

Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCCE

Ano XXXII

136

Julho, Agosto e
Setembro de 2018

A revista da FUNCEX



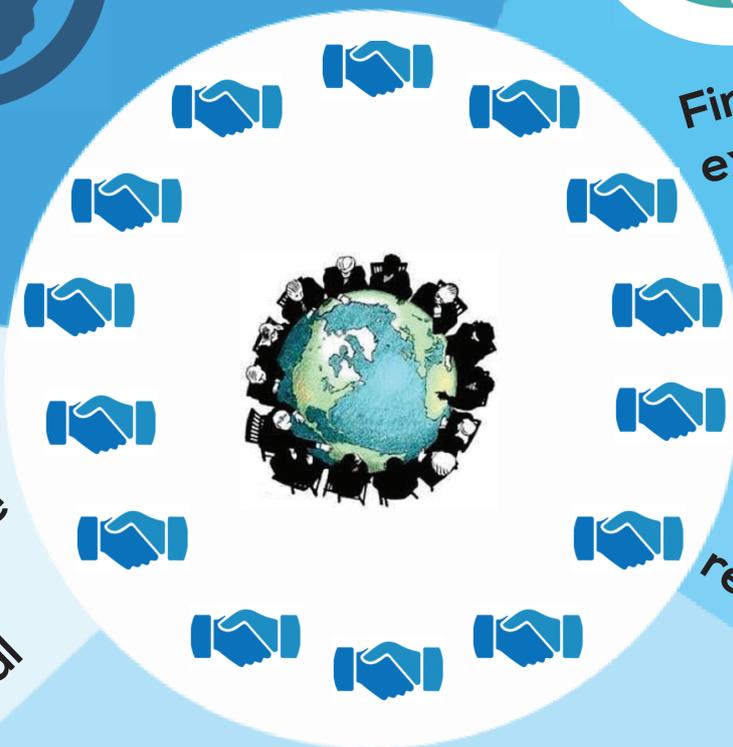
Tributação
e comércio
exterior



Financiamento à
exportação e ao
investimento



Institucionalidade
da política
comercial



Abertura
comercial e
reforma tarifária

Diagnóstico e Propostas de Política Comercial para o Novo Governo



FUNCEX



fundação
centro de estudos
do comércio
exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

2 DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE POLÍTICA
COMERCIAL PARA O NOVO GOVERNO

25 ABERTURA COMERCIAL, REFORMA TARIFÁRIA E
NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

47 A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA
COMERCIAL BRASILEIRA

65 TRIBUTAÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR

87 FINANCIAMENTO E SEGURO DE CRÉDITO
ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS
BRASILEIRAS NO EXTERIOR

Documento de Apoio

A Institucionalidade da Política Comercial Brasileira

Documento base elaborado por Pedro da Motta Veiga, com contribuições do Grupo de Trabalho convocado para sua discussão e observações do comitê coordenador do documento da Funcex.

Grupo de Trabalho: Daniel Marteleto Godinho, Eduardo Augusto Guimarães, Ivan Tiago M. de Oliveira, John Edwin Mein, Mauricio Mesquita Moreira, Pedro da Motta Veiga, Pedro de Camargo Neto, Ricardo Andrés Markwald, Roberto Fendt Junior, Rosária da Costa Baptista, Rubens Antonio Barbosa, Sandra Polónia Rios e Xavier Cirera.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o tema institucionalidade da política de comércio exterior emerge, recorrentemente, desde o início do século, em períodos pré-eleitorais e a partir de visões críticas do *status quo* institucional. Tais visões críticas são movidas por preocupações de eficácia e/ou legitimidade. Experiências de outros países são discutidas e, em certos casos, invocadas como possíveis referências ou modelos para o Brasil.

O trabalho pretende discutir essas questões, a partir da descrição dos antecedentes e da situação atual da política comercial nas várias áreas que a compõem (seção 2). Uma apresentação sintética das principais características do *trade policy making* em alguns países serve de base para que se tirem algumas lições – que não devem ser tomadas como modelos – dessas experiências (seção 3). Na seção seguinte, também de forma sintética, são apresentados os principais argumentos e propostas formuladas para o aperfeiçoamento da institucionalidade da política comercial no Brasil. Além disso, a partir do conjunto de elementos trazidos pelas seções anteriores, discutem-se as relações entre a política comercial e sua institucionalidade no país. A quinta e última seção mapeia as instâncias críticas a requerer reformulação e faz sugestões de mudanças institucionais condizentes com uma reorientação liberalizante da política comercial.

2. ANTECEDENTES E SITUAÇÃO ATUAL: ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUIÇÕES RELEVANTES

Durante os anos 1990, a institucionalidade da política de comércio passou por mudanças importantes no Brasil, que abrangeram a organização interna do Estado (no âmbito Poder Executivo) e o relacionamento deste com a sociedade civil.

Até 1990, a institucionalidade do Estado na área de comércio exterior estava fortemente concentrada em uma organização – a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) que atuava como órgão público responsável por funções regulatórias e operacionais, concedendo recursos financeiros ao setor privado, ad-

ministrando incentivos fiscais e creditícios, promovendo as exportações, comercializando diretamente produtos de exportação e controlando importações mediante um amplo conjunto de barreiras não tarifárias.

No decorrer da década de 1990 e após o dismantelamento do “modelo Cacex” de gestão, a organização institucional do Estado no campo da política de comércio foi gradualmente recomposta em novas bases, várias funções até então concentradas naquele órgão sendo distribuídas para diferentes ministérios e entes não ministeriais, como o BNDES.

Concluído o ciclo de liberalização unilateral das importações, iniciado em 1990, a recomposição da institucionalidade da política mobilizou praticamente todas as áreas de política: o próprio processo de formulação e implementação da política comercial, a administração da política tarifária, as negociações comerciais, a defesa comercial, a promoção de exportações, o sistema público de financiamento e garantias à exportação e a facilitação do comércio.

A seguir, são descritas sucintamente as características institucionais das diferentes áreas de política comercial, bem como sua evolução dos anos 1990 até hoje. Faz-se aqui referência à institucionalidade da política comercial no âmbito do Poder Executivo, já que a quase totalidade das funções e atribuições institucionais relacionadas à política comercial concentra-se em órgãos do Executivo. Ademais, uma constante na evolução da política comercial brasileira e de seu quadro institucional nos últimos vinte anos tem sido a participação marginal do Legislativo – uma característica que não se explica apenas pelo fato de que as atribuições legais deste poder, no que se refere à política comercial, são limitadas.

A política comercial unilateral pode ser conduzida sem a participação do Legislativo e, no caso da dimensão negociada da política, cabe a esse poder ratificar, ou não, acordos negociados pelo Executivo e assinados pelo presidente da República. Aliás, foi somente através da não ratificação dos mais de vinte acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos assinados pelo país nos anos 1990 que o Congresso marcou presença nessa área de política no período considerado.

.....
¹ Em 2003, um projeto de lei “definindo os objetivos, métodos e modalidades de participação do Governo brasileiro em negociações multilaterais, regionais ou bilaterais de comércio”, elaborado por um senador filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), começou a ser discutido no Congresso. O projeto de lei – inspirado nas Leis de Comércio dos EUA – condicionava o referendo do Congresso disposto na Constituição para os acordos comerciais assinados pelo presidente da República ao “estrito cumprimento” pelos negociadores das condições estabelecidas em lei e definia os objetivos gerais e imediatos das negociações. Além de especificar dezenove objetivos imediatos a serem perseguidos nas negociações, o projeto de lei dispunha a criação de um mecanismo para o acompanhamento pelo Congresso das negociações sobre comércio.

Apenas durante as negociações da Alca, na segunda metade dos anos 1990, o tema – altamente controverso politicamente por envolver os EUA, potência hegemônica mundial – chamou a atenção do Legislativo. No entanto, o interesse pela Alca não gerou nenhum desdobramento.¹ De forma geral, a política comercial continuou a receber muito pouca atenção do Legislativo: de fato, acordos assinados no âmbito do Mercosul, tais como o Protocolo de Comércio de Serviços, ou os acordos com Índia e a Sacu permaneceram vários anos no Congresso aguardando ratificação.

• **Coordenação da formulação e implementação da política: a Camex**

Criada em 1995 e alocada à Presidência da República, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) pretendia remediar falhas de coordenação na formulação e implementação da política e conferir a esta um *status* elevado de prioridade entre as políticas públicas. Desde a sua origem, a Camex é um foro interministerial para a discussão, negociação e formação de posições em sua área de competência, mas, ao longo de sua existência, a instituição foi objeto de diversos remanejamentos, sua secretaria-executiva passando ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) ainda nos anos 1990, ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 2016, voltando ao MDIC em 2017. Na origem, a Camex era composta por um Conselho de Ministros e uma Secretaria-Executiva (SE).

A instituição, gradualmente, foi estabelecendo, em sua estrutura, uma rede de organismos colegiados, reunindo em geral os mesmos ministérios que compõem o Conselho de Ministros da Camex, incluindo, caso a caso, outros entes federais. Assim, em 2003 foram criados, como órgãos de assessoramento do Conselho de Ministros, o Comitê de Investimentos e o de Financiamento e Garantias (Cofig), além do Comitê Executivo de Gestão e do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex). Em 2016, foi estabelecido o Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac).

Na década corrente, diversos grupos de trabalho foram estabelecidos na estrutura da SE da Camex: há atualmente quinze Grupos de Trabalho voltados para processos de negociação comercial – Mercosul-UE – para temas específicos de política ou de negociação – defesa comercial e compras governamentais – e para setores, como serviços.

Embora as atribuições institucionais da Camex cubram todas as áreas de política comercial, na prática sua atuação é particularmente relevante em quatro das áreas a seguir descritas: a gestão da política tarifária unilateral,

a defesa comercial, as negociações comerciais, e a facilitação do comércio. As áreas de promoção comercial e de financiamento e garantias de crédito à exportação têm estruturas institucionais que funcionam de forma relativamente autônoma em relação à Camex.

• **A política tarifária unilateral**

A estrutura tarifária brasileira, tal como resultou da reforma comercial de 1990, caracteriza-se por elevada dispersão, em termos de proteção nominal e, mais ainda, efetiva, bem como por grande número de níveis tarifários.

Esta estrutura tarifária impõe custos elevados de administração, em boa parte por sua vulnerabilidade a *lobbies* de interesses setoriais. No entanto, essa administração da política tarifária se tornou ainda mais complexa em função de exceções, tais como aquelas associadas às regras do Mercosul (Letec – Listas de Exceção à Tarifa Externa Comum), e ao uso do instrumento do ex-tarifário, a que o governo recorre para reduzir, por período de até dois anos, as tarifas de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações (BITs) para apenas 2% quando não há produção nacional. Além disso, principalmente nos primeiros anos da década corrente, rebaixas tarifárias temporárias associadas à introdução de cotas de importação foram adotadas, ampliando a complexidade e a opacidade da administração da política tarifária.

Enquanto a Letec tem por definição um número limitado de produtos – cuja composição varia no tempo – o ex-tarifário atingia, no final de 2016, 5.203 produtos (a oito dígitos do SH), representando 6,1% das importações de bens de capital e 41% das compras externas de BITs. Em 2016, houve 3.965 pleitos de ex-tarifários, que geraram 50 consultas públicas. Foram concedidos 3.278, tendo o prazo médio para a concessão do benefício alcançado 102 dias (Camex, 2017).

A questão da existência ou não de produção nacional de um bem para o qual se solicite o ex-tarifário é administrada de forma pouco transparente, havendo claramente “incentivo para o importador buscar alguma especificação do produto que permita caracterizá-lo como sem produção nacional” (Kume, 2017).

Registre-se ainda a existência de outro mecanismo de administração tarifária, aquele que estabelece a possibilidade de redução temporária da TEC por razões de desabastecimento – instrumento criado no Mercosul por meio da Resolução nº 08/2008 do Grupo Mercado Comum (GMC). O recurso a este instrumento se intensi-

ficou entre 2014 e 2016, para administrar a redução dos custos de acesso a insumos importados relevantes para o processo produtivo de alguns setores nacionais. Trata-se de um instrumento complexo e burocrático, que exige para cada alteração a aprovação dos parceiros do Mercosul, o que pode ser bastante demorado. Entretanto, essa foi a flexibilidade encontrada pelos sócios do bloco para dar vazão às necessidades de administração de uma estrutura de proteção crescentemente inadequada à evolução das estruturas produtivas dos países-membros.

De forma mais geral, as características da estrutura tarifária brasileira e a existência de mecanismos de exceção diversos – e diferentes dos regimes especiais de importação, como o *drawback* – tornam sua administração complexa e sujeita a negociações pontuais com os interesses privados demandantes de exceções, ajustes etc.

• Defesa comercial

Em 1995, a legislação brasileira aplicável à defesa comercial – até então adaptada, em 1987, aos Códigos Antidumping e Anti-subsídios gerados pela Rodada Tóquio (1979) – incorporou os resultados finais da Rodada Uruguai nessa área de política: os Acordos Antidumping, de Subsídios e Medidas Compensatórias e de Salvaguardas. No mesmo ano, foi criado no âmbito da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do MDIC o Departamento de Defesa Comercial (Decom), voltado especificamente para a condução das investigações baseadas naqueles instrumentos normativos multilaterais.

A competência para a aplicação de medidas foi transferida para a Camex em 2001, mas compete ao Decom a elaboração do parecer que serve de base às decisões do órgão colegiado.² Na corrente década, em que cresceu fortemente a demanda empresarial pela aplicação de direitos *antidumping*, a institucionalidade da defesa comercial sofreu mudanças. O Decom foi reaparelhado, tendo a equipe de investigadores triplicado no período e, em 2013, a legislação estabelecida em 1995 foi alterada, com o objetivo de reduzir prazos de investigação e de concessão de direitos provisórios.

No começo da corrente década, o Brasil utilizou intensamente o instrumento *antidumping*. Entre 2011 e 2013, registrou-se crescimento de 64% no número de novos casos iniciados, na comparação com o período 2008-2010. A partir de 2014, o número de investigações abertas se reduz, acompanhando a desvalorização do real, mas o balanço do período 2008-2016 (com base nas médias trimestrais) mostra aumento de 125% nas medidas *antidumping* aplicadas (Cindes, 2016), tendo o Brasil se tornado, nesse período, um dos maiores usuários do instrumento *antidumping* no mundo.

Em março de 2012, a Camex adotou a Resolução nº 13, criando o Grupo Técnico de Avaliação do Interesse Público (GTIP), cabendo à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda conduzir as investigações posteriormente levadas à decisão da Camex.

Através das Resoluções nº 27, de abril de 2015, e nº 29, de abril de 2017, a Camex disciplinou os procedimentos administrativos de análise de pleitos no âmbito do GTIP, prevendo que o Grupo deveria avaliar a presença de elementos de interesse público em todo processo de revisão de medidas de defesa comercial, além de estabelecer que o Conselho de Ministros da Camex ou o Comitê Executivo de Gestão (GECEX) poderiam suspender ou modificar medidas de defesa comercial sem a abertura de procedimento no GTIP.³

Com a mudança política no Executivo, em 2016, o Ministério da Fazenda adotou posição nitidamente crítica em relação à utilização disseminada do *antidumping*, tanto no âmbito do Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC), quanto no GTIP, ambos constituídos no âmbito da Camex.

• As negociações comerciais

A relevância adquirida, também a partir dos anos 1990, pela dimensão negociada da política comercial (com as negociações do Mercosul e, em seguida, da Alca e do acordo com a União Europeia) teve implicações consideráveis sobre a institucionalidade da política. Seus

²No âmbito da Camex foi criado o Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC), composto por representantes dos órgãos que integram o Conselho de Ministros da Camex, sendo presidido pela Secretaria-Executiva da Camex e secretariado pelo Decom.

³De acordo com a Resolução no 29 de 2017 da Camex, “verifica-se presente o interesse público, para fins desta resolução, quando o impacto da imposição da medida de defesa comercial sobre os agentes econômicos como um todo se mostrar potencialmente mais danoso, se comparado aos efeitos positivos da aplicação da medida. Na análise poderão ser observados o impacto na cadeia a jusante e a montante, a disponibilidade de produtos substitutos em origens não afetadas pela medida de defesa comercial, a estrutura do mercado e a concorrência, e a adequação às políticas públicas vigentes”.

impactos se fizeram sentir não apenas sobre a organização interna das instituições públicas envolvidas com as negociações, mas também sobre as relações entre os *stakeholders* públicos e privados da política comercial.

Os impactos institucionais deste processo só podem ser entendidos se se considerar que a agenda de negociações comerciais dos anos 1990 contemplava pela primeira vez uma ampla gama de temas, indo muito além dos chamados “temas de fronteira” para abranger questões consideradas como de âmbito doméstico. A participação em negociações com amplo escopo temático e, em muitos casos, com conteúdo altamente técnico exigiu que se trouxesse para o processo de preparação das posições nacionais uma série de instituições públicas que até então estavam longe da arena de política comercial.

Instâncias de coordenação intragovernamental foram estabelecidas e efetivamente alimentaram os negociadores brasileiros com propostas nas diferentes frentes de negociação. O MRE capitaneou o processo doméstico de organização para as negociações e de interlocução externa, mas – na frente interna – teve de abrir espaço para outros ministérios e instituições com competência sobre os temas em negociação.

Este movimento intraestatal teve contrapartidas no âmbito da sociedade civil, a partir do início das negociações da Alca. Movidas por preocupações defensivas diversas, setores do empresariado, do mundo do trabalho e da sociedade civil reunidos em organizações não governamentais se mobilizaram, criando instâncias específicas de formação de posição e defesa de interesse e reivindicando participação no processo de formação de posições nacionais.

Do lado empresarial, foi criada, por iniciativa da CNI, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), uma organização empresarial “informal” exclusivamente dedicada às negociações comerciais. A partir de 1997, a CEB formulou posicionamentos sobre todos os processos de negociação de que o Brasil participou, priorizando temas que impliquem o acesso a mercados de bens (reduções tarifárias, regras de origem etc.).

Nas negociações comerciais, a posição brasileira tem se pautado, no período considerado, pela hegemonia dos interesses dos setores produtores que competem no mercado interno com importações sobre os interesses dos setores exportadores. Em grande medida, esta oposição reproduz a dicotomia entre um setor agrícola e agroin-

dustrial competitivo internacionalmente e a indústria manufatureira que, em sua quase totalidade, tem claras deficiências competitivas. O foco na defesa do mercado doméstico e na preservação de espaço para a adoção de políticas industriais ativas tem sido uma constante na estratégia de negociações comerciais do país.

Essa configuração explica, em grande medida, o *track record* do Brasil em matéria de acordos comerciais preferenciais. Mais além do Mercosul e dos países sul-americanos, o Brasil tem acordos de livre comércio apenas com parceiros economicamente muito pouco relevantes – Egito e Israel – e acordos extremamente limitados de preferências fixas com países potencialmente importantes para o Brasil, como a África do Sul e a Índia. A agenda normativa desses acordos concentra-se nas regras mais relevantes para o acesso a mercados de bens, e apenas muito recentemente o Brasil começou a buscar a ampliação temática de certos acordos, neles incluindo o comércio de serviços, compras governamentais e facilitação de investimentos.

• **Facilitação do comércio**

Tema recorrentemente apontado como um dos maiores obstáculos para as exportações (e importações) brasileiras, as barreiras administrativas e operacionais ao comércio internacional foram pela primeira vez objeto de política quando a reforma comercial do início dos anos 1990 incluiu o tema em sua agenda, modificando o arcabouço institucional e o marco regulatório aplicável a essas operações (Cindes, 2017).

O Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) foi implantado no Brasil em 1992, sendo suas operações iniciadas em 1993, para o módulo de exportação. O Siscomex-Importação foi colocado em operação em 1997 e é um sistema de processamento eletrônico dos documentos de importação que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior por meio de um fluxo automatizado de informações. O acesso ao Siscomex é administrado pela Secex do MDIC e os gestores são a Secretaria da Receita Federal (SRF), a Secex e o Banco Central (Bacen).

Embora a implementação do sistema eletrônico do Siscomex tenha facilitado o atendimento às formalidades relacionadas ao comércio exterior e contribuído para a redução dos prazos para as exportações e importações do país, ainda hoje o relatório *Doing Business* do Banco Mundial⁴ aponta que, no quesito “*trading across borders*”, os

⁴ Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/bra.pdf>>

indicadores relativos ao desempenho dos países quanto à eficiência e aos custos envolvidos no comércio exterior mostram que, tomando-se o conjunto dos indicadores analisados, dentre os 190 países examinados, o Brasil se situa no 149º lugar.

Apesar dos esforços de simplificação implementados ao longo das duas últimas décadas, o processo ainda exibe um alto grau de complexidade. Tal complexidade é reconhecida pelos órgãos governamentais responsáveis pelo sistema, que se encontra em fase de reformulação para atender não apenas às demandas internas, mas também a compromissos firmados pelo Brasil no Acordo de Facilitação de Comércio, no âmbito da OMC, em 2013. Recentemente, foi criado, no âmbito da Camex, o Comitê Nacional para a Facilitação de Comércio.

Encontra-se em fase de elaboração o Portal Único de Comércio Exterior, envolvendo um módulo de exportação, que entrou em operação ao final de 2017, e um módulo de importação, que ainda está em estágio inicial de desenvolvimento, não devendo estar disponível antes do final de 2018. Em consequência, o regime brasileiro de importação ainda se caracteriza por um conjunto de regras e etapas administrativas que resultam em um sistema complexo, lento e bastante burocratizado, se comparado aos padrões internacionais (Cindes, 2017).

• A promoção comercial

Em 1997, foi criada a Agência de Promoção de Exportações (Apex), no âmbito do Sebrae, mantendo-se, dentro do MRE, as atividades de promoção executadas pelo Departamento de Promoção Comercial (DPR) e pelos Setores de Promoção Comercial (Secoms) no exterior.

Até a criação da Apex, a agenda de promoção comercial era definida e gerenciada exclusivamente pelo DPR, do MRE, criado em 1965, e por sua rede externa de (Secoms), atualmente em número de 107, instalados em embaixadas e consulados brasileiros em um grande número de países.

A Apex tinha, ao ser criada, foco exclusivo nas exportações de micro e pequenas empresas, mas esse foco foi posteriormente ampliado, de forma gradual, para incluir empresas médias e grandes, a exportação de serviços e a

função de atração de investimentos, sendo a entidade nomeada Apex-Brasil. Em 2003, ela foi desvinculada do Sebrae e transformada em serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins de lucro. A Apex passou a ter, desde o início do século, escritórios no exterior (atualmente nove escritórios) e seu presidente é atualmente nomeado pelo MRE, mas coube historicamente ao MDIC a designação do titular da Apex-Brasil.

• O financiamento e as garantias de crédito à exportação

Na área de financiamento e garantias de crédito à exportação, um conjunto de iniciativas recompôs, também nos anos 1990, o sistema institucional público, com o estabelecimento de diversos mecanismos de crédito ao exportador e ao importador de produtos brasileiros, do mecanismo de equalização de taxas de juros – o Proex Equalização – e de instrumentos de garantia de crédito de exportação (seguro de crédito, fundo de aval, fundos de garantias etc.).

O BNDES assumiu papel relevante nesse novo desenho institucional, criando o Finamex, que se ampliaria e se transformaria no BNDES Exim, cabendo ao Banco do Brasil operar as linhas de financiamento e de equalização do Proex com recursos do Tesouro. Nas linhas do Proex, a administração é compartilhada pelo Banco do Brasil e o Cofig, entidade colegiada da administração direta federal, integrante da Camex e composta por representantes de diversos ministérios.⁵ Nas linhas operadas pelo BNDES, as decisões são tomadas dentro do próprio banco, embora sujeitas às diretrizes estratégicas do governo federal.

A estes mecanismos de financiamento, viriam se acrescentar os instrumentos para a provisão de garantias da União⁶ contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários associados à exportação de bens e serviços. Atualmente, a gestão desse seguro de crédito à exportação com cobertura da União é exercida pelo Cofig, Sain/MF, ABGF e BNDES – a quem compete a gestão e controle do FGE. De acordo com Guimarães (2017), do ponto de vista setorial, a exportação de bens e serviços associados à infraestrutura absorveu, entre 2010 e 2015, cerca de 65% das garantias; as exportações da indústria aeronáutica, cerca de 20%. No tocante às micro, peque-

⁵ O Cofig foi criado pelo Decreto no 4.993/2004, em substituição ao Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação (CFGE) e ao Comitê de Crédito às Exportações (CCEX). É presidido pelo MDIC e tem sua Secretaria-Executiva exercida pelo Ministério da Fazenda.

⁶ Com lastro no Fundo de Garantia das Exportações (FGE), fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda.

nas e médias empresas, o FGE só começou a operar em maio de 2015, de modo que as garantias concedidas a essas operações correspondem hoje a menos de 5%, e compreendem apenas financiamentos pós-embarque.

3. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

As áreas que constituem as políticas nacionais (ou comunitárias, no caso da União Europeia) de comércio exterior pouco variam segundo os países e as orientações estratégicas que estes seguem. De forma geral, as áreas descritas, para o caso brasileiro, na seção anterior deste trabalho, correspondem às que compõem as políticas nacionais de outros países, ainda que possa variar o peso relativo de cada área nas diferentes políticas comerciais.

No entanto, os arranjos institucionais em que as políticas nacionais são formuladas e implementadas variam significativamente, mesmo entre países que seguem orientações de política comercial semelhantes, sob a influência de características do sistema político e de *policy-making* doméstico – caso dos EUA – de projetos políticos mais amplos que “enquadram” a política comercial – caso da União Europeia ou de outros fatores nacionais.

3.1. EUA

Nos EUA, as principais características da institucionalidade da política comercial são as seguintes:

- O Legislativo tem autoridade legal sobre a política comercial, mas esta é delegada, desde 1934, ao Executivo, para a negociação de acordos comerciais – inclusive no GATT/OMC, através de mandatos específicos e com prazo de validade (*Trade Promotion Authority*).

Como as tarifas aplicadas pelos EUA resultam dos compromissos assumidos nas negociações multilaterais (tarifas NMF) e não multilaterais (tarifas preferenciais) e tais compromissos têm de ser ratificados pelo Congresso, este detém a autoridade final sobre os níveis de tarifas praticados pelo país. No entanto, como a Presidência Trump vem demonstrando, o Executivo dispõe de latitude considerável para aumentar tarifas em relação ao resto do mundo ou a parceiros comerciais específicos, com base em argumentos de segurança ou emergência nacional e de reciprocidade comercial.

- A política comercial é conduzida, no Executivo, por órgão diretamente ligado à Presidência – o US Trade Representative (USTR) – detentor de elevado *status* político e institucional, bem como de recursos (técnicos, financeiros e institucionais) abundantes.

O USTR encontra-se no vértice superior de uma rede composta por várias camadas de instâncias de consulta e coordenação, que envolve agências governamentais do Executivo. Além disso, o USTR coordena as atividades do Trade Advisory Committee System, o mecanismo formal de coordenação público-privado na área de comércio, estabelecido em 1974 e composto por 34 comitês assessores e mais de 700 membros. Como se fora pouco, cabe também ao USTR coordenar, por meio de mecanismos formais e informais, as relações do Executivo com o Legislativo em matéria de política comercial.

- A adoção de medidas de defesa comercial envolve duas instituições diversas: a International Trade Administration do Departamento do Comércio é encarregada de determinar a existência e a margem de *dumping* ou subsídios, enquanto a US International Trade Commission estabelece a existência (ou inexistência) de dano material aos produtores domésticos pelas práticas desleais de comércio. A medida de defesa comercial somente é aplicada se se comprovar a existência de *dumping* ou subsídio e de dano.

Portanto, o quadro institucional da política comercial dos EUA caracteriza-se, mais do que pelo elevado *status* político do USTR ou pela autoridade do Congresso, por um complexo sistema de *checks and balances* entre o Executivo e o Legislativo e dentro do próprio Executivo, como o atesta a sistemática utilizada na gestão dos instrumentos de defesa comercial.

Grosso modo, o quadro institucional da política comercial dos EUA remonta à Lei Comercial de 1934, que definiu a orientação estratégica da política que se manteve hegemônica no país desde então e pelo menos até o advento de Trump. Tal orientação pode ser resumida no objetivo de aprofundar a liberalização de importações com reciprocidade dos parceiros comerciais (Mandelbaum, 2017). Essa estratégia envolveu, até os anos 1970, negociações comerciais com países desenvolvidos no GATT. A partir dos anos 1980 e principalmente na década de 1990, o vetor estratégico se orientou para países em desenvolvimento e o fez por meio da negociação de acordos preferenciais de amplo escopo temático e marcadamente *GATT-plus*.

3.2. União Europeia

Na União Europeia, a formulação e a implementação da política comercial são tributárias do modelo de integração escolhido – desde o início mais ambicioso do que uma zona de livre comércio – e da opção institucional por uma combinação complexa de supranacionalidade e intergovernamentalidade.

Na área de política comercial, estes fatores convergiram para definir um modelo institucional fortemente assentado em uma instituição supranacional com poderes para conduzir a política comercial unilateral e negociada – a Comissão Europeia (CE) e seu DG Trade –, mas cujo poder é condicionado por decisões de uma instituição intergovernamental – o Conselho Europeu, que autoriza, por exemplo, a negociação de acordos pela CE e necessariamente aprova a entrada em vigor destes acordos. A Comissão Europeia conduz a política e as negociações comerciais nos marcos das diretrizes definidas pelo Conselho Europeu e em consulta com um comitê especial designado pelo Conselho.⁷

Na condução da política comercial, a DG Trade da CE desempenha papel protagônico, mas o modelo institucional adotado prevê mecanismos de coordenação com outras DGs – as que fazem parte do Grupo Relex, responsáveis por diferentes aspectos da política externa da União Europeia – e com os países-membros,⁸ com vistas a garantir a implementação das medidas adotadas pelo Conselho Europeu.

Mecanismos de consulta e coordenação público-privada também são relevantes na política comercial europeia, embora sejam mais recentes do que no caso dos EUA. Em 1998, a DG Trade estabeleceu um fórum para consulta e interlocução com os *stakeholders* da política – o Diálogo da Sociedade Civil. O Diálogo reúne entidades representativas da sociedade civil – associações empresariais, de trabalhadores, ONGs ambientalistas, universidades etc. – e representantes da CE, reunindo-se com regularidade.

O Parlamento Europeu tem historicamente participação marginal na política comercial do bloco, embora sua concordância seja requerida para a entrada em vigor de certos tipos de acordos: acordos de associação (não

exclusivamente comerciais), acordos que estabeleçam um quadro institucional específico, que tenham implicações orçamentárias importantes ou que sejam aditivos ou ajustes a acordos adotados sob regras de co-decisão.

No entanto, a ampliação do escopo temático da política comercial negociada tem levado para o Parlamento Europeu as discussões relacionadas à agenda dos acordos preferenciais e principalmente seus “novos temas”. O acordo com o Canadá foi aprovado, em 2017, pelo Parlamento Europeu, mas gerou muita controvérsia, tendo a aprovação sido rejeitada por mais de 250 eurodeputados, de direita e de esquerda.

O monopólio da autoridade da CE sobre a condução da política comercial tem sido questionado também pelos Estados-membros e os Legislativos nacionais. Decisão não vinculante da Corte de Justiça Europeia, de 1994, defendeu que, nos “novos temas comerciais”, os Estados nacionais teriam de ser ouvidos, questionando a competência exclusiva do órgão supranacional da União Europeia.

Com a continuada expansão do escopo das negociações comerciais (cerca de 30 temas, no caso das negociações entre a União Europeia e o Canadá), o questionamento da competência exclusiva da Comissão e/ou da defesa da competência compartilhada com os Estados-membros mantiveram-se permanentemente em pauta. Em novos acordos assinados pela União Europeia, alguns capítulos e/ou disposições relativas aos “novos temas” somente entram em vigor depois de aprovados pelos 28 Estados-membros – embora a controvérsia esteja pendente de julgamento definitivo pela Corte Europeia de Justiça. No caso do acordo com o Canadá, para não retardar a entrada em vigor do Comprehensive and Economic Trade Agreement (Ceta), a Comissão propôs sua “aplicação provisória”, válida para todas as áreas em que não há contestação de competência exclusiva por parte dos Estados-membros.

O questionamento da competência exclusiva da CE sobre a política comercial vai além de uma controvérsia institucional. Ele tem como pano de fundo a emergência de fissuras no consenso liberal que orienta as políticas europeias, agora questionadas por visões nacionalistas, contrárias à globalização – encarnado, nestas visões,

⁷ Na área de defesa comercial, as investigações são conduzidas pela CE, que pode inclusive impor medidas provisórias, mas a adoção de medidas definitivas é atribuição do Conselho Europeu.

⁸ A coordenação com os países-membros se dá por meio de vários mecanismos de interlocução e consulta, como o Comitê de Representantes permanentes e o Comitê do Artigo 133 (Jales, 2007).

pela União Europeia e, em especial, pela burocracia comunitária. Nesse contexto, é a legitimidade da condução da política comercial que é questionada, não em nome de uma maior participação da sociedade civil europeia, mas das instituições de poder nacionais.

3.3. Outros países: o caso do Chile

Entre os países latino-americanos, o Chile fornece um exemplo interessante para a análise dos quadros institucionais em que a política comercial é formulada e implementada. Cabe ao Executivo a condução das políticas unilateral e negociada, mas tanto as alterações de tarifas quanto a assinatura de acordos comerciais devem ser aprovadas pelo Congresso.

Nas negociações comerciais – em que o Chile é um país muito ativo – reinava, até o início dos anos 1990, certa “incerteza institucional”, já que diferentes ministérios se alternavam na posição de liderança nas negociações. Em 1994 foi criada, no âmbito das relações exteriores, a Diretoria de Assuntos Econômicos Internacionais (Direcon), que conduz as negociações de acordo com as diretrizes de política formulada por um comitê interministerial para assuntos econômicos internacionais, assessorado por um comitê técnico encabeçado pela Direcon. Além disso, o Ministério das Finanças estabeleceu um comitê para as negociações de serviços financeiros, que inclui, além do próprio ministério, o Banco Central, agências reguladoras do setor financeiro e a Direcon.

Além da autoridade sobre a condução das negociações comerciais do Chile, a Direcon é responsável pela implementação e administração dos compromissos de acesso a mercados derivados dos acordos e pelas estratégias de promoção comercial, através da ProChile.⁹

Diferentes mecanismos de consulta e interlocução do Estado com a sociedade civil foram criados, no Chile, entre 1995 e 2005, mas foram gradualmente desativados. As consultas são atualmente feitas *ad hoc* e as entidades da sociedade civil são convidadas a apresentar propostas e comentários escritos ao Direcon relativos à negociação e à implementação de acordos comerciais.

Pelo menos em parte, este aspecto da institucionalidade da política comercial chilena pode ser explicado pelo

fato de que o Chile adota, na dimensão unilateral de política, a tarifa única de 6% e de que o país já tem, há tempos, acordos assinados com seus principais parceiros comerciais, qualquer novo acordo tendo apenas impactos marginais sobre a economia e a sociedade chilenas.

No entanto, além das características institucionais da política comercial chilena, o que chama atenção no caso desse país é o consenso existente há algumas décadas – partilhado por diferentes interesses e visões políticas – acerca do papel central da integração ao mundo no modelo de desenvolvimento adotado. Este consenso é operacionalizado por dois vetores prioritários: a abertura comercial unilateral e o estabelecimento de ampla rede de acordos preferenciais cujo principal objetivo é garantir acesso favorecido aos mercados externos para as exportações chilenas.

3.4. O que a experiência internacional pode ensinar

Experiências internacionais na dimensão institucional da política comercial são algumas vezes referidas como “exemplos” para o Brasil (ver seção 4). Embora tais experiências possam efetivamente contribuir para pensar a questão institucional da política comercial, não há, em outros países, exemplos a serem reproduzidos no Brasil. Instituições são – mais do que políticas públicas em suas grandes linhas – enraizadas em visões e preferências tipicamente nacionais. Em certo sentido, a institucionalidade “nacionaliza” as grandes linhas da política pública, adaptando-as às circunstâncias e especificidades do país.

O *policy making* da política comercial dos EUA somente faz sentido como tradução, em uma área específica de política, da lógica de operação baseada em um sistema de *checks and balances* envolvendo diversas agências do Executivo, bem como este e o Congresso. Já a política comercial europeia não se entende senão no marco de um jogo entre instituições supranacionais e instituições intragovernamentais da União, ao qual vêm se juntar – em função de evoluções de política mais abrangentes – as instituições nacionais dos Estados-membros.

Feitas essas observações, é possível identificar duas lições a tirar da experiência internacional:

⁹ Já a administração dos instrumentos de defesa comercial não é responsabilidade da Direcon, ficando as investigações a cargo de uma comissão inter-agências, presidida pelo escritório do Procurador Geral Econômico. A decisão de aplicação dos instrumentos é do presidente da República, delegada ao Ministério das Finanças.

- **A primeira é o papel central e insubstituível da existência de uma orientação clara da política comercial, bem como a relevância da atribuição a esta de posição de destaque entre as políticas públicas.**

A importância da dimensão político-estratégica na experiência de outros países que aqui se descreveu sucintamente é inquestionável. Nos casos descritos, a institucionalidade serve a objetivos de política comercial amplamente compartilhados e que sequer necessitam ser explicitados a cada momento, já que estão consolidados há tempos na tradição de políticas públicas do país.

A institucionalidade pode variar – e varia – mas ela está desenhada para criar condições que favoreçam a busca dos objetivos de política comercial em um determinado ambiente político. Nos três casos citados, a orientação liberal das políticas comerciais é claramente hegemônica e as variantes nacionais desta orientação não a comprometem, embora possam condicioná-la a outros objetivos – como a reciprocidade a extrair dos parceiros comerciais.

Além disso, a própria política comercial deve ser vista como relevante para que se alcancem certos objetivos de política econômica – e até mesmo política externa – do país ou do bloco. Esta percepção da funcionalidade da política comercial de orientação liberal para objetivos nacionais de crescimento e de aumento da produtividade, bem como de posicionamento no mundo, emerge de forma muito clara dos três exemplos citados.

- **A segunda é a importância da coordenação intergovernamental e da negociação com a sociedade civil e com outros poderes do Estado – o Legislativo, essencialmente – que deve se expressar diretamente no desenho institucional da política comercial.**

Mais do que uma lição diretamente aprendida da experiência de outros países, essa constatação deriva da evolução da política e, em especial, das negociações comerciais, cujo escopo se ampliou consideravelmente, incluindo temas dos quais o tratamento, no âmbito doméstico, mobiliza instituições das mais diversas áreas de atuação governamental e afeta interesses variados na esfera da sociedade civil.

As formas que estas instituições adotam, no plano nacional ou regional, variam bastante (Halle e Wolfe, 2007), mas parece inquestionável que essas funções (coordenação intragovernamental e negociação com o Legislativo e com a sociedade civil) passam a ocupar lugar central nas

políticas comerciais de um grande número de países. A experiência de outros países é aqui relevante ao revelar a capacidade destes para “internalizar”, através de mecanismos institucionais, um novo quadro de condicionantes definido pela evolução da política e das negociações comerciais em âmbito global. Trata-se de requisito atrelado não apenas a objetivos de eficácia da política, mas também de legitimidade desta – crescentemente questionada em sua orientação liberal em diversos países.

Além destas duas lições mais gerais, que se referem à política e à sua institucionalidade como um todo, há seguramente, na experiência de outros países, lições a extrair em áreas específicas de política, como a de financiamento e garantias de crédito às exportações, apoio à internacionalização de empresas nacionais (Funcex, 2017) e promoção comercial. Essa discussão vai além, no entanto, do escopo desse trabalho.

4. A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: AS PROPOSTAS EM DEBATE E A AGENDA

4.1. A institucionalidade da política comercial na berlinda: algumas propostas de revisão

As experiências institucionais supostamente bem-sucedidas em outros países na área de comércio, somadas a falhas e dificuldades associadas ao *policy making* e a seu quadro institucional no Brasil, tendem a gerar, sobretudo em períodos pré-eleitorais, propostas de reformulação da institucionalidade da política.

É possível identificar quatro grupos de propostas:

- Um primeiro grupo de propostas de reformulação é movido por *preocupações de eficácia*: a política não estaria produzindo os resultados esperados porque a sua organização institucional é disfuncional em relação a seus objetivos. Para enfrentar o desafio da disfuncionalidade institucional, propostas assim motivadas referem-se ao modelo dos EUA, recomendando o estabelecimento de uma instituição com as características e o poder político do Escritório do USTR, diretamente vinculado à Presidência da República.

O estabelecimento de uma instância institucional única no topo da cadeia de comando da política e o posicionamento desta instância em nível elevado

dentro da hierarquia do Executivo – sinalizando a prioridade da política comercial na agenda governamental – são os objetivos da proposta. Nas palavras de Barbosa (2011), “impõe-se a criação do cargo de presidente da Camex, subordinado diretamente à Presidência da República, para dar maior peso e força política ao setor, facilitar a coordenação dentro do governo e propiciar um comando unificado e efetivo, a exemplo do que ocorre nos EUA com o USTR, o verdadeiro ministro do comércio exterior”.

Uma variante dessa proposta contempla a concentração de autoridade e funções ligadas à política comercial em um único ministério, exclusivamente dedicado ao comércio exterior. Esta proposta vai de certa forma na direção oposta à que tomou a institucionalidade da política comercial brasileira na década de 1990, respondendo à distribuição de papéis e funções não com a centralização, mas com a criação de instâncias de coordenação, consulta e interlocução dentro do governo.

- Um segundo tipo de proposta, cuja *rationale* também é a busca de maior *eficácia* da política, rejeita a “tentativa da centralização de funções e atribuições em um só órgão ou ministério – (...) inviável dada a natureza transversal de muitas das questões pertinentes à política comercial e às negociações comerciais” – e enfatiza o fortalecimento institucional da Camex e das instâncias de coordenação entre órgãos do governo como forma de evitar a fragmentação institucional e a segmentação das decisões em órgãos funcionando segundo lógicas e visões distintas. A essa orientação geral, a proposta agrega medidas para lidar com falhas institucionais que podem comprometer a realização dos objetivos visados em diferentes áreas da política comercial (Motta Veiga e Iglesias, 2002).

Trata-se de proposta que investe em aperfeiçoamentos incrementais na institucionalidade, recusando inflexões institucionais radicais, até porque, segundo os autores, os problemas institucionais da política comercial refletiriam, no Brasil, principalmente o baixo grau de consenso estratégico em relação à prioridade a ser conferida àquela política na agenda governamental.

- Propostas movidas por *preocupações de legitimidade* da política aparecem com menor frequência, talvez porque os mecanismos de consulta e interlocução do governo com o setor privado estejam razoavelmente consolidados. Mas propostas desse terceiro tipo começam a ser defendidas. Com efeito, muito recentemente Moreira e Sousa (2017) sugeriram que

o poder sobre a política comercial, hoje nas mãos do Executivo, seja compartilhado com o Congresso, o que reduziria a vulnerabilidade das orientações estratégicas aos ciclos políticos e aos *lobbies* setoriais.

Se a preocupação com o envolvimento do Legislativo em questões de política comercial encontra eco crescente nas experiências recentes de outros países, especialmente quando a agenda de negociações comerciais se torna mais densa, é difícil garantir que esse envolvimento tenha como resultado final uma menor vulnerabilidade a *lobbies* setoriais e a ciclos políticos. A rigor, pode-se imaginar que se chegue ao resultado oposto ao esperado ou que o aumento da legitimidade da política se faça à custa da redução de sua eficácia.

- Finalmente, um quarto tipo de propostas é guiado principalmente por *preocupações normativas*: trata-se de adequar a estrutura institucional da política a determinados objetivos que não são necessariamente os atualmente perseguidos – implícita ou explicitamente – pela política. Assim, a pergunta acerca da funcionalidade das instituições seria feita não a partir do ponto de vista dos objetivos atualmente perseguidos pela política, mas dos objetivos desejáveis desta.

Adotando um ponto de vista francamente favorável à liberalização unilateral das importações, no atual cenário brasileiro, Moreira e Sousa (2017) propõem submeter a política comercial e as mudanças em suas regras à avaliação de

um órgão regulador independente, nos moldes da Comissão de Produtividade Australiana ou da Comissão Independente de Comércio (*International Trade Commission* – ITC) norte-americana. Essa avaliação incluiria não só as tarifas, mas qualquer medida que interfira na concorrência entre produtores locais e estrangeiros, como os notórios ‘índices de nacionalização’ ou programas claramente discriminatórios como o recente ‘Inovar Auto’ da indústria automobilística.

O mesmo tipo de motivação sustenta propostas para fortalecer a participação ativa do Ministério da Fazenda, tradicionalmente de orientação liberal, nas instâncias de coordenação e decisão da política comercial.

4.2. A que responde a evolução da política e de sua institucionalidade?

Entre 1995 e 2017, a política comercial passou por distintas fases, mas em nenhum momento produziu efeitos

que questionassem explicitamente o paradigma nacional-desenvolvimentista e a hegemonia sobre a política dos interesses dos setores voltados para o mercado interno.

É fato que entre 1995 e 2002 prevaleceu a orientação de política que “confirmava” os movimentos de liberalização do início dos anos 1990, por meio do engajamento do Brasil em negociações preferenciais com países desenvolvidos (EUA e União Europeia). No entanto, o posicionamento brasileiro nessas negociações foi sempre marcadamente “defensivo”, respondendo prioritariamente aos interesses dos setores industriais *import-competing* e ao ideário do projeto de “desenvolvimento industrial autônomo”. Nesse sentido, embora se possa dizer que as negociações testaram os limites da hegemonia protecionista sobre a política comercial, elas não foram concluídas, e aquela hegemonia se manteve, sendo reforçada substancialmente a partir de 2003. Essa **primeira fase** da política comercial marcou intensamente a institucionalidade da política comercial, tanto na área de apoio às exportações, quanto na de negociações comerciais.

Na primeira metade dos anos 2000, o forte crescimento das exportações permitiu ao governo despreocupar-se das iniciativas pró-exportadoras da segunda metade da década anterior, sem que se observasse maior utilização de medidas protecionistas. Além disso – e mais importante – a dimensão negociada da política comercial perde relevância, com a interrupção das negociações da Alca e com a UE e a paralisação da agenda comercial do Mercosul. Nessa **segunda fase**, a política comercial perdeu prioridade na agenda do governo, e a principal mudança institucional foi o “esvaziamento” dos mecanismos criados na etapa anterior – dentro do Estado e entre esse e a sociedade civil – para a formação de posições nacionais nas negociações comerciais.

A partir de 2011, subsídios creditícios à exportação (Tesouro – BNDES) de bens e serviços (engenharia) e utilização crescente de medidas de defesa comercial, *antidumping* essencialmente, marcam o início de uma **terceira fase** da política. As implicações institucionais dessa nova fase na esfera da política propriamente comercial aparecem de forma clara na área de defesa comercial, que vê reforçadas as capacidades e as atribuições legais para conduzir e aplicar medidas de proteção.

Mais recentemente, o governo que assume em 2016 se distanciou da orientação protecionista e iniciou uma **quarta fase** da política comercial posterior a 1995, re-direcionando-a rumo a maior liberalização, perceptível sobretudo nos esforços para relançar a agenda de nego-

ciações preferenciais do país, e para introduzir mudanças na estrutura tarifária – e em seus regimes de exceção, sem resultados palpáveis até o momento.

Portanto, entre 1995 e os dias de hoje, a política comercial registrou algumas inflexões, mas no essencial não desviou seu curso e principal objetivo: proteger prioritariamente os interesses dos setores voltados para o mercado doméstico. Em distante segundo lugar e menos estável, o apoio às exportações mereceu atenção, como objetivo de política, em certos momentos do último quarto de século. Esses objetivos de políticas não foram sempre necessariamente consensuais dentro do governo ou na sociedade, mas foram eles que deram a direção da política comercial nos últimos quase 25 anos.

O pano de fundo político da política comercial apresentou um grau elevado de continuidade no período considerado. Na dimensão propriamente institucional da política, as principais evoluções observadas, dentro do quadro montado nos anos 1990, referem-se a dois aspectos:

- **A criação de instâncias colegiadas de negociação e formulação de políticas dentro do governo e de mecanismos de consulta e interlocução entre este e o setor privado. Esta tendência responde à expansão temática da agenda de política comercial, decorrente principalmente – mas não apenas – da participação do Brasil, a partir dos anos 1990, em negociações comerciais com países desenvolvidos.**

O primeiro movimento – intragovernamental – é perceptível principalmente no interior da Camex e de sua Secretaria-Executiva (SE), em que foram estabelecidos comitês e grupos de trabalho interagências voltados para a agenda de política como um todo e para temas específicos desta. Sua lógica é ditada principalmente por preocupações relacionadas à eficácia da política: esta requer, para gerar os resultados esperados, maior coordenação e a absorção, no processo decisório, de diferentes agências e órgãos governamentais.

O segundo movimento – mobilizando as relações do Estado com a sociedade – se evidencia principalmente na esfera das negociações comerciais, que voltam a ganhar fôlego na atualidade, após um período de hibernação. Aqui, a lógica do processo relaciona-se, sobretudo, a razões de legitimidade: a ampliação da agenda comercial mobiliza atores diversos na sociedade civil e “politiza” os temas comerciais.

Essa evolução responde, em grande medida, à expansão do escopo da agenda comercial e à sua crescente complexidade, refletida nas negociações comerciais, mas também presente em temas de política comercial unilateral que requerem necessariamente coordenação e cooperação interagências, como a facilitação de comércio.

O mesmo processo, determinado pela evolução da agenda comercial “global”, foi observado em diversos outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento (Halle e Wolfe, 2007). No caso do Brasil, ele deixou marcas duradouras no quadro institucional da política, embora o grau de “ativação” dos mecanismos de coordenação intragovernamental e de consulta com o setor privado e a sociedade civil tenha variado ao longo do tempo.¹⁰

- **O papel central atribuído ao MDIC na coordenação formal da política comercial, por meio do comando da SE da Camex, na gestão dos instrumentos de proteção contingente – *antidumping* e medidas compensatórias – na condução das medidas de facilitação de comércio e na interlocução com o setor privado e, notadamente, com os interesses dos setores industriais no posicionamento frente às negociações comerciais.**

Ou seja, além da posição privilegiada para “pautar” a agenda da Camex e coordenar comitês de GTS no âmbito da Câmara, o MDIC gerencia, do lado governamental, grande parte da agenda de interesses dos setores que competem com importações e se posiciona, no governo, como “representante” das preocupações e interesses destes.

No plano institucional formal, o posicionamento estratégico do MDIC não requereu maiores mudanças, além da alocação da SE da Camex ao MDIC e da concentração, no Decom/MDIC, das atribuições na investigação e aplicação de medidas *antidumping* (2012-2013). Grande parte da posição privilegiada ocupada por este Ministério remete a seu papel no relacionamento com os setores empresariais que detêm a hegemonia no direcionamento da política comercial, papel que mobiliza mecanismos formais e informais de interlocução com aqueles setores.

A baixa prioridade conferida à política comercial pelas áreas tradicionalmente mais liberais – notadamente o

Ministério de Fazenda – contribuiu certamente para que o MDIC ocupasse lugar central na implementação dessa política, fosse ela unilateral ou negociada. Houve também um período em que as preferências de política do Ministério da Fazenda coincidiram com as do MDIC e da “coalizão protecionista” público-privada. Foi isso que aconteceu entre 2008 e 2015, quando houve convergência de posições, o que eliminou o “polo liberal” da arena da política comercial na esfera governamental.

5. SUGESTÕES DE REFORMULAÇÃO INSTITUCIONAL SOB UMA ÓTICA LIBERALIZANTE

Como observado, a institucionalidade da política pouco se alterou desde meados dos anos 1990 e sancionou positivamente a orientação maior da política, através de seu desenvolvimento em rede – que conferiu maior legitimidade à política – e do controle, pelos órgãos de governo mais associados ao modelo protecionista, de instâncias críticas na formulação, mas principalmente, na implementação da política.

Entre essas instâncias críticas destacam-se a SE da Camex, a gestão da defesa comercial, a administração da política tarifária e a coordenação das medidas de facilitação das importações. Ou seja, as instâncias que coordenam a política como um todo, assim como os instrumentos que impactam diretamente a proteção à produção doméstica.

Nesse sentido, a institucionalidade da política comercial foi funcional aos objetivos desta, mas pode – e deve – ser colocada em discussão quando aqueles objetivos passam a ser questionados em função de uma ótica liberalizante.

Ora, é amplamente compartilhada a percepção de que a política de comércio exterior adotou recentemente, a partir de 2016, trajetória de liberalização. Contudo, a adesão, entre atores públicos e privados, a essa trajetória está longe de ser homogênea e tampouco são consensuais os modelos, objetivos e resultados finais esperados do processo de abertura e integração à economia mundial.

Mas é fato que esta nova orientação, caso venha a prevalecer, dá aos agentes públicos e privados – e a esse

¹⁰ Vale observar que a proliferação de instâncias colegiadas de formulação e decisão oferece uma solução institucional para a busca de compromissos em um cenário marcado por graus, variáveis no tempo, de convergência entre as visões de política que orientam a atuação dos principais ministérios envolvidos com a política comercial: o Ministério da Fazenda, o MDIC, o MRE e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Isso não significa que tal solução seja uma garantia de “bom desempenho”, do ponto de vista da eficácia da política.

trabalho – um vetor de referência para a discussão do tema institucional e a adequação da institucionalidade a novos objetivos de política. Esse trabalho adotará este objetivo normativo e formulará propostas de ajuste institucional da política comercial baseadas numa reorientação liberalizante da política comercial.

Em um quadro político com estas características – diversidade de interesses e preferências, mas um vetor crescentemente dominante de direção da política – a institucionalidade desejável teria como objetivos principais:

- Adequar-se ao objetivo geral de facilitar a maior integração da economia brasileira ao mundo pela via das exportações, mas também das importações.
- Assegurar que a trajetória de liberalização da política comercial seja trilhada de forma previsível e transparente para atores públicos e privados, o que significa garantir:
 - que as diferentes visões de política existentes dentro do Executivo se expressem e tenham seus objetivos claramente explicitados, sem prejuízo da eficácia da política e de sua orientação liberalizante; e
 - que sejam mantidos (ou que se estabeleçam, quando for o caso) canais de interlocução institucionalizada com atores organizados do setor privado e da sociedade civil e com o Legislativo.

Há uma inegável hierarquia entre os dois objetivos. O primeiro aponta para o macro-objetivo de política e supõe uma inflexão profunda na tradição brasileira de política comercial. Aponta, portanto, para aquilo que, em contraste com a experiência de outros países invocados como exemplos institucionais, inexistente no Brasil: a adoção de um vetor de liberalização como eixo estruturante da política – o que é uma questão política, antes de ser institucional. Como uma coalizão de interesses e visões liberalizantes na política comercial não emergirá espontaneamente, caberá ao Executivo dar os passos iniciais nessa direção.

Ajustes institucionais sem redirecionamento da política e de seus objetivos podem gerar ganhos de eficácia e de legitimidade, mas não garantem que o principal objetivo de política será perseguido. Pode até mesmo ocorrer o contrário e a história recente da política comercial brasileira confirma empiricamente essa hipótese.

Tendo como referência os objetivos acima apontados para a institucionalidade, quais os problemas propriamente institucionais que existem atualmente no Brasil e a que componentes da institucionalidade esses problemas dizem respeito? Quais as instâncias críticas a merecer reformulação para transformar a administração protecionista até hoje prevalecente na política comercial?

• **O controle e o funcionamento do órgão executivo encarregado da coordenação da política de comércio: a Secretaria-Executiva da Camex**

A instituição da Camex no âmbito da Presidência da República, de sua Secretaria-Executiva e, a partir daí, o estabelecimento de uma rede significativa de comitês e grupos de trabalho colegiado são evoluções muito positivas no ambiente institucional da política de comércio, correspondendo a objetivos tanto de eficácia de uma política com escopo temático amplo, quanto de legitimidade, por razões semelhantes.

No entanto, a atribuição da SE da Camex ao MDIC – órgão que veicula principalmente interesses de setores protecionistas – compromete o desempenho da instituição à luz dos objetivos de uma política liberalizante de comércio. Desse ponto de vista, o desejável seria que a SE da Camex ficasse em mãos da Casa Civil da Presidência, o que reduziria os riscos de que a atuação do órgão se distanciasse dos objetivos estratégicos do governo na área de política comercial, além de conferir *status* de prioridade à política comercial na agenda do Executivo como um todo.¹¹

Esta mudança em nada alteraria o funcionamento dos comitês e grupos de trabalho colegiados que operam no âmbito da instituição. No entanto, estes deveriam ter sua representatividade ampliada, em certos casos, e sua coordenação alocada – a um ou outro ministério – segundo critérios de eficácia.

Além disso, seria necessário reforçar significativamente, em termos de capacitação técnica e humana, a SE da Camex, com o objetivo de permitir que o órgão desempenhe adequadamente suas funções rotineiras e a elas incorpore atividades de planejamento estratégico, prospecção e avaliação das políticas.

¹¹ Em qualquer caso, na perspectiva aqui adotada, a participação ativa, através dos canais formais e informais, do Ministério da Fazenda e dos segmentos mais liberais do Executivo na formulação e implementação da política comercial é um requisito incontornável para a reorientação dessa política.

É preciso ir além da constituição de um Núcleo Econômico na SE da Camex, dotando a instância de efetiva capacidade para analisar opções de política, encaminhar pareceres econômicos ao Conselho de Ministros do órgão e avaliar sistematicamente as medidas adotadas.

- **Administração da política tarifária e de suas exceções**

Como se observou, a administração da política tarifária no Brasil é opaca e vulnerável a pressões e interesses privados sem que o Estado tenha meios adequados de avaliar impactos prováveis de suas decisões.

Isso decorre fundamentalmente da estrutura tarifária do Brasil, caracterizada por muitos níveis de tarifas e alta dispersão da proteção nominal e efetiva. Os regimes de exceção tarifária ganham, nesse contexto, relevância e agregam opacidade à gestão da política tarifária.

Uma reforma tarifária que reduzisse a dispersão e o número de níveis tarifários, aproximando a estrutura da tarifa das de outros países emergentes, simplificaria radicalmente a gestão da política e a administração de exceções.

Uma reforma tarifária ampla seria a via mais eficaz para reduzir a complexidade e a opacidade da gestão da política de tarifas no Brasil. O regime de ex-tarifário deixaria de fazer sentido, e os incentivos para apresentar pleitos tarifários ao governo se reduziriam consideravelmente. Nesse caso, a questão propriamente institucional da política perderia relevância em função do redirecionamento desta.

Na ausência de uma reforma tarifária ampla, alternativas de política para o tratamento específico dos ex-tarifários foram formuladas pelo Núcleo Econômico da SE da Camex. Uma delas – a mais tímida – propõe revisão do regime que contemple “critérios objetivos para a verificação de produção nacional equivalente” e alteração em sua governança, ampliando-se a representatividade do comitê encarregado de sua administração – o Comitê de Análise dos Ex-Tarifários (CAEx), instituído no âmbito do MDIC (Camex, 2017). Hoje, este Comitê é composto por representantes da Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial do MDIC – órgão que elabora os pareceres levados ao CAEx – da SE da Camex e do BNDES.

Dando um passo adiante, outra proposta recomenda a “reforma estrutural do regime de importações de BK e de BIT”, combinando a suspensão do regime de ex-tarifários para esses bens e “redução linear (...) das tarifas nominais aplicadas

a todos os bens classificados como BK e BIT”, contribuindo “para a convergência gradual das tarifas de BK e BIT do Brasil às médias mundiais”. Nesse caso, as tarifas que são objeto de reduções temporárias no regime de ex-tarifário seriam definitivamente reduzidas e o próprio regime – que é fonte de distorções – deixaria de fazer sentido.

- **A gestão da política de defesa comercial**

Como comentado na seção 2 desse trabalho, o Brasil tornou-se, na primeira metade da década corrente, um dos maiores usuários mundiais do instrumento *anti-dumping*. Essa tendência sofreu uma inflexão, mas a recente polêmica sobre a aplicação do instrumento contra importações de aço manteve o tema em pauta.

Em grande medida, o *antidumping* é acionado contra as importações de bens intermediários. Passou a ser crescentemente adotado no Brasil contra importações de um mesmo produto originárias de diferentes países, ampliando seu poder de proteção e maximizando seus efeitos negativos sobre os setores consumidores de bens intermediários.

Além dos efeitos negativos sobre uma ampla gama de setores produtores de bens finais, estudo recente do Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade concluiu que “a aplicação de medidas *antidumping* pelo governo brasileiro tem contribuído para o ambiente de redução da produtividade da indústria, juntamente com o aumento do poder de mercado das firmas diretamente beneficiadas por essas medidas. É possível notar que são os setores mais produtivos e com maior margem de lucro bruto os principais beneficiários dessas medidas, sendo que os resultados obtidos não se traduzem em benefícios para a atividade econômica em geral” (Kannebley Jr., Remédio e Oliveira, 2017).

A valoração de razões de interesse público na avaliação governamental dos pleitos empresariais por aplicação de direitos *antidumping* e anti-subsídios é uma tendência recente, resultado, em boa medida, das pressões originadas no Ministério da Fazenda.

A Resolução nº 29/2017 da Camex vai nessa direção e é de grande importância separar a etapa da investigação, conduzida pelo Decom/Secex da tomada de decisão sobre a aplicação das medidas. Esta deve ser atribuição do Conselho de Ministros da Camex, a partir não apenas do parecer do Decom, mas também de parecer de sua Secretaria-Executiva, ou se esta mantiver sua atual estrutura – aquém das necessidades para exercer adequadamente suas funções – do Cade.

- **A implementação do Portal Único do Comércio Exterior – módulo importação – e outras medidas de facilitação de comércio**

Está em curso o processo de desenvolvimento e implementação do módulo de importação do Portal Único do Comércio Exterior. Trata-se de iniciativa de grande relevância e sua continuidade, adoção nos prazos previstos (final de 2018) e simplificação radical dos procedimentos, separando-se os fluxos de bens, fiscais/financeiros e de documento – atualmente “embaralhados” pelos procedimentos adotados – são objetivos a serem perseguidos com afinco, já que a complexidade do processo de importação funciona historicamente no Brasil como uma forte barreira não tarifária às compras externas.

O tema aqui é essencialmente institucional e diz respeito à reunião, em um mesmo sistema de gestão (de importações), de diversos órgãos com histórico de intervenção discricionária e autônoma nos fluxos comerciais e, em especial, nos de importações.

A gestão do processo de desenvolvimento e implantação do módulo de importação se dá através do Confac, coordenado pelo MDIC, ente colegiado que reúne as instituições que intervêm nos fluxos de comércio exterior, e que parece funcionar adequadamente (Mein, 2018).

No entanto, a agenda de facilitação do comércio – e, em especial, das importações – não se encerra com a entrada em operação do módulo de importação do Portal Único. Em discussão recente sobre o tema, um especialista chamou atenção para o problema representado pela multiplicidade, no Brasil, de agentes públicos atuando “na fronteira” – entrada e saída de mercadorias do país. O Portal Único representa um avanço ao possibilitar a gestão conjunta, em um mesmo sistema, das importações pelos agentes intervenientes na fronteira, mas o melhor cenário seria aquele em que o Brasil teria um único “agente de fronteira” – a Aduana.

Independentemente de se concordar com essa proposta, ela aponta para a complexidade regulatória que marca as operações de comércio exterior e o trânsito transfronteiriço de bens no país. Recentemente, a Camex abriu consulta pública sobre a Agenda Regulatória 2018/2019 do Comércio Exterior para coletar sugestões sobre práticas regulatórias dos órgãos que interferem no comércio exterior, visando ao aprimoramento ou revisão de tais práticas e do marco regulatório em que se baseiam.

A iniciativa é louvável e deveria ser vista como um primeiro passo na direção da adoção, pelos órgãos interve-

nientes, de princípios e normas de boas práticas regulatórias explicitamente enunciadas e disseminadas dentro das instituições em questão. Além de aprimorar as práticas regulatórias dos órgãos intervenientes – e aqui a experiência internacional, inclusive baseada na negociação de acordos comerciais ambiciosos nas áreas regulatórias, poderia ajudar bastante –, esse tipo de medidas reduziria as divergências de interpretação de normas e regras que atualmente caracterizam a aplicação das regulações por diferentes órgãos e até mesmo dentro de um mesmo órgão interveniente.

Nesse contexto, em que se busca simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos associados ao comércio exterior, uma questão que merece discussão refere-se à criação de uma Aduana institucionalmente distinta da Secretaria da Receita Federal – que exerce a título exclusivo as funções aduaneiras no Brasil, em nítido contraste com o que se observa em grande número de países.

- **Relações com a sociedade civil e com o Poder Legislativo**

Embora sua relevância tenha variado segundo as orientações de política do governo federal, há hoje canais de consulta e interlocução entre os órgãos públicos e a sociedade civil razoavelmente estabelecidos e testados. Isso é particularmente verdadeiro no que se refere à política comercial negociada e, nesta área de política, aos canais de relacionamento com o setor empresarial.

Em muitos países, foi a multiplicação de acordos comerciais preferenciais que esteve na origem da “politização” da política comercial e das demandas por participação da sociedade civil na discussão dos temas dessa política. Em vários deles os canais envolvem não apenas os setores empresariais, mas também representantes de outros segmentos da sociedade civil. Além disso, são foros instituídos pelos governos.

No Brasil, não há foros de interlocução com a sociedade civil e de consulta a esta na esfera do governo. As discussões com o empresariado, quando estes se fazem representar coletivamente, ocorrem em foros estabelecidos por este, como a CEB.¹² À época das negociações da Alca foi criada a Secretaria Nacional da Alca (Senalca) no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para ser o foro de debate das questões relacionadas com as negociações hemisféricas, além de se encarregar de coordenar a definição de uma posição nacional com respeito aos temas em discussão. Além disso, foram organizados grupos interministeriais temáticos. Esses grupos eram

responsáveis pelo acompanhamento das discussões em cada Grupo de Negociação do acordo hemisférico. Representantes técnicos de vários ministérios e outros órgãos governamentais faziam regularmente parte desses grupos, ao passo que a participação do setor privado era informalmente admitida em alguns, mas não em outros. Este modelo foi depois emulado para as negociações Mercosul – União Europeia, com a criação da Seneuropa, mas ambas as iniciativas foram deixadas de lado com a paralisação das negociações nos anos 2003 e 2004.

Portanto, seria relevante discutir a criação e institucionalização, no âmbito do governo, de um foro de discussão voltado para as negociações comerciais, envolvendo diferentes segmentos e entidades da sociedade civil.

No caso das relações entre o Executivo e o Legislativo, a questão é tão controversa quanto incontornável. Negociações comerciais de escopo ampliado chamam a atenção do Legislativo, mesmo onde este não tem mandato relevante sobre os processos negociadores – caso da União Europeia, por exemplo. Também no Brasil, em que o papel constitucional do Legislativo é apenas a ratificação dos acordos assinados, foi assim e o tema gerou interesse daquele poder quando as negociações da Alca adquiriram dinâmica própria.

O argumento mais conhecido em favor do envolvimento do Legislativo no processo decisório da política comercial baseia-se em preocupações de legitimidade da política. A este argumento, Moreira e Sousa (2017) acrescentaram a preocupação com a estabilidade das orientações de política, salvaguardando-a das mudanças decorrentes da alternância de poder no Executivo.

A argumentação oposta baseia-se em preocupações de eficácia. Submeter a política comercial ao escrutínio do Legislativo a deixaria sujeita a *lobbies* setoriais e de todo tipo, especialmente em um período de liberalização. Teoricamente a legitimidade da política sairia fortalecida, mas no limite a política seria inviabilizada. Nos EUA, a Lei do Comércio de 1934 transferiu poderes do Legislativo para o Executivo na administração das tarifas e, segundo Mandelbaum (2017), esta mudança foi essencial para permitir o desmantelamento das tarifas elevadas que protegiam a indústria dos EUA até então.

Ambos os tipos de argumentos têm validade. Um enfoque pragmático dessa questão partiria do pressuposto de

que qualquer movimento de liberalização unilateral ou de negociação considerada portadora de riscos chamará a atenção do Legislativo e, dentro deste, principalmente dos setores mais resistentes a movimentos de liberalização

Nesse sentido, seria recomendável o estabelecimento, por iniciativa do Executivo e no âmbito deste Poder, de um mecanismo de consulta, interlocução e negociação com o Legislativo em torno das decisões de política adotadas. Não se trata de ampliar o poder decisório do Legislativo na política comercial, mas de trazer esse poder para a esfera institucional de formulação e implementação de política, mitigando os riscos de iniciativas originadas no Legislativo sem qualquer consulta prévia ao Executivo.

• Outras áreas da política comercial

As instâncias críticas a merecer reformulação se referem – não por acaso – às áreas de política que têm impactos diretos sobre as importações e às relações com o Legislativo e a sociedade civil. Na realidade, é nessas áreas de política de importação que se gerenciam os mecanismos e instrumentos que contribuem para perpetuar o modelo protecionista de política comercial em vigor no Brasil. Já a atuação do Legislativo pode comprometer a agenda de reformas da política comercial. A reforma institucional da política comercial com vistas a criar um ambiente mais favorável à integração internacional da economia brasileira passaria necessariamente pela revisão das práticas adotadas nessas áreas e por iniciativas de institucionalização do relacionamento do Executivo com o Legislativo e com a sociedade civil.

A questão do aperfeiçoamento da institucionalidade da política comercial aparece também em outras áreas de política, inclusive algumas ligadas diretamente ao apoio às exportações. É o caso, por exemplo, do financiamento e das garantias ao crédito na exportação. Guimarães (2017) analisa o sistema público nessa área e formula diversas recomendações para o aperfeiçoamento do “arcabouço institucional e da governança” das agências governamentais envolvidas.¹³

É também o caso da política de promoção de exportações, institucionalmente fragmentada entre a Apex-Brasil e o Departamento de Promoção Comercial do MRE, embora na atualidade ambas as entidades façam parte deste

¹² Obviamente a interlocução direta entre representantes do governo federal e empresas ou entidades setoriais também ocorre, em distintos “ambientes” e de forma mais ou menos formalizada.

¹³ O aprofundamento desse tema vai além do escopo do presente trabalho e será tratado em estudo específico destinado também a subsidiar o posicionamento da FunceX.

ministério. Nesse caso, parece haver um claro problema de natureza institucional: além de existirem, há mais de vinte anos, dois entes governamentais atuando na implementação da política com baixo grau de coordenação entre eles e de clareza na definição de atribuições de cada um, a concepção desta e de seus objetivos se dá de forma “autônoma”, não parecendo se articular com os da política comercial como um todo.

Indo mais além, Markwald (2015) observa que atualmente, ao lado do MRE e da Apex-Brasil, há diversos ministérios (o MDIC e o Mapa), grandes bancos públicos (BB e BNDES), e diversas agências e autarquias em nível federal que desenvolvem iniciativas na área de promoção comercial, quase sempre de maneira pouco coordenada.

Neste caso, uma avaliação detalhada dos resultados da política brasileira, conduzida por entidade especializada independente ou organismo internacional, seria um bom ponto de partida para pensar eventual reformulação institucional da área.¹⁴ Tal avaliação deve incluir o recurso a indicadores de resultado rigorosos e metodologicamente sólidos. Tanto mais que, com a perspectiva de conclusão de negociações comerciais em curso, as agências de promoção comercial terão novos papéis a desempenhar junto ao setor empresarial, na disseminação de informações relevantes para o aproveitamento, pelos exportadores brasileiros, das preferências negociadas.

Faz-se aqui, portanto, o registro de que, também do lado das exportações, há ajustes institucionais relevantes a serem feitos na política comercial. Na perspectiva de maior abertura da economia às importações, o aperfeiçoamento, inclusive institucional, das políticas de exportação ganha relevância.

• À guisa de conclusão: institucionalidade a serviço de uma política

Em boa medida, a discussão sobre institucionalidade da política comercial no Brasil parece apontar para problemas que são políticos, antes que institucionais. Buscam-se então soluções institucionais para problemas que dizem respeito à orientação das políticas e/ou à relevância da política comercial na agenda governamental. O quadro institucional é mais ou menos funcional a certos objetivos de política por assim dizer predefinidos, mas, por outro lado, ele também pode se adaptar, sem necessariamente ser profundamente reformulado quando tais objetivos mudam.

A decisão de redirecionar a política comercial para uma trajetória liberalizante e de maior integração à economia internacional demandará revisão, ajuste e reformulação institucional e instrumental. Este trabalho destinou-se a mapear e sinalizar as áreas e instâncias mais prioritárias.

6. REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. 2011. *Personagem à Procura de um Autor*, 23 de agosto, <http://www.rbarbosaconsult.com.br/artigo-23-08-2011-personagem-a-procura-de-um-autor.asp>.
- CAMEX – CARTEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BANCO DO BRASIL. 2017. *Avaliação do Regime de Ex-tarifários para a Importação de Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT)*. Núcleo Econômico da Camex.
- CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. 2016. Observatório de Política Comercial. **PC em Foco**, Nº 27, dez.
- _____. 2017. *A importação de Materiais para a Pesquisa Científica e Tecnológica no Brasil: avaliação da situação atual*. Relatório Final – Instituto Serrapilheira, dez.
- FUNCEX – FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. 2017. Financiamento às Exportações e aos Investimentos de Empresas Brasileiras no Exterior. Relatório CNI, jan.
- GUIMARÃES, E. A. 2017. Financiamento às exportações: avaliação e recomendações, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº 130, jan.-fev.
- HALLE, M.; WOLFE, R. 2007. *Process matters. Sustainable development and domestic trade transparency*. International Institute for Sustainable Development.
- JALES, M. 2007. *Executive summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union*. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Org.). **Políticas Comerciais Comparadas – desempenho e modelos operacionais**. São Paulo: Singular.
- KANNEBLEY JR. S.; REMÉDIO, R. R.; OLIVEIRA, G. A. S. 2017. Antidumping e concorrência no Brasil. Uma avaliação empírica. Documento de Trabalho. Departamento de Estudos Econômicos da Cade, jul.
- KUME, H. 2017. Avaliação e Reformulação da Estrutura Tarifária no Brasil. 16 maio.
- MANDELBAUM, M. 2017. *Trump and the all American Trade Debate*. Project Syndicate, Mar.
- MARKWALD, R. 2015. O Papel da Promoção Comercial: lições de um seminário. Relatório do Seminário 50 anos do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) - Meio Século Promovendo as exportações brasileiras e atraindo investimentos. DPR/MRE, Brasília.
- MEIN, J. E. 2018. *Facilitação do Comércio*. In: Seminário: Desafios para o Desenvolvimento: integração e comércio exterior, BID/CEBRI, jan.
- MOREIRA, M. M.; SOUSA, F. L. 2017. Política Comercial em 2019: retomando a abertura interrompida? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 25 jan.
- MOTTA VEIGA, P.; IGLESIAS, R. 2002. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Org.). **O Desafio das Exportações**, BNDES.
- VOLPE, C. 2010. *Odyssey in International Markets: an assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean*, IADB.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- JANK, M. S. E SILBER, S. D. (Org.). 2007. *Políticas Comerciais Comparadas – desempenho e modelos operacionais*. São Paulo: Singular.
- JORDANA, J. E BIANCULLI, A. C. 2007. *Trade Policy in the European Union*. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Org.). **Políticas Comerciais Comparadas – desempenho e modelos operacionais**. São Paulo: Singular.
- MOTTA VEIGA, P. 2007a. *Trade Policy Making in Brazil: changing patterns in State-civil society relationship*. In: HALLE, M.; WOLFE, R. (Org.). **Process Matters. Sustainable development and domestic trade transparency**, IISD.
- _____. 2007b. Política Comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Org.). **Políticas Comerciais comparadas – desempenho e modelos operacionais**. São Paulo: Singular.

¹⁴ Um bom exemplo desse tipo de avaliação, com base em experiência de diversos países latino-americanos (mas não do Brasil), pode ser encontrado em Volpe, C. (2010).