
3.4. Comércio internacional

A expressão “política comercial externa” engloba um conjunto variado de ações que afetam os fluxos de exportação e importação do país. É variado porque compreende as políticas diretamente relacionadas com barreiras explícitas às importações e com os estímulos às exportações, mas também políticas internas que podem ter impacto sobre os dois fluxos. Por exemplo, normas técnicas baseadas em critérios de proteção à saúde da população que impedem a importação de itens em cuja composição haja excesso de componentes feitos com determinado mineral. Ou uma política ambiental que indiretamente torne mais competitiva a exportação de produtos intensivos em recursos naturais. Ou, ainda, processos de licitação para aquisição, pelo setor público, de mercadorias e serviços com prioridade para provedores nacionais.

A delimitação do escopo de análise vai onde alcança a imaginação. Nas próximas subseções, ater-se-á àquelas intervenções mais específicas, como as barreiras às importações e os incentivos às exportações.

3.4.1. Efeitos de tarifas, quotas e outros instrumentos de política governamental

Suponha o caso de um país em desenvolvimento (“pequeno”, em termos do mercado internacional, portan-

to “tomador de preços”), que enfrenta uma situação de excesso de demanda por importações de mercadorias. O setor produtivo interno não tem capacidade de ofertar os produtos desejados nas quantidades demandadas pelos consumidores, e as exportações não geram divisas suficientes para manter o equilíbrio na balança comercial. Se esse desequilíbrio comercial for considerado excessivo pelas autoridades do país, há que tomar decisão sobre como proceder.

Uma possibilidade é não fazer nada. Nesse caso, o país estaria financiando esse excesso de gastos no exterior pela redução do seu estoque de reservas, ou por meio de empréstimos externos, ou, ainda, beneficiando-se da entrada de um fluxo expressivo de investimentos estrangeiros. Mas contar com o influxo de investimentos e o acesso a empréstimos é uma opção arriscada, uma vez que esses fluxos têm um forte componente conjuntural e nem sempre estarão disponíveis. Ao mesmo tempo, o estoque de reservas não é infinito, e essa é uma situação que não poderá ser mantida por muito tempo. Assim, alguma ação de política será necessária.

Outra possibilidade é alterar a taxa de câmbio. Ao desvalorizar a moeda nacional, as importações se tornam mais caras para o consumidor interno, que reduzirá sua demanda por produtos importados. E os produtos fabricados no país se tornarão mais baratos quando denominados em moeda estrangeira, com o que em algum momento

haverá aumento do valor exportado, e esse duplo efeito sobre importações e sobre exportações levará a um reequilíbrio da balança comercial. A questão é que, para que esses efeitos desejáveis efetivamente ocorram, é preciso haver condições específicas na demanda por importações e na capacidade de oferta de exportações, as chamadas elasticidades-preço. Não é claro, *a priori*, qual deve ser o nível adequado da taxa de câmbio que proporcione essas condições.

É mais frequente e mais fácil para a autoridade atuar diretamente sobre os fluxos comerciais. Nesta subseção, vê-se o lado das importações, deixando as exportações para a próxima subseção.

Há várias maneiras de atuar sobre as importações.

É possível, por exemplo, cobrar um imposto de valor fixo sempre que ocorrer uma operação de importação. Esse tipo de política foi muito comum até o início do século XX.

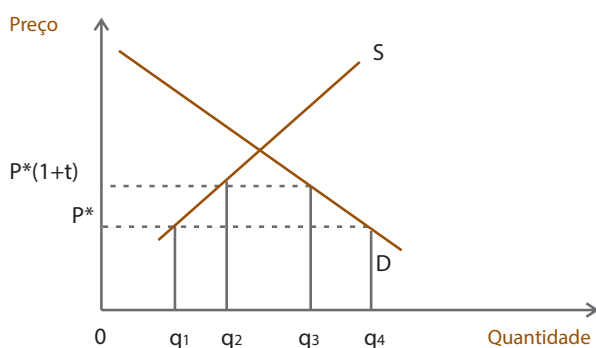
Aos poucos, contudo, foi ficando claro que não faz sentido cobrar um mesmo montante sobre uma importação de cem quanto sobre uma importação de mil. É mais lógico que a cobrança seja definida em termos percentuais, e o valor arrecadado variará com o valor da transação. Essa é a lógica que se tem hoje, de imposto *ad valorem*, em que o fixado é a alíquota percentual a ser cobrada.

Os impostos – seja de tipo fixo ou *ad valorem* – incidem sobre os preços das importações. A expectativa



implícita é que os consumidores reduzirão suas compras de produtos importados à medida que eles ficarem mais caros. Ao mesmo tempo, se o nível de preços praticado no mercado interno for elevado, estimulará os produtores daquele item a aumentarem sua oferta. De novo, há uma suposição implícita com relação à elasticidade-preço, tanto da demanda quanto da oferta. O gráfico 3 ilustra essa situação.

Gráfico 3 – A Demanda pode Superar a Oferta Interna



Suponha que, ao nível de preços internacionais P^* , haja um excesso de demanda por um dado produto igual à diferença entre o que é demandado, quantidade q_4 , e o que é produzido internamente, quantidade q_1 , e que essa diferença seja considerada excessiva pela autoridade do país.

Se a opção de política for um imposto sobre a importação desse produto, de $t\%$, o preço no mercado interno ficará mais alto, igual a $P^*(1+t)$ (isto é, a incidência de uma tarifa de $t\%$ sobre o preço internacional, P^*). Com isso, o consumo se retrairá, de q_4 para q_3 , e haverá estímulo para que a produção aumente, de q_1 para q_2 . O montante importado será reduzido de $q_4 - q_1$ para $q_3 - q_2$.

A cobrança do imposto de importação contribui para a arrecadação fiscal. O efeito sobre a arrecadação será igual à variação sobre o preço interno (isto é, $P^*(1+t) - P^*$), vezes a quantidade efetivamente importada, isto é, $q_3 - q_2$. No gráfico 3, isso corresponde à área do retângulo central.

Outros efeitos da cobrança de imposto sobre importação são representados no gráfico pelos triângulos sob as curvas de oferta e de demanda. Eles indicam os custos sociais derivados da distorção na alocação de fatores de produção (o preço mais alto resultante de medida de política induz a maior produção interna, o que não ocorreria se não houvesse intervenção governamental) e os custos sociais associados à frustração dos consumidores, que desejariam ter acesso a uma quantidade maior do produto importado, mas são forçados a consumir menos.

Uma opção à imposição de tarifa é atuar não sobre os preços, mas sobre as quantidades transacionadas. Assim, uma política que autorize a importação, no ano, de até determinada quantidade um produto e que a partir desse nível volumes adicionais serão penalizados, seja com

imposição de tributos seja com proibição de importar, é uma política que delimita quanto os consumidores poderão dispor do produto importado em termos quantitativos.

No caso de restrições quantitativas, ou quotas, praticamente os mesmos efeitos indicados no caso da adoção de tarifas são obtidos, com (ao menos) uma importante diferença. Como tarifa é um imposto, foi visto que ela tem efeito positivo sobre a arrecadação fiscal (retângulo na área central do gráfico 3). No caso da quota, não há cobrança de imposto, portanto não há arrecadação. Mas o conjunto de demais efeitos gera um valor correspondente a esse retângulo. A diferença é que esse valor gerado não é absorvido pelo governo como arrecadação, mas apropriado por agentes privados. Quais agentes? Aqueles que têm autorização para importar: como o produto importado ficou mais caro no mercado interno, eles se apropriam de uma “quase-renda”, que é a diferença entre os preços interno e externo.

Outra diferença entre quotas e imposto de importação é que as primeiras têm efeito direto sobre as importações, uma vez que o volume transacionado é restrito, enquanto a reação ao imposto depende, como visto, das elasticidades-preço da demanda e da oferta.

Uma política ainda mais radical é simplesmente proibir as importações. Todo país proíbe a importação de alguns produtos. São candidatas naturais as drogas ilícitas e a maior parte das armas. Mas em situações de desequi-

líbrio externo, é comum o registro de proibição de alguns itens, frequentemente produtos de consumo supérfluo.

Outros tipos de barreiras – conhecidas pelo nome genérico de “barreiras não tarifárias” – são mais sofisticadas. Por exemplo, uma política de compras governamentais que privilegie as empresas fabricantes nacionais nos processos de licitação implica dificultar o acesso de fornecedores internacionais ao mercado interno. Outro exemplo são normas técnicas específicas, aparentemente voltadas para o mercado interno, mas que de fato implicam afastar fornecedores externos que não cumpram com os requisitos especificados. Há ainda todo um conjunto de práticas comuns no comércio internacional que implicam dificultar ou mesmo impedir a importação de itens em cujo processo de fabricação não foram observadas normas básicas em termos ambientais ou trabalhistas.

A lista de possibilidades é extensa. A maneira mais simples de analisar os efeitos da imposição de um imposto sobre importações é considerar um cenário com três características básicas: uma economia que não influencia os preços externos, com uma taxa de câmbio constante e em que todos os tipos de barreiras listados acima podem ser convertidos em termos de imposto *ad valorem*.

Nesse caso simples, fica claro que a imposição de um imposto sobre os produtos importados: *i)* encarece esses produtos no mercado interno, portanto reduz o consumo, impondo um “sacrifício” aos consumidores, que gostariam



de ter acesso mais amplo às importações; *ii*) estimula a produção de substitutos nacionais, uma vez que a estrutura de custos de produção não se alterou, mas, sim, o preço, com o que aumenta a margem de lucro dos produtores; *iii*) reduz importações; *iv*) implica arrecadação fiscal sobre alguma base impositiva, que no caso é o valor remanescente das importações.

Isso significa que a solução de um problema específico, que era o excesso de valor importado, de fato implica um conjunto de efeitos nem sempre considerados pelas autoridades, ao determinar a imposição de um imposto sobre importações.

A opção por barreiras quantitativas produz praticamente os mesmos efeitos. Ao tornar o produto importado menos disponível no mercado interno, ela eleva seu preço, o que retrai a demanda e estimula a oferta. A redução das importações é decorrência natural da medida.

Há, no entanto, uma diferença significativa em relação ao caso do imposto de importação. Como o próprio nome indica, naquele caso trata-se de um imposto, isto é, de arrecadação fiscal. O governo (portanto a sociedade) apropria-se de um recurso, que poderá ser usado em algum programa social, por exemplo. No caso da restrição quantitativa, não existe um imposto. No entanto, o fato de haver limites para importar implica que apenas alguns agentes terão acesso à autorização para fazê-lo. Ora, como o preço do produto importado no mercado interno sobe,

em relação a seu preço no mercado internacional, esses agentes se apropriam do que se chama de uma “quase-renda”, isto é, de um benefício derivado dessa sua condição peculiar.

Em lugar de uma apropriação de recursos por todos os indivíduos, como no caso do imposto, agora há um benefício que é apropriado por apenas alguns agentes. Desnecessário dizer que isso gera a necessidade de se definir os critérios para a alocação das licenças para importar, ao mesmo tempo em que dá origem a um mercado para a negociação das licenças para importar, que agora passam a ter um valor adicional.

Essa análise considera implicitamente que os produtos importados são itens de consumo final. Ela se torna um pouco mais complexa se considerarmos que o que é importado pode ser insumo para o processo produtivo. Nesse caso, já não é mais imediata a conclusão de que qualquer imposto de importação vai estimular a produção interna: há que se considerar a relação entre o nível do imposto que incide sobre a importação do produto final que compete com produtos fabricados internamente, assim como o imposto de importação que encarece os insumos utilizados no processo produtivo e o peso desses insumos nesse processo. É possível que, se os impostos sobre insumos forem muito elevados, ocorra de fato um desestímulo à produção nacional. À tarifa de importação que mede o impacto desse conjunto de elementos dá-se o nome de

“tarifa efetiva”. Para que haja de fato estímulo à produção interna decorrente da política tarifária, é preciso que a tarifa efetiva seja maior que zero.

Essa análise é relativa ao caso de um país que aceita passivamente os preços internacionais, por falta de alternativa. No entanto, algumas economias, como as de maior peso no cenário internacional, têm capacidade de influenciar o nível de preços. Um exemplo recente é a relação entre o crescimento da economia chinesa e os preços de minerais e alimentos.

No caso de uma economia “grande” (no sentido de poder influenciar os preços), a imposição de uma tarifa pode até ser benéfica (dentro de certos limites). Ao encarecer a importação de um produto no mercado interno, haverá retração da demanda por aquele produto. Mas como agora essa economia tem o poder de influenciar o preço internacional, isso provocará queda no preço do produto importado. Com isso, a relação de trocas da economia (preço de exportações / preço de importações) elevar-se-á, o que representa ganho em termos de bem-estar social. A isso se chama de “tarifa ótima”.

Tanto no caso do país pequeno quanto no de um grande, há limites para o efeito da tarifa. Se elevada em excesso, a retração da demanda, em paralelo à expansão da oferta, poderá levar a um ponto em que as duas se igualem e não haja mais importação. Esta é a chamada “tarifa proibitiva”.

A existência de possibilidade de ganhos diferenciados a ser apropriados por um conjunto de agentes, e mesmo a constatação de que nenhuma economia do planeta é totalmente aberta ao comércio, mesmo aquelas em que a tarifa de importação está entre as mais baixas, leva a considerações que aproximam o cálculo econômico da avaliação política, isto é, à economia política da política comercial externa. O poder do *lobby*, tendo sua atuação oficialmente regulamentada ou não, nunca pode ser desconsiderado.

3.4.1.1. Os incentivos às exportações

Do lado das exportações, durante muito tempo, a maior parte dos países em desenvolvimento adotou uma postura que ficou conhecida na literatura como “pessimismo em relação às exportações”. Por terem sua pauta comercial fortemente baseada em produtos primários, para os quais sabidamente as elasticidades-preço e renda da demanda são baixas, essas economias adotavam postura passiva na promoção de exportações. Mesmo aquelas, como a brasileira, que já contavam com um parque industrial de alguma expressão.

Foi a partir do final da década de 1950 e sobretudo na década seguinte que, fortemente influenciada pelas experiências de alguns países asiáticos, como Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong, boa parte dos países em desenvolvi-



mento começou a adotar políticas específicas de incentivo ao crescimento e à diversificação das exportações. No caso do Brasil, os primeiros incentivos datam de meados da década de 1960.

Como já visto, pela teoria, um país exportará aqueles produtos em cuja produção tem vantagens comparativas. Mas se houver incentivos, ele poderá exportar mais dos mesmos produtos ou construir vantagens comparativas em outros produtos.

Assim como há formas de impor barreiras às importações, há diversas maneiras de estimular as exportações. Em termos de políticas diretas, explícitas, elas podem ser divididas em dois grupos: os incentivos fiscais e os incentivos financeiros.

A lógica para os incentivos fiscais às exportações é a máxima de que “imposto não se exporta”. Assim, não faz sentido tributar um produto destinado ao exterior com o pagamento de impostos cujo fato gerador está relacionado, por exemplo, com a circulação de mercadorias no mercado interno. No caso do Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo. Faz sentido – e é universalmente aceito – que o país isente o produto a ser exportado desse tipo de tributo.

Há casos em que uma isenção fiscal implica de fato um estímulo adicional extraordinário às exportações, um elemento que permite um ganho de competitividade de forma não natural. É o caso, por exemplo, de isentar de im-

posto de renda os ganhos obtidos com a atividade exportadora. Esse tipo de incentivo foi muito usado por diversos países, inclusive o Brasil, mas hoje é proibido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Quanto aos incentivos financeiros, há uma gama variada de possibilidades. Em geral, é aceitável que um país proporcione ao produtor de itens a serem exportados condições competitivas de produção e comercialização.

Por exemplo, em algumas economias, as condicionantes macroeconômicas internas levam a que seja adotada política de taxa elevada de juros. O empresário que tomar recursos emprestados no mercado nacional terá de pagar um custo que provavelmente eliminará toda sua competitividade. Nesse caso, os programas de financiamento, com recursos públicos, do capital de giro para viabilizar o processo produtivo (sobretudo no caso dos produtos de ciclo longo de produção e comercialização, como aviões e navios, por exemplo) são justificados se forem um mecanismo para permitir ao empresário ter acesso a crédito em condições semelhantes às encontradas por seus competidores externos. Existem normas e parâmetros acordados para tanto.

Outro tipo de incentivo é o financiamento de feiras e exposições para a divulgação dos produtos nacionais a potenciais compradores estrangeiros. Trata-se de viabilizar o processo de conhecimento do produto nacional a ser exportado.



Há, contudo, uma diferença fundamental a ser considerada quando se fala de estímulos às exportações, seja de tipo fiscal seja de tipo financeiro, a qual nem sempre está presente em boa parte das análises.

O financiamento de uma feira comercial no exterior ou a isenção de um tributo cobrado sobre a circulação de mercadorias no mercado nacional são tipos de incentivos. Não existe, aí, qualquer tipo de subsídio.

Os subsídios só existem quando implicam o que se chama de “transferência de renda real” ao setor exportador, isto é, políticas de estímulo que implicam apropriação, pelos exportadores, de valores adicionais. Assim, não cobrar imposto de renda sobre os lucros obtidos com a atividade exportadora significa que o governo está abrindo mão de um recurso que lhe é devido, em prol de um grupo de agentes envolvidos com a exportação. Prover crédito com recursos públicos a custos baixos (não apenas “equalizando” as taxas de juros interna e externa) significa igualmente transferência de recursos para uma parte do setor privado.

Essa diferença nem sempre é considerada – com frequência os próprios livros-texto de economia internacional chamam tudo de subsídio – e tampouco é sempre simples de ser identificada na prática. Há maneiras dissimuladas de provisão de subsídios que demandam pesquisa detalhada e acesso a informações nem sempre facilmente disponíveis.

