uma vez atendidos os requisitos de entrada no regime especial, a importação é livre. Isto significa que, o deslocamento da curva de demanda para a esquerda deixa de ser administrada pelo governo. Portanto, a proteção à indústria doméstica pode ser, precipitadamente, eliminada. Nesse caso, as importações nos regimes especiais serão fiscalizadas apenas para evitar desvios nas finalidades previstas.

A segunda alternativa tem seu impacto reduzido, na medida que, apesar da redução da tarifa, a proteção à indústria doméstica acaba sendo fixada pelo controle administrativo exercido sobre as importações.

Assim, uma proposta de liberalização das importações deve ser ordenada da seguinte maneira: em primeiro lugar, suprir os meios pelos quais ocorre a substituição de produtos domésticos por produtos importados (sem pagamento de impostos), isto é, eliminar, totalmente, os regimes especiais, exceto o drawback, os acordos internacionais e Zona Franca de Manaus. Desta maneira, a proteção nominal é determinada pelas condições de acesso desses regimes mantidos e pela tarifa. A partir desta fase, as barreiras não-tarifárias serão inócuas, podendo ser eliminadas sem prejuízo à atividade interna⁽¹⁾. Na última fase, teremos clara e estrutura de proteção prevaiente e poderemos, então reduzir, gradativamente, as tarifas estimulando a busca da eficiência produtiva via ameaça da competição externa.

(1) Este ponto é apoiado nos trabalhos de Tyler (1983) e Braga, Santiago e Ferro (1988). Nestes estudos, os setores que apresentam tarifas implícitas superiores a tarifa nominal são reduzidos, isto é, as barreiras não-tarifárias não

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política comercial, implementada desde a década de cinquenta, favoreceu a criação de um parque industrial avançado e diversificado, mas acomodado ao protecionismo exagerado. No presente momento, a expectativa de mudanças na economia mundial, estimulada pelo desenvolvimento tecnológico e a formação de novos blocos econômicos, tem realçado a necessidade de uma política de importação voltada a modernização da estrutura produtiva, de forma a permitir uma integração mais favorável na nova divisão internacional do trabalho em maturação.

A reforma tarifária recentemente executada pela CPA ajustou as tarifas ao atual estágio de desenvolvimento industrial e reduziu a parcela redundante das tarifas. Entretanto, a proposta de supressão dos regimes especiais de importação, exceto drawback, Befiex, acordos internacionais, incentivo à exportação, Sudam e Sudene esbarrou em fortes oposições resultando na eliminação de regimes que abrangem apenas 15,8% das importações globais em 1985, exclusive petróleo. Ademais, a possibilidade de concessão de incentivos via redução dos impostos de importação prevista na Nova Política Industrial contraria o princípio básico da política tarifária de sinalizadora das prioridades da política industrial.

A manutenção dos regimes especiais com amplo acesso, requer o exercício do controle administrativo sobre as importações para manter os gastos em divisas condizente com as metas fixadas no balanço comercial. Portanto, a aplicação de regras clássicas de liberalização das importações como a eliminação das barreiras não-tarifárias pode provocar déficits acentuados nas contas externas.

Uma nova política de importação deve concentrar-se, inicialmente, no término dos regimes especiais, exceto o drawback, acordos internacionais e Zona Franca de Manaus, tornando a tarifa aprovada o fator restritivo das compras externas. Desta maneira, as barreiras não-tarifárias ficarão inócuas podendo ser eliminadas sem impactos na proteção à indústria doméstica. Posteriormente, a tarifa aprovada deve ser reduzida estimulando a eficiência produtiva através da ameaça da competição externa.

BIBLIOGRAFIA

1. Braga, H.C., Santiago, G.M.C. e Ferro, L.C. Proteção efetiva no Brasil: uma estimativa a partir da comparação de preços. Série ÉPICO nº 13, IPEA-INPES, 1988.
2. Castro, A.B. Ajustamento x adaptação estrutural. Texto para Discussão nº 49. Instituto de Economia Industrial (IEI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1984.
3. Guimarães, E.P., Carvalho, M.C. e D'Althouguia, A.L.B.O. Política de importações no Brasil: um enfoque desagregado das barreiras não-tarifárias. Texto para Discussão Interna nº 3, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1987.
4. Kume, H. Uma nota sobre a retomada do crescimento econômico e a necessidade de importações. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 2, nov/dez, 1985.
5. Kume, H. e Patrício, J.A. A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para formulação de uma política tarifária. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 15, jan-fev, 1988.
6. Kume, H. A proteção efetiva proposta na reforma tarifária. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1988 (mimeo).
7. Moreira, H.C. e Araújo, A. Política brasileira de importação: uma descrição. Série ÉPICO nº 1, IPEA/INPES, 1984.
8. Rosa, J.A. e outros. Alguns aspectos da política tarifária recente no Brasil. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1984. (mimeo).
9. Rosa, J.A. As modificações na política tarifária. Desempenho do Comércio Exterior Brasileiro - 1979. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1979.

10. Santiago, G.M. e Ferro, L.C.M. Comparação de preços internacionais: um banco de dados. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), 1987.
11. Tyler, W.G. Incentivos às exportações e às vendas no mercado interno: análise da política comercial e da discriminação contra às exportações-1980/81. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 13, nº 2, 1983.

- 162 *Subsídios (ao milho e derivados) e barreiras comerciais: mecanismos e artifícios que anulam a vantagem comparativa do Brasil nos mercados norte-americano e europeu em açúcar, etanol, manitol e sorbitol.*
Aluisio G. de Lima Campos. Fev/2004.
- 161 *Relações econômicas bilaterais Brasil-Rússia: perspectivas de ampliação.*
João Bosco Machado e Carlos Serapião Júnior. Jul/2003.
- 160 *Focando a política de promoção de exportações.*
Ricardo A. Markwald e Fernando Puga. Set/2002.
- 159 *Diversificação regional das exportações brasileiras: um estudo prospectivo.*
Renato da Fonseca. Set/2002.
- 158 *Um levantamento de atividades relacionadas à atividade exportadora das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo junto a 460 empresas exportadoras.*
Galeno Tinoco Ferraz Filho e Fernando José Ribeiro. Set/2002.
- 157 *O viés anti-exportador: mais além da política comercial.*
Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
- 156 *A institucionalidade da política brasileira de comércio exterior.*
Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglesias. Set/2002.
- 155 *Política comercial brasileira: limites e oportunidades.*
Marcelo de Paiva Abreu. Set/2002.
- 154 *Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.*
Roberto Magno Iglesias e Pedro da Motta Veiga. Set/2002.
- 153 *O comércio exterior brasileiro de bens de capital: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 152 *O comércio exterior brasileiro de calçados e têxteis: desempenho e indicadores por grupos de produtos.*
Fernando J. Ribeiro e Henry Pourchet. Jul/2000.
- 151 *Diretrizes de promoção comercial para as exportações do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga, Mário C. de Carvalho Júnior, Leda Hahn e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jun/2000.
- 150 *Desempenho exportador do Rio Grande do Sul.*
Pedro da Motta Veiga e Mário C. de Carvalho Júnior. Jun/2000.
- 149 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector calzado.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 148 *Impacto del proceso de integracion del Mercosur sobre el sector farmaceutico.*
Marta Bekerman, Paulo Guilherme Corrêa e Laens S. Nov/99.
- 147 *Barreiras às importações nos Estados Unidos da América, Japão e União Européia: estimativas do impacto sobre as exportações brasileiras.* Honório Kume e Guida Piani. Out/99.
- 146 *Barreiras externas às exportações brasileiras: 1999.*
Renato Fonseca, Mário C. de Carvalho Jr., Galeno T. Ferraz Filho, Henry Pourchet, Ricardo Markwald e Fernando C. da Silva. Out/99.
- 145 *Uma estratégia para a promoção comercial das exportações nordestinas.*
Ricardo Andrés Markwald e Pedro da Motta Veiga. Out/99.
- 144 *Indústrias de plásticos: desenvolvimento do potencial exportador das empresas de 3ª geração.*
João Bosco M. Machado e Galeno Tinoco Ferraz Filho. Jul/99.
- 143 *Subsídios ao milho e aos derivados do milho nos mercados dos Estados Unidos e da União Européia.*
Aluisio G. de Lima Campos. Jul/99.
- 142 *Diretrizes para o desenvolvimento do potencial exportador das MPES paulistas.*
Pedro da Motta Veiga, João Bosco M. Machado e Mário C. de Carvalho Jr. Nov/98.
- 141 *Padrões de comércio intra e extra-Mercosul: alvos para uma política industrial do Mercosul.*
Ricardo A. Markwald e João Bosco M. Machado. Nov/98.