

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**DEFESA DE INTERESSES NO COMÉRCIO EXTERIOR: UMA  
ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
TARIFÁRIA ENTRE 2011 E 2018**

**JULIANA MARIA DE ALMEIDA BARROS**

Brasília-DF, 2022

**JULIANA MARIA DE ALMEIDA BARROS**

**DEFESA DE INTERESSES NO COMÉRCIO EXTERIOR: UMA  
ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE  
GESTÃO TARIFÁRIA ENTRE 2011 E 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professor Doutor Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante

Brasília-DF, 2022

## **JULIANA MARIA DE ALMEIDA BARROS**

### **DEFESA DE INTERESSES NO COMÉRCIO EXTERIOR: UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TARIFÁRIA ENTRE 2011 E 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 12 / 04 / 2022

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante - Orientador

---

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende

---

Profa. Dra. Amanda Athayde Linhares Martins Rivera

---

B277d Barros, Juliana Maria de Almeida Barros

Defesa de interesses no comércio exterior: uma análise da utilização dos instrumentos de gestão tarifária entre 2011 e 2018 / Juliana Maria de Almeida Barros. – Brasília: IDP, 2022.

101 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante.

1. Comércio internacional. 2. Mecanismo de exceção tarifária. 3. GECEX. 4. Camex. 5. Lobby I. Título.

CDD: 341.39

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao meu orientador Luiz Ricardo Cavalcante. Sua assistência, envolvimento e palavras de conforto dedicado em todas as etapas do projeto foram essenciais para a essa realização. Gostaria também de agradecer aos membros da banca examinadora, por terem tão de pronto aceitado o convite para participar dessa importante etapa da minha vida acadêmica e profissional. Gostaria de reconhecer também a Camila Reinehr Tabet, que atuou como assistente de pesquisa para levantamento dos dados aqui colhidos, sempre comprometida em suas tarefas. Aos amigos e colegas de trabalho, que sempre me apoiaram e me confortaram nos momentos de angústia. Ao meu companheiro e minha mãe, pela paciência e incentivo oferecido nesse período. Esse trabalho é dedicado a todos vocês!

## RESUMO

Este trabalho visa identificar a gestão da defesa de interesses no comércio exterior, focado nos instrumentos de exceção tarifária entre os anos de 2011 e 2018. Foram assim levantadas as principais características desses instrumentos especialmente em relação aos setores afetados e quem são seus maiores utilizadores, por meio da tabulação das atas do Gecex e da Camex. Excetuando-se o mecanismo do Ex-tarifário, foram analisados 1.413 pleitos apresentados no GECEX, nos quais se identificou que a taxa de aprovação é superior a 80% e que há predominância de pleitos por redução tarifária. No viés temporal, não foi identificado mudança da orientação do comércio exterior entre os dois governos à época. Observou-se ainda uma falta de transparência nas discussões que envolvem a concessão de exceções tarifárias, em especial no instrumento de Ex-tarifário. O mecanismo de desabastecimento mostrou-se como o instrumento mais utilizado no período. Em relação à LETEC, verificou-se que houve a manutenção de 54 códigos dos 100 disponíveis ao Brasil, demonstrando uma baixa mobilidade da lista de exceções com a predominância de produtos relacionados ao setor químico e conexo. Os setores com maior número de produtos atendidos foram os setores químicos, maquinário e plástico, correspondendo assim aos maiores fluxos de importação brasileiros. Já em nível de oito dígitos de NCM, os produtos mais solicitados foram Vacinas, Sardinha Congelada, frações de sangue e produtos imunológicos, p-Xileno e papel cuchê. O setor que mais predominou a majoração de alíquotas foi o da indústria alimentícia, bebidas, tabaco, etc com 16,77 pp e o setor que mais predominou as reduções de alíquotas foi o setor da indústria química e conexas com média de 7,98 pp. Entre as maiores variações entre a TEC e as excepcionalidades concedidas, verifica-se o setor de transporte com média de 33,35 pp de redução, seguido de produtos do reino vegetal com aumento de 30,66 pp na excepcionalidade. As associações patronais correspondem aos maiores utilizadores desses instrumentos, em especial àquela ligada a empresas produtoras de fibras artificiais e sintéticas. Identificou-se também que quanto maior a agregação de atores como pleiteantes, maior é a taxa de sucesso na aprovação dos pleitos apresentados.

**Palavras-chaves: comércio internacional; mecanismo de exceção tarifária; Gecex; Camex; lobby**

## ABSTRACT

This work aims to identify the management of the defense of interests in foreign trade, focused on the tariff exception instruments between the years 2011 and 2018. It was made tabulation of the minutes of Gecex and Camex. With the exception of the Ex-tarifário mechanism, 1,413 requests presented in the GECEX were analyzed, in which it was identified that the approval rate is above 80%, in which there is a predominance of requests for tariff reduction. In terms of time, no change in the direction of foreign trade between the two governments at the time was identified. There is still a lack of transparency in the discussions involving the granting of tariff exceptions, especially in the Ex-tarifário instrument. The “Desabastecimento” mechanism proved to be the most used instrument. Regarding LETEC, it was found that during the period studied there was maintenance of 54 codes of the 100 available for Brazil, demonstrating a low mobility of the list of exceptions with the predominance of products related to the chemical sector. The sectors with the highest number of products served were the chemical, machinery and plastic sectors, thus corresponding to the largest Brazilian import flows. At the eight-digit NCM level, the most requested products were Vaccines, Frozen Sardines, blood fractions and immunological products p-Xylene and coated paper. The sector that most predominated the increase in rates was the food, beverages, tobacco, etc. Among the biggest variations between the TEC and the exceptions granted, it demonstrates the transport sector with an average of 33.35 pp reduction, followed by products from the plant kingdom with an increase of 30.66 pp in the exceptionality. Employers' associations correspond to the largest users of these instruments, especially those linked to companies producing artificial and synthetic fibres. It was also identified that the greater the aggregation of actors as plaintiffs, the higher the success rate in approving the claims presented.

**Keywords:** international trade; tariff exception mechanism; Gecex; Camex; lobby.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>Abal</b>	Associação Brasileira do Alumínio
<b>Abia</b>	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
<b>Abifina</b>	Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades
<b>Abihpec</b>	Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos
<b>Abipla</b>	Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins
<b>Abiplast</b>	Associação Brasileira da Indústria do Plástico
<b>Abiquim</b>	Associação Brasileira da Indústria Química
<b>Abit</b>	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
<b>Abitam</b>	Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal
<b>Abrafas</b>	Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas
<b>Abrafati</b>	Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas
<b>Abrapa</b>	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
<b>Abrapla</b>	Associação Brasileira da Indústria de Laminados Plásticos
<b>Anea</b>	Associação Nacional dos Exportadores de Algodão
<b>B+P</b>	Brasil Mais Produtivo
<b>BIT</b>	Bens de informática e telecomunicações
<b>BK</b>	Bens de capital
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BOPP</b>	Bi-axially oriented polypropylene
<b>CAEX</b>	Comitê de Análise de Ex-Tarifários
<b>Camex</b>	Câmara de Comércio Exterior
<b>CAT</b>	Comitê de Alterações Tarifárias
<b>CCM</b>	Comissão de Comércio do Mercosul
<b>CGV</b>	Cadeias globais de valor
<b>CMC</b>	Conselho do Mercado Comum
<b>CNC</b>	Confederação Nacional do Comércio
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>Finame</b>	Agência Especial de Financiamento Industrial
<b>FOB</b>	Free on board
<b>Gecex</b>	Comitê Executivo de Gestão
<b>GTAR-08</b>	Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução GMC n.º 08/08

<b>GTAT-TEC</b>	Grupo Técnico sobre Alterações Temporárias da Tarifa Externa Comum do Mercosul
<b>Hemobrás</b>	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
<b>HPV</b>	Papilomavírus humano
<b>II</b>	Imposto de Importação
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>Lebit</b>	Lista de Exceções aos Bens de Informática e Telecomunicações
<b>Letec</b>	Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior / Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
<b>Mercosul</b>	Mercado Comum do Sul
<b>NCM</b>	Nomenclatura Comum do Mercosul
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>PAC</b>	Plano de Aceleração do Crescimento
<b>PBM</b>	Plano Brasil Maior
<b>PDP</b>	Política de Desenvolvimento Produtivo
<b>PIB</b>	Produto interno bruto
<b>PITCE</b>	Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Exportações
<b>pp</b>	Ponto percentual
<b>SE-Camex</b>	Secretaria-Executiva da Camex
<b>Secint</b>	Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico Integrado
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico Integrado
<b>SH</b>	Sistema Harmonizado
<b>Sindag</b>	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola
<b>Sindipeças</b>	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
<b>Sinditextil-SP</b>	Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do estado de São Paulo
<b>Sindiveg</b>	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal
<b>Siscomex</b>	Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias
<b>TEC</b>	Tarifa externa comum

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Balança comercial brasileira 2011-2018.....	<b>25</b>
<b>Figura 2</b>	Fluxograma Decisório Letec.....	<b>31</b>
<b>Figura 3</b>	Fluxograma decisório Lebit.....	<b>32</b>
<b>Figura 4</b>	Fluxograma decisório GMC 08/08.....	<b>34</b>
<b>Figura 5</b>	Fluxograma decisório Ex-tarifário.....	<b>35</b>
<b>Figura 6</b>	Fluxograma do Processo Decisório do mecanismo Desequilíbrio Econômico.....	<b>36</b>
<b>Figura 7</b>	Comparativo Estrutura Decisória 2018 vs 2019.....	<b>46</b>
<b>Figura 8</b>	Pleitos de aumento e redução de tarifa por ano (2011-2018), incluindo manutenções.....	<b>58</b>
<b>Figura 9</b>	Pleitos de aumento e redução de tarifa por ano (2011-2018), excluindo manutenções por novos SH.....	<b>58</b>
<b>Figura 10</b>	Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), incluindo as manutenções do SH.....	<b>59</b>
<b>Figura 11</b>	Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), excluindo as manutenções do SH.....	<b>60</b>
<b>Figura 12</b>	Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), incluindo as manutenções do SH.....	<b>61</b>
<b>Figura 13</b>	Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), excluindo as manutenções do SH.....	<b>61</b>

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Mecanismos de exceção vs. deferimento vs. pedidos

.....**55**

### **Tabela 2**

Pleitos deferidos: mecanismo vs. inclusão vs. alterações nas alíquotas.....

**56**

### **Tabela 3**

Distribuição de pleitos por Seção da NCM vs. importações US\$ FOB 2011-2018.....

**63**

### **Tabela 4**

Distribuição dos pleitos deferidos nas seções da NCM conforme características individuais.....

**66**

### **Tabela 5**

Classificação dos 20 produtos em nível de oito dígitos da NCM com maior número de pleitos.....

**68**

### **Tabela 6**

Ordem de distribuição dos pleitos deferidos e indeferidos conforme pleiteante.....

**72**

## LISTA DE QUADROS

### Quadro 1

Resumo de mecanismos de exceção tarifária.....**37**

### Quadro 2

Cesta de produtos da Abrafas (1º colocado).....**74**

### Quadro 3

Cesta de produtos da Abipla (2º colocado).....**75**

### Quadro 4

Cesta de produtos da Fundação Butantan (3º colocado).....**75**

### Quadro 5

Cesta de produtos da Abia (4º colocado).....**76**

### Quadro 6

Cesta de produtos da Abit (5º colocado).....**78**

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>23</b>
2.1	Panorama do comércio exterior no Brasil.....	
<b>23</b>		
2.2	Câmara de Comércio Exterior.....	<b>26</b>
2.2.1	Governança Camex.....	<b>27</b>
2.2.2	Processo decisório.....	<b>28</b>
2.3	Mecanismos de exceção tarifária.....	<b>29</b>
2.3.1	Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec).....	<b>29</b>
2.3.2	Lista de Exceções de Bens de Informática e de Telecomunicações (Lebit).....	<b>31</b>
2.3.3	Resolução GMC n.º 08/08 (desabastecimento).....	
<b>32</b>		
2.3.4	Ex-Tarifário.....	<b>34</b>
2.3.5	Desequilíbrio econômico.....	<b>36</b>
2.3.6	Resumo das características dos instrumentos.....	
<b>36</b>		
2.4	Defesa de interesses.....	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA</b>	<b>44</b>
3.1	Descrição geral.....	<b>44</b>
3.2	Processo de captação dos dados e problemas encontrados.....	<b>45</b>
3.3	Análise dos Dados.....	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>53</b>
4.1	Percepções gerais.....	<b>53</b>
4.2	Resultados gerais.....	<b>54</b>
4.3	Redução ou aumento de tarifa por mecanismo.....	
<b>56</b>		

# SUMÁRIO

4.4	Redução ou aumento de tarifa por ano.....	<b>57</b>
4.4.1	Análise referente aos pleitos de majoração das alíquotas.....	<b>59</b>
4.4.2	Análise referente aos pleitos de minoração das alíquotas.....	<b>60</b>
4.5	Distribuição dos tipos de pleitos por Seção da NCM.....	<b>62</b>
4.6	Variações nas alíquotas de II dos pleitos deferidos divididos por Seção da NCM.....	<b>64</b>
4.7	Distribuição dos pleitos em nível de oito dígitos da NCM.....	<b>66</b>
4.8	Maiores pleiteantes dos mecanismos de exceção em relação à forma de organização....	<b>68</b>
4.9	Maiores pleiteantes dos mecanismos de exceção em nível individual.....	<b>71</b>
4.10	Análise dos pedidos solicitados pelos atores mais atuantes.....	<b>74</b>
4.11	Sugestões de aperfeiçoamento dos mecanismos de exceção e melhorias implementa....	<b>78</b>

<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>82</b>
----------	------------------------	-----------

<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>
----------	-------------------------	-----------



1

INTRODUÇÃO

# 1 INTRODUÇÃO

A política de comércio exterior é um dos mais importantes instrumentos de política pública disponíveis a um governo. Tal política tem a intenção de influenciar trocas comerciais entre países, aumentando ou diminuindo o fluxo de comércio por meio da liberalização comercial ou por instrumentos que dificultam as transações, como tarifas, cotas, barreiras tarifárias e não tarifárias e restrições de acordos comerciais. O fluxo comercial é importante ainda para a determinação do Produto Interno Bruto (PIB) de um país como variável de riqueza produzida internamente.

Quanto à política pública, podemos enxergar a política de comércio exterior como uma decisão dos dirigentes estatais após conciliar os legítimos interesses privados com o interesse público, formando o arcabouço no qual os agentes econômicos, tanto internos quanto externos, irão tomar suas decisões de trocas e de investimentos no que diz respeito a uma determinada economia.

Pela importância de tal política, uma vez que a sociedade como um todo arca com as escolhas estatais de alocação de seus recursos escassos, seja flexibilizando o comércio exterior, seja restringindo-o, é mister que as informações que basearam a tomada de decisões sejam transparentes e conhecidas pela sociedade para que haja debate acerca do custo-benefício dos impactos dessas decisões. Krugman e Obstfeld (2001) realçam que a alocação desses recursos escassos deve concentrar-se na produção de limitado número de produtos para que haja ganhos de escala, ganhando variedade no fortalecimento do comércio internacional.

O comércio exterior é considerado, tanto pela teoria econômica quanto em estudos empíricos, um importante instrumento de crescimento econômico, pois quanto menos restrições existirem sobre o mercado, como tarifas e cotas, maior será o bem-estar econômico de uma nação (RICARDO, 1817; LEARL et al., 1979; KRUGMAN, 1987). O relatório de 2020 do Banco Mundial indica que os países que apresentaram crescimentos sustentáveis na história econômica foram exatamente aqueles que conseguiram reduzir de forma substancial suas barreiras comerciais (BANCO MUNDIAL, 2020). Atualmente, quanto mais inserido um país estiver nas cadeias globais de valor (CGV), maior será seu crescimento de produtividade e sua diversificação de pauta comercial.

Diante do desafio de liberalização do comércio exterior, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, em 1991,

iniciando o processo de integração por meio de um Mercado Comum. De acordo com o artigo 1º, os Estados-parte decidem construir um Mercado Comum, a partir de 1994, denominado Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A integração implicaria a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outras providências, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente. Estabelece ainda uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados e à coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.

Na teoria econômica, um mercado comum pressupõe duas faces, quais sejam: a construção de um mercado interno por meio da eliminação dos direitos aduaneiros e de toda medida equivalente; e, de outro lado, as relações deste mercado com o mercado externo, o que comporta a instauração de uma Tarifa Externa Comum (TEC). (MARTINS, 2002, p. 130).

A Tarifa Externa Comum (TEC), conforme prevista no tratado, foi criada em 1994 no Conselho do Mercado Comum (CMC) e estabeleceu a uniformização das alíquotas aplicadas sobre bens, serviços e direitos comercializados no âmbito do Mercosul. De forma inicial, a estrutura da TEC fora estabelecida em 11 níveis, que variavam de 0% a 20%, sendo os produtos com maior valor agregado os mais taxados.

Outras avaliações também foram realizadas de forma a definir a incidência das alíquotas, como existência de produção nacional e produtos sensíveis aos objetivos econômicos do bloco. De modo geral, a implementação da TEC se apresentava como um elemento de fomento da produção intrabloco, de disciplina e correção aos Estados, uma vez que parte de sua autonomia em relação às políticas de comércio exterior seriam perdidas com a implementação das alíquotas comuns e na política comercial em relação a terceiros países.

Conforme as Diretrizes instituídas no âmbito do Mercosul, a TEC deveria possuir pequeno número de alíquotas, baixa dispersão, maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva (importação) e maior nível de agregação para a imposição das tarifas (GUIMARÃES; SIQUEIRA, 2011).

Alguns produtos, entretanto, não compuseram a negociação inicial da Tarifa Externa, como o açúcar e os produtos do setor automotivo. No caso deste setor, as tarifas foram definidas a partir de negociações bilaterais realizadas pelos membros intrabloco e extrabloco, até a proposta de um Acordo Automotivo Comum em 2000, mas ainda hoje o setor é

contemplado com uma das maiores tarifas do sistema, chegando a 35% em alguns casos.

Juntamente com a definição das alíquotas externas, adotou-se no âmbito do Mercosul uma nomenclatura comum para identificação dos produtos existentes e seus respectivos impostos de importação. Dessa forma, ainda em 1994, foi internalizada a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), por meio do Decreto n.º 1.343/94, como a única nomenclatura aplicável ao comércio exterior brasileiro.

Após sua implementação, foram realizadas atualizações, conforme o Sistema Harmonizado (SH), a cada cinco anos. Atualmente, a versão utilizada é a de 2022, que veio em substituição ao SH 2017. A cada nova versão, o Mercosul faz as devidas adaptações em suas classificações, a “transposição de SH”, para que o comércio intrabloco e extrabloco possa ocorrer de maneira coerente com a classificação fiscal mundial (BRASIL, 2022a).

A NCM tem como base o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH) da Organização Mundial do Comércio (OMC), criado em 1983, e a cuja convenção o Brasil aderiu em 1986. Trata-se de padronização internacional por meio de códigos para organizar e facilitar o desenvolvimento do comércio exterior. Nesse sistema, as mercadorias são ordenadas de acordo com o seu grau de elaboração e intervenção humana, iniciando com animais vivos, seguindo com os semielaborados, os industrializados, e encerrando com obras de arte.

Ainda sobre a estrutura da NCM, o código é composto por oito dígitos, sendo os seis primeiros formados pelo Sistema Harmonizado e os dois últimos correspondendo a desdobramentos específicos implementados pelo Mercosul. Assim, a classificação correta de mercadorias em uma NCM é importante não somente para determinar a alíquota envolvida na operação de comércio exterior, mas também para controle estatístico e para determinar se há ou não necessidade de algum tratamento administrativo específico para um determinado produto.

Apesar da proposta inicial de uma harmonização entre as tarifas externas dos membros, para fortalecer o comércio intrabloco, foram negociadas algumas “perfurações” da TEC, o que transformaria o Mercosul em uma União Aduaneira imperfeita. Com o fim de proteger ou estimular determinados setores, os países-membro relacionaram produtos que estariam fora, definitivamente ou provisoriamente, das alíquotas acordadas. Tais produtos são conhecidos como exceções à TEC (MARTINS, 2002). De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2019), tais mecanismos são de grande importância, pois ajudam as empresas a reduzirem custos ou a se adaptarem momentaneamente a uma nova

realidade competitiva. Esse tipo de tratamento excepcional tem sido prorrogado consecutivamente, caracterizando o Mercosul mais como uma Zona de Livre Comércio do que como uma União Aduaneira.

Dentre as chamadas “perfurações” da TEC, podemos elencar as seguintes situações:

- I) **Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec): Criada desde o início da vigência da TEC, a lista de produtos deve ter caráter temporário e abarcar produtos que não poderiam sofrer as alterações permanentes promovidas pela TEC, “fosse por motivos protecionistas ou com objetivo de evitar impactos sobre os custos de produção ou investimento” (KUME; PIANI; SOUZA, 2003, p. 57).**  
Ao Brasil são permitidos até 100 códigos tarifários de NCM para alteração, seja redução, seja elevação até os níveis tarifários consolidados na OMC, até 31 de dezembro de 2021, conforme última decisão CMC, de n.º 26/15. Adicionalmente, as alterações na lista só podem ser realizadas no montante de até 20% a cada seis meses.
- II) **Lista de Exceções aos Bens de Informática e Telecomunicações (Lebit): Conforme lecionam Kume, Piane e Souza (2003), a Lebit, assim como a Letec, foi aceita devido à divergência de interesses entre os países-membro, uma vez que os países maiores preferiam uma tarifa maior àquela desejada pelos países menores, de forma a proteger sua indústria nacional. Tal mecanismo de exceção é usado para produtos que não se enquadram nos critérios estabelecidos para concessão de Ex-Tarifário (BRASIL, 2022b).**
- III) **Reduções temporárias por desabastecimento (Resolução GMC n.º 08/08): A referida Resolução permite a redução do Imposto de Importação, em caráter temporário e ainda com limite quantitativo em razão de desabastecimento no mercado dos membros do Mercosul. As tarifas podem ser reduzidas para 0% ou 2% em uma determinada cota de importação, por no máximo 12 meses, passível de renovação por igual período. As reduções devem ser de caráter pontual, com objetivo de assegurar o abastecimento normal do produto, e devem ser aplicadas nas seguintes situações:**
  - a. em razão de desequilíbrio entre oferta e demanda, que afete o abastecimento normal da região, limitando em 15 códigos da NCM;
  - b. existência de produção regional, mas sem possibilidade de ampliação da produção;

---

<sup>1</sup> O mecanismo foi prorrogado em 2021.

- c. existência de produção regional, mas sem excedente exportável;
  - d. existência de produção regional de um bem similar, mas que não cumpre as exigências produtivas do país importador;
  - e. desabastecimento de uma matéria-prima para determinado insumo. Nas condições (ii) a (v) o limite é de 30 códigos.<sup>2</sup>
- IV) Ex-Tarifários: Com o objetivo de reduzir custos de investimento da cadeia produtiva, estimular a modernização do parque industrial e aumentar a competitividade, são concedidas reduções temporárias nas alíquotas de determinados produtos (em nível de desagregação menor do que os oito dígitos da NCM) para bens de capital e bens de informática e telecomunicações, apenas quando não houver produção nacional.**

Adicionalmente, existem outros mecanismos nos quais uma tarifa aplicada a uma importação difere daquela acordada no âmbito do Mercosul, como: a) prevalência dos níveis tarifários consolidados na OMC; e b) redução tarifária por acordos de preferência comercial no âmbito do Mercosul.

No ano de 2012, foi implementado ainda mecanismo transitório de exceção tarifária, com duração de 12 meses de vigência, que autorizava o aumento de alíquota no âmbito do Mercosul, por ocasião da crise econômica do período. O mecanismo denominado “Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional”, ou simplesmente “Desequilíbrios econômicos”, foi aprovado em 2011 pelo CMC, autorizando a elevação tarifária de 100 códigos em cada Estado-parte pelo período de 12 meses.

De acordo com o Código Tributário Nacional, a competência para instituir e cobrar o Imposto de Importação (II) é da União, cujo fato gerador passa a ser a entrada de produtos estrangeiros no território nacional. O referido código também atribuiu ao II sua condição de tributo extrafiscal, isto é, não possui caráter intrínseco de imposto arrecadatório, mas de regulação, visando a proteger de forma célere o mercado interno.

A alteração do Imposto de Importação impacta diretamente a cadeia produtiva de determinados setores. Conforme estudos elaborados por Gazzoli e Messa (2017), uma eventual redução das tarifas de importação dos insumos das empresas exerceria um efeito maior do que a elevação das tarifas de seus respectivos produtos. Nesse sentido, uma redução na tarifa de insumos de 1 pp aumentaria a produtividade em 1,7% para as firmas em geral e em 2,07% para aquelas que exercessem alguma atividade

---

<sup>2</sup> Mercosul. Resolução GMC 08/2008 (MERCOSUL, 2022).

importadora. Este diferencial de 0,37% indica que as empresas importadoras em si usufruem de parte da redução da tarifa de insumos, possivelmente por meio de benefícios a partir de, por exemplo, tecnologia incorporada aos insumos. Porém, o maior efeito se mostra sobre o setor, inclusive sobre as firmas não importadoras, sugerindo a maior concorrência resultante como um relevante mecanismo de expansão da produtividade.

Grossman e Helpman (1994) afirmam ainda que a influência dos setores produtivos na política comercial varia conforme o tipo de produto. Importações de bens intermediários tendem a ser mais subsidiadas enquanto produtos finais tendem a ter uma maior proteção tarifária. Isso se deve ao fato de que estes grupos de produtores finais pressionariam o mercado doméstico por menores preços para os bens intermediários de modo a aumentar a margem de lucro do produto final.

Entretanto, apesar da análise técnica inerente às variações das tarifas regulatórias, é importante considerar o fator político por detrás dessas variações tarifárias. Em uma economia de livre mercado, o preço seria o parâmetro sinalizador para indicar a escassez ou abundância dos recursos produtivos de um determinado país. A política tarifária de um Estado seria assim aplicada para conferir maior ou menor grau de abertura da economia doméstica à concorrência externa.

De acordo com estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1982), políticas protecionistas, quando aplicadas, geraram mais custos do que benefícios para os países. Uma vez que essas políticas aumentam os preços dos produtos no mercado doméstico, o estudo conclui que esse efeito dificulta um crescimento sustentável sem inflação.

Uma vez que os fatores de produção são diferentes nos Estados, os preços podem refletir não somente essa diferenciação dinâmica entre os países, mas também a diferença na produtividade da cadeia.

Essa condição dinâmica dos mercados e sua capacidade de pressionar a sociedade estimulam os grupos de interesse a influenciar politicamente as decisões de governo para a promoção de seus interesses. Os tomadores de decisão são normalmente confrontados com uma imensa variedade de questões sobre as quais não possuem conhecimento técnico dominante ou informações completas.

As pautas decisórias, em especial as que envolvem o Imposto de Importação, são complexas e abarcam múltiplos interesses legítimos. Dessa forma, o lobby, como atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas, constitui-se em importante instrumento democrático de representação de interesses ao trazer à luz para os tomadores de decisões

elementos para modificar ou manter a situação vigente em determinado momento.

Para isso, os representantes de interesses externos utilizam-se de diversas estratégias que incluem levantamento de informações, entrega de propostas técnicas e políticas, suporte às demandas que impactam o representado, pesquisas de opinião e mapeamento de aliados. A pressão é seu último estágio e normalmente requer uma presença organizada no centro de decisões de cada país (GRAZIANO, 1994).

Sendo assim, pode-se conceber o *lobbying*, ou defesa de interesses, como o saber especializado e a representação técnica, pois, enquanto representam interesses especiais, esses grupos são uma das fontes primárias de informação técnico-política à cúpula decisória (GRAZIANO, 1994).

Diante da importância da participação de agentes externos como os atores provocadores das alterações tarifárias que impactam toda a cadeia produtiva de um determinado setor, torna-se relevante para a sociedade ter maior compreensão sobre os principais usuários desses instrumentos de política pública, bem como sobre sua abrangência, uma vez que é o tipo de política pública realizada, em boa parte, por provocação do setor produtivo.

Para fins desta pesquisa, o escopo será restrito às perfurações da TEC listadas acima e temporalmente aos anos de 2011 a 2018. Tal período foi escolhido por representar os últimos dois mandatos anteriores ao atual e por contar com a maior base de dados para a coleta de informações.

Chegou-se a cogitar a inserção dos dados referentes a 2019 e 2020, mas optou-se por mantê-los de fora primeiramente pelo volume de informações já coletadas entre os anos de 2011 e 2018, e também pelas diversas reorganizações que a Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) efetuou a partir de 2019, alterando seu processo decisório, o que divergiria do fluxo do período estudado e acarretaria trabalho adicional além do estipulado nesta pesquisa.

Adicionalmente, percebeu-se também, possivelmente pelas alterações das estruturas, que nem todos os documentos já estariam organizados e disponíveis para coleta. Sendo assim, o período a partir de 2019 demonstra-se uma fonte preciosa de análise e de comparação para futuras pesquisas consequentes desta inicial.

Além da identificação dos pleiteantes, pode-se verificar se os pleitos são submetidos por empresas isoladas ou por associações representativas, que teriam, de forma geral, mais recursos para apresentar trabalhos mais complexos e ter seus projetos aprovados. Pode-se também verificar se há

alguma correlação entre esses setores e aqueles com maior fluxo de comércio.

O presente trabalho dá continuidade às pesquisas já realizadas no âmbito acadêmico, em que foi possível identificar os setores com maior nível de protecionismo (NONATO, 2015), o processo decisório da Camex (SANTOS; STEINER, 2019) e os procedimentos

específicos para o pleito de alterações tarifárias (BARROS; SOUZA, 2020). A pesquisa visa a identificar de forma conjunta os avanços realizados nas pesquisas anteriores, analisando, nos instrumentos de alteração tarifária provisória, os grupos mais atuantes e seus níveis de representatividade.

É importante ainda que possamos identificar, nos instrumentos que têm como característica a possibilidade de majorar ou diminuir tarifas, se há alguma tendência protecionista ou liberalista com sua diminuição.

De forma geral, o presente trabalho objetiva diagnosticar quem são os maiores utilizadores dos instrumentos provisórios de alteração tarifária. Já como objetivos específicos, listam-se: identificar a quais setores pertencem esses utilizadores, verificar se há maior utilização por sociedades representativas ou por empresas individuais, qual a representatividade desse grupo no fluxo de comércio brasileiro, se há aumento ou diminuição de tarifas e se há concentração da utilização dos instrumentos em determinados setores.

A hipótese inicial é a de que os setores que mais se utilizam do instrumento de alteração tarifária são aqueles que correspondem aos maiores setores representativos do fluxo de comércio brasileiro e que esses setores apresentariam seus pleitos por meio de associações, demonstrando maior organização em termos de defesa de seus interesses. Setores maiores e com maior organização teriam mais recursos para interferir nas decisões do Estado.



# 2

**2**

**REFERENCIAL TEÓRICO**



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O contexto em que se insere o presente trabalho é o comércio exterior. Por essa razão, apresenta-se inicialmente, na Seção 2.1, um panorama desse tema com o propósito de fornecer os fundamentos básicos para análise do objeto específico da dissertação. Em seguida, na Seção 2.2, descreve-se a Camex e a forma como seu processo decisório é estruturado. Essas informações servem de base para a análise, na Seção 2.3, que descreve o processo dos mecanismos de alteração tarifária em específico. Por fim, na Seção 2.4 apresenta-se a conceituação de lobby, sua relação com a defesa de interesses do setor privado e o arranjo político institucional em que se inserem na tomada de decisões no setor público.

### 2.1 Panorama do comércio exterior no Brasil

O início da década de 1990 foi marcado por reformas liberalizantes que procuraram abrir a economia brasileira. O sucesso da implementação do Plano Real dependia do controle inflacionário, no qual as importações eram relevantes para expor o mercado interno à concorrência externa e, com isso, contribuir para redução dos preços das mercadorias. Entretanto, a exposição da indústria nacional à concorrência externa evidenciou o atraso desse setor, em especial as indústrias de menor intensidade tecnológica, ocasionando o declínio de várias delas (NONATO, 2015).

A retomada do projeto desenvolvimentista a partir da eleição de Lula da Silva em 2002 não representou, pelo menos inicialmente, uma mudança significativa em relação ao modelo anterior (NONATO, 2015). No entanto, cabe destacar que a valorização do Real e das commodities, com forte demanda externa, conferiu maior importância ao fluxo de comércio exterior brasileiro, reforçando a reprimarização da pauta exportadora.

Ainda diante da necessidade de fortalecer o setor industrial e de aumentar o fluxo comercial brasileiro, em 2004 o governo lançou o compromisso de elaborar a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), para o período de 2004 a 2006, com foco no aumento da eficiência da economia brasileira.

Já em 2008 deflagrou-se uma crise econômica mundial que causou apreensão internacional em relação a uma escalada protecionista, levando os países a proteger seus mercados domésticos em detrimento do livre comércio.

Dentre os argumentos utilizados para a utilização de tal tipo de política, pode-se listar: a necessidade de equilíbrio da balança comercial, seguindo uma visão mais mercantilista de se buscar superávit comercial; proteção da indústria nascente, juntamente com as externalidades positivas de seu crescimento; proteção dos empregos dos setores que concorrem com o mercado externo; proteção nacional, não apenas para produtos militares, mas também para produtos considerados sensíveis de se depender; capacidade de influenciar o preço internacional para favorecer a entrada de recursos; e reciprocidade em termos de barreiras comerciais (COUGHLIN; CHRYSTAL; WOOD, 2002).

No Brasil, a crise econômica, refletida ainda no aumento considerável das importações, influenciou o governo a direcionar políticas públicas específicas para mitigar a desindustrialização e o sufocamento do fluxo internacional de comércio. No período de 2008 a 2010, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi lançada pelo governo, ainda no escopo da PITCE, articulando-se com outros planos já implementados, como, por exemplo, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), marcando uma inflexão em favor do protecionismo juntamente com a economia global (NONATO, 2015).

Em agosto de 2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que condensava as Diretrizes da política de desenvolvimento industrial, inovação e comércio exterior de 2011 a 2014. Previa instrumentos contra a importação, estabelecendo uma política favorável à indústria doméstica, de incentivo à exportação e aos investimentos, bem como preferência aos produtos nacionais nas compras governamentais (MESSA; OLIVEIRA, 2017). Nesse mesmo sentido, condicionou a concessão de incentivos fiscais e crédito ao aumento do conteúdo nacional dos produtos industriais (VEIGA et al., 2013).

Em outubro de 2012, houve o aumento da alíquota do imposto de importação de 100 produtos considerados como sensíveis aos desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura internacional. Na época, foi realizada

consulta pública sobre quais produtos deveriam constar na lista. Em outra decisão do Mercosul, ainda em 2012, foi autorizado o aumento do imposto de importação de mais 100 produtos, resultando na Resolução Camex n.º 70, de 2012. A tarifa mais alta aplicada foi a de 25%, com o objetivo declarado de aumentar a produtividade e a competitividade da indústria doméstica.

Ainda durante o período de execução do PBM houve intensificação das ações de antidumping, salvaguardas e medidas compensatórias; combate à circunspeção, à falsa declaração de origem e ao subfaturamento; aumento da exigência de certificação compulsória; e fortalecimento do combate a importações ilegais. A intensificação dessas atividades demonstra a inclinação do governo à época de combater as práticas desleais de comércio ao mesmo tempo que realizava uma escalada tarifária de forma a combater a crise econômica.

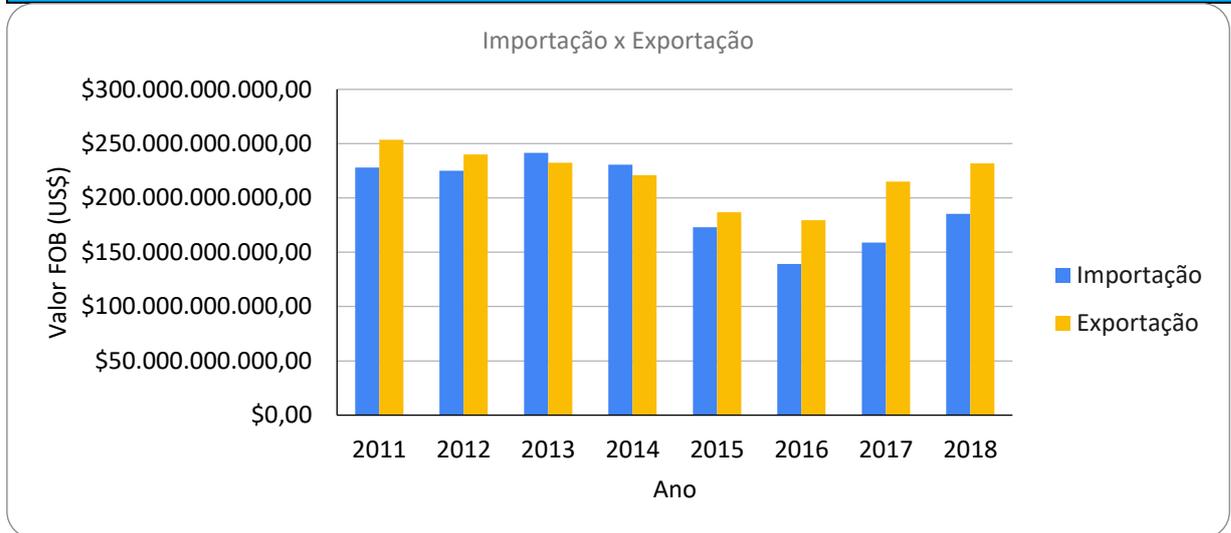
Em 2015, outros programas foram lançados de modo a recuperar a economia brasileira, como o Brasil Mais Produtivo (B+P), que visava a aumentar a produtividade das indústrias brasileiras, com foco nas pequenas e médias empresas, e o Plano Nacional de Exportações (PNE), que trazia um conjunto de medidas voltadas ao comércio exterior visando a estimular a retomada do crescimento econômico, a diversificação e a agregação de valor e da intensidade tecnológica nas exportações brasileiras.

Dentre os princípios do PNE, podemos destacar o aumento da interlocução e constância com o setor privado, diretriz para amplas consultas de forma prévia à implementação de políticas públicas; fortalecimento das exportações de produtos básicos, como a revitalização das exportações de produtos industrializados; e combate às importações desleais.

Tais planos tiveram sua capacidade executora diminuída pela crise política que viria a se abater sobre o governo ao longo de 2016. Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o então vice-presidente Michel Temer optou por dar continuidade ao B+P e ao PNE até sua conclusão esperada em meados de 2018.

Para a melhor visualização da evolução do fluxo de comércio internacional do Brasil, segue levantamento da balança comercial nos anos de 2011 a 2018.

**Figura 1 – Balança comercial brasileira 2011-2018**



Fonte: Elaboração própria a partir do ComexStat (2021).

Além do impacto da crise interna e internacional, a intensificação das ações de combate ao comércio desleal e ilegal e o recrudescimento de exigências para importação são refletidos na queda considerável das importações no ano de 2015. O PNE, lançado em 2015, começa também a mostrar resultado a partir de 2016, com a retomada das exportações nesse ano.

O fluxo de comércio exterior apresentou um declínio conjunto refletido nos anos de 2015 e 2016, anos em que se agravou a crise interna brasileira, que culminou no impeachment da então presidente Dilma Rousseff. O ano de 2017 marcou assim o crescimento ainda tímido do fluxo de comércio juntamente com a posse do então vice-presidente Michel Temer.

É importante destacar que havia uma Diretriz mais favorável à abertura econômica até 2008. Daquele ano em diante, ocorreu uma escalada protecionista global, na qual o Brasil também se inseriu, elevando as tarifas e reduzindo saldo de importação e exportação. A partir de 2017, retomou-se lentamente um caráter mais liberal.

## 2.2 Câmara de Comércio Exterior

Os pleitos relativos às alterações tarifárias, temporárias ou permanentes, são realizados no âmbito da Camex. A Câmara é formada por um Conselho de Ministros, cujos membros foram alterados ao longo da linha temporal conforme a reorganização administrativa do Poder Executivo, e possuem o condão de aprovar ou rejeitar medidas relacionadas ao comércio exterior submetidas ao conselho.

Criada em 1995, por meio do Decreto presidencial n.º 1.386/1995, a Camex passou por um processo de institucionalização em que à burocracia interna do então ministério específico para os assuntos de comércio exterior (no período estudado, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de 2011 a 2016 e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de 2016 a 2018, ambos com sigla MDIC) foi concedida a condução política de comércio exterior ao abarcar a Secretaria-Executiva da Camex, além da presidência da entidade, concedida ao ministro titular da pasta (FERNANDES, 2013).<sup>3</sup>

O Decreto n.º 4.732/2003 estabeleceu a organização administrativa da Camex, alterado posteriormente em 2005 e 2016 para adequação à nova estrutura organizacional do Executivo. No período analisado nesta pesquisa, a Câmara e seus órgãos decisórios eram compostos por representantes dos seguintes ministérios:

- I) Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;**
- II) Casa Civil da Presidência da República;**
- III) Relações Exteriores;**
- IV) Fazenda;**
- V) Planejamento, Orçamento e Gestão;**
- VI) Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e**
- VII) Desenvolvimento Agrário.**

Em 2016, por meio do Decreto n.º 8.807/2016, os representantes da Casa Civil e do Desenvolvimento Agrário foram retirados da composição e o Presidente da República e a Secretaria-Executiva do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República foram adicionados.

Em relação aos órgãos auxiliares da Camex, são três os principais em relação à temática de alteração tarifária: i) Conselho de Ministros, órgão de

---

<sup>3</sup> Devemos observar que houve um breve período de julho de 2016 a abril de 2017 em que a Secretaria Executiva da Camex ficou a cargo do Ministério das Relações Exteriores.

decisão composto por ministros de Estado e presidido pelo MDIC até 2016;<sup>4</sup> ii) Comitê Executivo de Gestão (Gecex), órgão executivo decisório *ad referendum* do Conselho de Ministros, formado por secretários executivos dos ministérios-membros; e iii) Secretaria Executiva da Camex, órgão administrativo permanente, com secretário próprio, que acompanha e coordena as atividades da Câmara, em especial os pareceres técnicos a respeito dos temas pautados.

## 2.2.1 Governança Camex

O arranjo de governança da Camex na alteração provisória de alíquotas do Imposto de Importação pode ser resumido nos seguintes atores: pleiteante, manifestantes (sejam a favor, sejam contra a medida) e Administração Pública.

Na forma de pleiteante pode participar, primordialmente, o setor econômico, composto por: (i) empresas produtoras ou compradoras do produto; (ii) entidades ou associações de produtores; ou (iii) qualquer outro ator relacionado ao mercado do produto do país. Adicionalmente, são habilitadas a pleitear as consultorias econômicas ou jurídicas que representem empresas, entidades ou associações e órgãos públicos que tenham interesse ou sejam afetados pelas alterações propostas (BRASIL, 2020).

Como manifestante, tanto a favor (reforço do pleito) quanto contrariamente, são considerados habilitados os mesmos atores relacionados na forma do pleiteante. Já a Administração Pública funciona na referida governança não somente como instância decisória, mas também como instância mediadora no caso de conflito entre os atores.

Os pleitos apresentados devem possuir informações básicas arroladas pela Camex como NCM, descrição do produto, alíquota proposta (redução ou majoração), dados de representatividade do pleiteante, justificativa e elementos técnicos que embasem o pedido como: i) impactos econômicos esperados com a alteração de alíquota proposta (possíveis impactos em termos de redução de custos, da alteração das condições de competitividade do produto e de produtos que o utilizem como insumo, de produção nacional, de emprego, de importação e exportação); ii) cenário

---

<sup>4</sup> Com o Decreto n.º 8.807/2016 (BRASIL, 2016), a presidência foi alterada para o próprio presidente da República.

atual de produção e competitividade do produto com o atual nível de proteção e alterações esperadas com o novo nível proposto; impactos sobre a estrutura tarifária do elo produtivo no qual o produto está inserido; iii) urgência e relevância da alteração proposta (elemento importante considerando a limitação do número de vagas de alguns instrumentos e a grande demanda pelo instrumento); iv) detalhamentos na condição de desabastecimento; e v) característica do produto específico, no caso de pleitos de Ex-Tarifário (BRASIL, 2020a).

## **2.2.2** Processo decisório

No que tange à arena decisória, verifica-se que a análise técnica do pleito é realizada em primeira instância por grupos técnicos, compostos por representantes de cada membro do Comitê Executivo de Gestão (Gecex), sendo esta instância político-decisória. A função dos grupos técnicos é apenas consultiva, dado que eles realizam o tratamento técnico dos pleitos de alterações tarifárias recebidos pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) antes que estes sejam encaminhados às reuniões do Gecex. Observa-se que, nessa instância, é possível verificar instrumentos de coordenação prévia, não somente entre os órgãos decisórios, mas também como fórum para debates técnicos entre os atores governamentais envolvidos (BRASIL, 2020b). A deliberação pela aceitação ou não do pleito ocorre no âmbito do Gecex, que, conforme mencionado, é a instância decisória técnico-política, composta por membros de órgãos da Administração Pública federal. A coordenação também atua nessa instância, porém por meio de um caráter mais político (SANTISO; LAFUENTE; MARTÍN, 2013).

Após deliberações em suas reuniões, é o próprio Gecex que define, por meio de Resoluções Camex, o instrumento a ser utilizado para a alteração tarifária, os códigos a serem alterados e suas respectivas alíquotas, bem como o prazo da alteração, e encaminha a Resolução para deliberação ad referendum do Conselho de Ministros ou para instâncias do Mercosul para aceitação. Em casos excepcionais, os pleitos podem ser apresentados e deliberados diretamente no Conselho de Ministros, também resultando em Resoluções Camex já referendadas.

## **2.3** Mecanismos de exceção tarifária

Para os fins do presente trabalho, é importante que se possa aprofundar a dinâmica decisória de cada um dos mecanismos de exceção tarifária presentes no período estudado para que se avalie tanto a transparência do processo quanto o contexto em que os atores políticos podem agir. Conforme a CNI (2019), os mecanismos de alteração tarifária são de grande importância, em especial para o setor de indústrias, pois auxiliam as empresas a reduzirem seus custos ou a se adaptarem momentaneamente a uma nova realidade competitiva.

É importante ressaltar que, de acordo com estudo de Castilho (2015), não são todos os setores que se beneficiam da escalada tarifária, em que as tarifas nominais aumentam conforme grau de beneficiamento e transformação dos produtos. Essa forma de tributação consiste em estratégia de política comercial que aumenta a renda dos setores com maior grau de elaboração. Tal mecanismo é utilizado tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento com o objetivo de estimular o fortalecimento dos setores que estão no final do processo produtivo e que normalmente possuem maior valor agregado. Ainda que o escalonamento seja observado na estrutura tarifária brasileira, as variações entre as tarifas para diferentes etapas do processo produtivo não são muito significativas.

## **2.3.1** Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec)

Em relação à Letec, conforme mencionado anteriormente, o Brasil estava autorizado a ter até 100 códigos tarifários em sua lista de exceção até 31 de dezembro de 2021.<sup>5</sup> A estrutura decisória para a análise dos pleitos da lista de exceções contava com a apreciação do Grupo Técnico sobre Alterações Temporárias da Tarifa Externa Comum do Mercosul (GTAT-TEC), instituído em 2012 por meio da Resolução n.º 05/2012, estabelecido no âmbito do Gecex, composto por representantes dos ministérios que integravam o Conselho de Ministros da Camex e presidido pela Secretaria-Executiva da Camex. Após a análise do grupo técnico, o pleito era

---

<sup>5</sup> Decisão CMC n.º 26/2015, internalizada por meio da Resolução Camex n.º 92/2015. Obs.: Todas as normativas da Camex estão disponíveis no sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2022a).

encaminhado ao Comitê Executivo, aprovado *ad referendum* no Conselho de Ministros, e publicado por meio de Resolução Camex.

A definição da estrutura operacional do GTAT-TEC, instituído em 2012 e posteriormente alterado em 2017,<sup>6</sup> especificava os procedimentos e prazos para os pleitos de alteração da Letec. Os processos foram sendo aperfeiçoados ao longo dos anos, trazendo maior transparência aos pleitos e a possibilidade de participação do setor privado contestante ao longo do processo a partir de 2017.

Os pleitos de inclusão, exclusão ou manutenção da lista de exceções deveriam ser apresentados ao grupo técnico, vinculados a um código NCM, e deveriam ser encaminhados com as informações econômicas correspondentes acompanhados de literatura técnica e catálogo de produtos, conforme já explicado anteriormente. Na lista de exceções era possível ainda a criação de um destaque tarifário, segregando determinado produto do código de oito dígitos. Por conta do envio de informações econômicas e comerciais do pleiteante, as informações sigilosas deveriam ser indicadas para que, no caso de publicação, fossem tarjadas para manter sua privacidade.

A partir de 2017, o envio do material era feito à Secretaria-Executiva da Camex por meio físico e eletrônico, e ela os divulgava em seu sítio eletrônico em até cinco dias após o protocolo, com as informações sobre os produtos e as respectivas alíquotas pleiteadas.

A apresentação dos pleitos poderia ser feita a qualquer tempo e, após a análise pelos técnicos, o tema era pautado em reunião mensal do grupo. Os atores interessados, assim, teriam acesso aos pleitos solicitados por outros e poderiam se manifestar no prazo de 30 dias após a divulgação em pauta.<sup>7</sup> A Camex mantinha em seu sítio eletrônico o status do pleito e a existência de manifestações recebidas no âmbito do grupo.<sup>8</sup>

As partes interessadas não possuíam acesso a detalhes dos pleitos e das manifestações, como, por exemplo, a argumentação utilizada pelo pleiteante. As informações divulgadas eram data de protocolo, prazo para manifestação, tipo de pleito (inclusão, exclusão, manutenção, alteração), código NCM, descrição do produto, alíquota pretendida, existência de manifestações contrárias ao pedido, status do pedido, nome do pleiteante e número do processo (CNI, 2019).

---

<sup>6</sup> Resolução Camex n.º 22/2017.

<sup>7</sup> Art. 7º, Resolução Camex n.º 22/2017.

<sup>8</sup> Art. 6º, Resolução Camex n.º 22/2017.

Decorrido o prazo legal, o grupo técnico possuía 90 dias, prorrogáveis por igual período,<sup>9</sup> para elaborar o parecer técnico e encaminhar sua análise para apreciação do Gecex, que possuía a competência para deliberar sobre as alterações da TEC, nos termos do artigo 2º, XIV, do Decreto n.º 4.732/2003. O grupo técnico poderia recomendar inclusão de produto na Letec com indicação de prazo de vigência da alteração solicitada, ainda que todo código inserido na lista de exceções passasse por revisão em até 24 meses.<sup>10</sup>

Os pleitos finalizados até o final de maio entravam na pauta da última reunião do Gecex do primeiro semestre. Já os pleitos finalizados entre maio e novembro eram pautados na última reunião do segundo semestre. Havia ainda possibilidade de apreciação a qualquer tempo pelo Gecex, uma vez que se comprovassem a relevância e a urgência, conforme determinado em Resolução.<sup>11</sup>

As deliberações finais sobre as alterações temporárias da TEC eram publicadas no Diário Oficial da União, por meio de Resolução Camex, e no sítio eletrônico da Camex. Não havia procedimento específico para pedidos de reconsideração ou recurso das decisões tomadas.

**Figura 2 - Fluxograma Decisório Letec**



Fonte: Elaboração própria.

<sup>9</sup> Art. 8º, Resolução Camex n.º 22/2017.

<sup>10</sup> Art. 12, Resolução Camex n.º 22/2017.

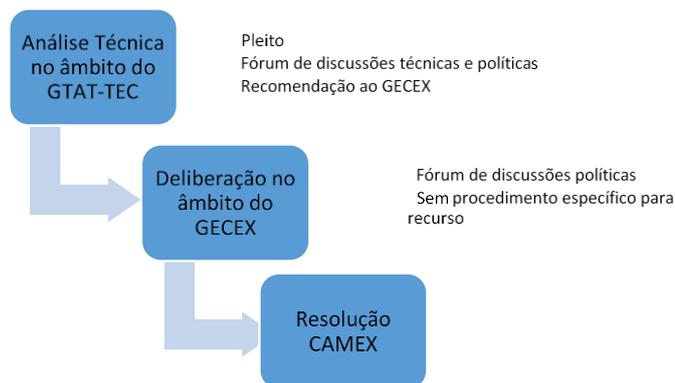
<sup>11</sup> Art. 8º, §§1º e 2º, Resolução Camex n.º 22/2017.

## 2.3.2 Lista de Exceções de Bens de Informática e de Telecomunicações (Lebit)

Os procedimentos relacionados à inclusão de um produto na Lebit abrangem apenas aqueles grafados como BIT (bens de informática e telecomunicações) na TEC e que não se enquadrem nos critérios estabelecidos para concessão de Ex-Tarifários. Diferentemente da Letec, não há limitação quanto à quantidade de produtos que podem ser incluídos na lista.

Os procedimentos equivalem àqueles apresentados na Letec, bem como o processo decisório, a entrada em vigor e os problemas apontados.

**Figura 3 - Fluxograma decisório Lebit**



Fonte: Elaboração própria.

## 2.3.3 Resolução GMC n.º 08/08 (desabastecimento)

Para situações de excepcionalidade (quando o abastecimento normal e fluido de produtos ficaria comprometido em decorrência de desequilíbrios de oferta e demanda; quando as características ou a quantidade produzida de um determinado bem no bloco não justificar a compra; na ausência de excedentes exportáveis suficientes; quando as características do bem produzido são diferentes das desejáveis; ou quando há desabastecimento de matéria-prima), a Resolução GMC n.º 08/08 permitiu que a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) implantasse medidas provisórias referentes à

redução de alíquotas em caso de desabastecimento. Em casos específicos, a tarifa de 0% pode ser autorizada pela comissão.

A característica de desabastecimento é assim identificada no escopo do bloco econômico e não apenas da parte pleiteante. Dessa forma, a alteração tarifária de um produto nas regras de desabastecimento deve obter anuência de todos os Estados-membro.

Nesse mecanismo específico, o Brasil pode ter de forma simultânea 45 códigos NCM em sua lista, sendo que 15 deles deverão ser por razões de desequilíbrio de oferta e demanda e os 30 restantes para as outras possibilidades. Excepcionalmente, em casos de situações de calamidade ou risco à saúde pública, produtos em falta poderão ter sua alíquota reduzida por desabastecimento sem impactar os limites existentes.<sup>12,13</sup>

A implementação dessa medida deve ainda atentar para alguns parâmetros para que se evitem restrições desnecessárias ao comércio intrabloco. A redução deve assegurar condições de competitividade, identificar eventuais práticas desleais de comércio de empresas extrabloco, sazonalidade dos produtos agropecuários e previsão de aumento da oferta regional durante a vigência da medida.<sup>14</sup>

O Mercosul também estabelece o prazo máximo de vigência da redução tarifária por desabastecimento para 12 meses nas situações relacionadas ao desequilíbrio entre oferta e demanda, prorrogável até o limite de 24 meses, e nas outras situações com prazo inicial de 24 meses, prorrogável por períodos renováveis de até 12 meses.<sup>15</sup>

Por meio da Resolução Camex n.º 42/2011, foi instituído no âmbito do Cecex o Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução GMC n.º 08/08 (GTAR-08), com o objetivo de analisar os pleitos de redução temporária da TEC por razões de desabastecimento. Após a análise pelo grupo, a secretaria do GTAR-08 encaminhava ao Cecex as avaliações negativas e positivas referentes aos pleitos para deliberação.<sup>16</sup> Em seguida, os pleitos aprovados eram encaminhados ao coordenador nacional da CCM para negociação com os demais Estados e posterior aprovação.

---

<sup>12</sup> Art. 3º, Resolução GMC n.º 08/2008 (MERCOSUL, 2022).

<sup>13</sup> Esse mecanismo posteriormente foi utilizado para zerar a alíquota do Imposto de Importação dos produtos necessários ao combate da pandemia de COVID-19 de 2020 até o término desse projeto.

<sup>14</sup> Art. 4º, Resolução GMC n.º 08/2008 (MERCOSUL, 2022).

<sup>15</sup> Art. 7º, Resolução GMC n.º 08/2008 (MERCOSUL, 2022).

<sup>16</sup> Art. 7º, Resolução Camex n.º 42/2011.

Na referida Resolução GMC n.º 08/08, normatizada pelos artigos 14 e 15, há ainda tratamento de urgência na análise dos pedidos, aplicável a apenas cinco códigos simultâneos por Estado-parte, no qual o país poderá solicitar a aplicação da medida de forma mais célere. Os demais membros comunicarão sua anuência ou objeção no prazo máximo de 30 dias do recebimento da comunicação de urgência. Havendo a concordância dos membros, o Estado poderá aplicar a medida, a qual será ratificada por meio de Diretriz na reunião seguinte da CCM.<sup>17</sup>

Não havendo manifestação expressa dos membros no prazo de 30 dias, o Estado-parte poderá ainda assim aplicar a medida, em caráter excepcional e por um prazo máximo de 180 dias, sem prejuízo do andamento regular da solicitação.<sup>18</sup>

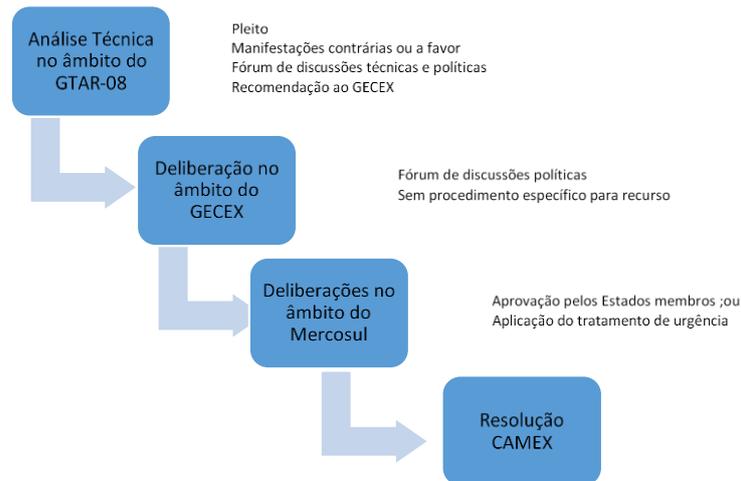
Os pleitos deveriam ser submetidos conforme roteiro de solicitação instituído pela Camex na qual se exigiam informações sobre a existência de produção ou capacidade produtiva do objeto da medida nos membros do Mercosul, relevância econômica do pedido, e impactos na cadeia a jusante e no preço dos produtos finais que utilizam o objeto como insumo.

Todos os pleitos eram de acesso público. Entre as informações divulgadas constavam o nome do pleiteante e as características dos pedidos. Dentre os problemas identificados no processo, podemos citar ausência de prazos definidos, ausência de publicidade das deliberações do GTAR-08 e ausência de procedimento de recurso (CNI, 2019).

**Figura 4 - Fluxograma decisório GMC 08/08**

<sup>17</sup> Art. 14, Resolução GMC n.º 08/08 (MERCOSUL, 2022).

<sup>18</sup> Art. 15, Resolução GMC n.º 08/08 (MERCOSUL, 2022).



Fonte: Elaboração própria.

## 2.3.4 Ex-Tarifário

O regime de Ex-Tarifário é um programa do governo brasileiro para estimular o investimento produtivo por meio da redução temporária das alíquotas de importação dos bens de capital (BK) e dos bens de informática e telecomunicações (BIT) de produtos específicos, bem como de suas partes e peças e componentes, para os quais não haja produção nacional equivalente. A concessão do benefício é vedada, entretanto, para BITs de bens de consumo ou que tragam riscos a projetos de interesse público.<sup>19</sup>

A alíquota mínima a ser implementada é de 0% por dois anos comparada à incidência vigente de 14% dos BK e de 16% para os BITs. Como a redução é feita para um tipo de produto específico, a alíquota reduzida não incide sobre o universo de um código NCM, mas sim sobre uma mercadoria que pertença a esse grupo, isto é, um destaque específico (Ex) com numeração além dos oito dígitos padrão.

A última Resolução do período estudado foi a Resolução Camex n.º 66/2014, que estabeleceu a competência dos órgãos e os procedimentos relativos à concessão do Ex-Tarifário. A análise inicial pertencia à secretaria de área industrial do MDIC, que o submetia ao Comitê de Análise de Ex-Tarifários (CAEx), seguindo para posterior deliberação do Gecex.

Os pleitos eram apresentados por meio de formulário específico acompanhados de documentação que comprovasse os critérios legais para concessão do benefício, como identificação do pleiteante, dados técnicos

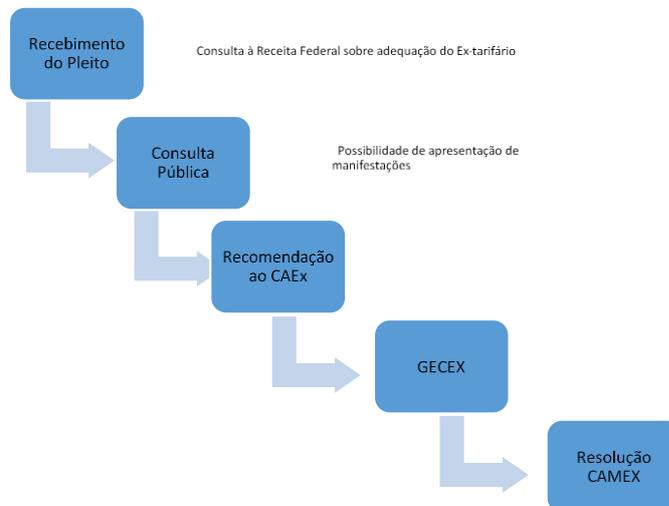
<sup>19</sup> Portaria SDP/MDIC n.º 92/2015 (LEGISWEB, 2015).

dos produtos, previsão de importação, investimentos e objetivos vinculados ao pedido e atestados de inexistência de produção nacional emitidos pelas associações ou entidades de classe responsáveis pelo setor referente ao produto objeto do pedido, ou verificações externas como o banco de dados da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) do BNDES e consultas diretas.

Uma das diferenças mais marcantes em relação às outras excepcionalidades da TEC é a realização de consulta pública com prazo de manifestação de 30 dias para que fabricantes nacionais de produtos equivalentes ou associações possam contestar o pleito. O processo tem prazo médio de 90 dias e a análise é feita com elementos voltados à implementação da política pública de incentivo industrial.

Dentre as deficiências encontradas, podemos citar a ausência de prazo legal para análise dos pedidos e o sigilo em relação à identidade dos pleiteantes.

**Figura 5 - Fluxograma decisório Ex-tarifário**



Fonte: Elaboração própria

### 2.3.5 Desequilíbrio econômico

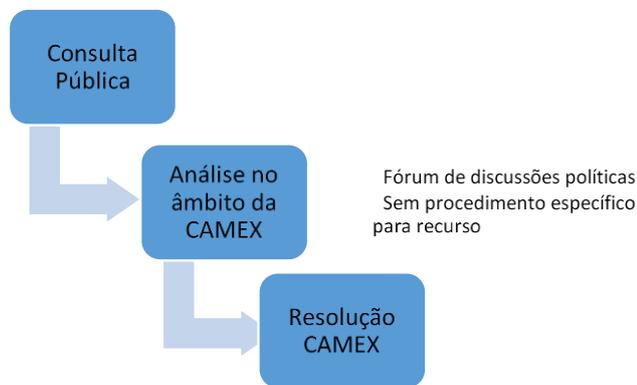
No ano de 2012, foi implementado mecanismo transitório de exceção tarifária, com 12 meses de vigência, que autorizava o aumento de alíquota no âmbito do Mercosul, por ocasião da crise econômica do período. O mecanismo denominado “Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica

internacional”, ou simplesmente “Desequilíbrios econômicos”, foi aprovado por meio da Diretriz n.º 39/2011 da CMC, em que se autorizava a elevação tarifária de 100 códigos em cada Estado-parte pelo período de 12 meses.

Houve para esse processo consulta pública para identificação dos setores que solicitavam a medida protetiva. Após análise por grupo de trabalho específico, voltada a colocar em prática a Diretriz da CCM, o resultado foi apresentado diretamente para o Conselho de Ministros, que publicaria a Resolução Camex n.º 70/2012.

Apesar de a Diretriz estabelecer possibilidade de prorrogação na exceção, não ocorreu tal movimento pelo governo brasileiro. Em contrapartida, durante a vigência do instrumento, os códigos e suas limitações foram sendo modificados ao longo dos 12 meses de sua existência. Não houve divulgação dos inputs recebidos durante a consulta pública.

**Figura 6 - Fluxograma do Processo Decisório do mecanismo Desequilíbrio Econômico**



Fonte: Elaboração própria.

### 2.3.6 Resumo das características dos instrumentos

Em seguida, segue resumo consolidado a respeito das características e procedimentos dos mecanismos fixos de exceção tarifária para que possamos identificar as limitações relativas a esta pesquisa.

### Quadro 1 - Resumo de mecanismos de exceção tarifária

Critérios	Letec	Lebit	Desabastecimento (08/08)	Ex-Tarifário
Características				
Limite de códigos	100	Não	45, sendo 15 para caso 1 e 30 para outros	Não
Grupo responsável	GTAT-TEC	GTAT-TEC	GTAR-08	CAEx
Prazo máximo específico*	24 meses	Não	12 meses (caso 1), 24 meses (outros)	Não
Prorrogável	Sim	NA	Sim	NA
Aceita aumento de tarifa	Sim	Sim	Não	Não
Aceita redução de tarifa	Sim	Sim	Sim	Sim
Tipos de produtos	Todos	BIT, exceto Ex-Tarifário	Todos, desde que desabastecido	BIT e BK, sem produção nacional
Procedimento (a partir de 2016)				
Formulário padrão com informações mínimas	Sim	Sim	Sim	Sim
Divulga NCM do pleito	Sim	Sim	Sim	Sim

Divulga alíquota pretendida	Sim	Sim	Sim	Sim
Divulga pleiteante	Sim*	Sim*	Sim	Não
Divulga argumentos do pleiteante	Não	Não	Sim	Não
Divulga íntegra do pleito pelo Sistema Eletrônico Integrado (SEI)	Não	Não	Sim	Não
Realiza consulta pública	Não	Não	Não	Sim
Permite manifestação de apoio ou contestação	Sim	Sim	Sim	Sim
Divulga manifestações recebidas	Não	Não	Sim	Não
Dispõe de recurso	Não	Não	Não	Sim
Prazo médio (dias) em 2018 dos casos deferidos	155	57	183	90

\* Divulgação não era mantida pelas atas.

Fonte. Elaboração própria a partir de CNI (2019).

Em relação ao mecanismo de desequilíbrio econômico, ocorreu procedimento próprio e específico para o instrumento. Em alguns casos foram identificados os pleiteantes, quando apresentavam recurso ou quando havia discussão em ata a respeito do mérito do pleito.

## 2.4 Defesa de interesses

Conforme já explanado anteriormente, os instrumentos de alteração tarifária são utilizados em sua grande maioria por atores da iniciativa privada com vistas a adequar as importações à realidade competitiva de um determinado setor. Para isso, conta com aparato, ainda que mínimo, para confecção dos pleitos com informações técnicas e políticas suficientes para que a demanda seja analisada e aprovada pelo governo brasileiro.

Além desse suporte técnico, haveria também a necessidade de profissionais capacitados para o acompanhamento político das demandas de seus setores, uma vez que a Camex é composta por membros de distintas pastas do Executivo com poder de deliberação. Essa atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas é definida academicamente pela palavra “lobby”. A palavra, em seu significado original em inglês, traduz-se por “antessala”, local onde ficavam os indivíduos destacados para influenciar autoridades ou políticos, que acabou por designar a atuação de profissionais que buscam aprovações de medidas benéficas a seus representados (BORIN, 1998).

A palavra “lobby”, entretanto, carrega uma conotação negativa por ser frequentemente citada juntamente com casos de corrupção. Dessa forma, usaremos o conceito de lobby aqui como equivalente a defesa de interesses.

Apesar de não ser uma atividade regulamentada no direito interno brasileiro e de ser envolvida em certo estigma de marginalidade, os estudiosos do tema consideram que os direitos expressos no artigo 5º da Constituição Federal assegurariam ao lobby lícito sua recepção pelo ordenamento jurídico de um Estado democrático de direito, com alicerces no pluralismo político (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Podem-se citar assim os seguintes direitos expressos: (i) liberdade de manifestação de pensamento (inciso V); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso XVII); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); (iv) à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (v) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (vi) petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade e abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a).

Dessa forma, pode-se afirmar que o lobby lícito integra o conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus

interesses, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

A prática do lobby se fortaleceu no Brasil com a redemocratização, a partir de meados da década de 1980 (DINIZ; BOSCHI, 2000), pois o processo de tomada de decisões públicas tornou-se mais acessível com a abertura política. Ainda assim, é um assunto pouco estudado no Brasil, pela ausência de regulamentação e preconceito relacionado ao termo para defesa de grupos de interesses (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Conforme levantamento bibliográfico, é reduzido o número de pesquisas que oferecem trabalhos mais focalizados que se aprofundam na análise dos grupos de interesse em torno de processos decisórios específicos (TAGLIALEGNA, 2005; RAMOS, 2005).

A organização pós-1988 do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento da atividade de *lobbying* por apresentar permeabilidade ao particularismo, pouco poder de *enforcement*, partidos políticos pulverizados e fracos, desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, contribuindo para a confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público), e mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Essas questões levariam os grupos de interesse a aderir ao *lobbying*, rejeitando a construção de pactos neocorporativos (VIANNA, 1995).

Para fins deste trabalho, consideraremos a defesa de interesses (ou o “lobby lícito”) como instrumento democrático de representação de interesses, ao realizar contribuições positivas para a opinião pública, os interesses representados, os tomadores de decisão do Poder Público e o sistema político de forma geral.

Atualmente no Brasil os lobbies coexistem com entidades “guarda-chuva” representativas como a Confederação Nacional de Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC), organizações com status formal e legítima na defesa dos direitos de seus setores. Isso se deve ao fato de que existiria uma crença de que as lideranças de grandes confederações e federações estariam obsoletas ou excessivamente condescendentes com os Poderes Públicos, ainda que sua missão institucional seja defender e representar as empresas brasileiras no país e no exterior (CNI, 2022). Além disso, haveria a percepção de que múltiplos canais reverberando a mesma posição dariam maior legitimidade ao pleito e tornariam mais eficientes as pressões políticas do que um único canal de interesse (OLIVEIRA, 2005).

Ainda no escopo deste trabalho, os técnicos e os atores decisórios são confrontados com uma gama de questões, as quais precisam deliberar com base em informações incompletas. Uma vez que os instrumentos de

alteração tarifária provisória podem requerer dos analistas conhecimento aprofundado de impacto em múltiplas áreas e sem tempo suficiente para aprofundamento, os grupos de interesse colaboram com o Poder Público munidos de informações sobre as demandas pleiteadas, seja propondo-as, seja contestando-as.

É de se esperar que haja para uma mesma questão múltiplos interesses legítimos, nos quais o confronto dos grupos de interesse enriquece o debate e ajuda o tomador de decisão pública a ter uma maior visão do problema em pauta. Em suma, os lobbies podem colaborar para o aperfeiçoamento das tomadas de decisão, ajudando o Poder Público a forjar soluções satisfatórias para distintas partes legítimas envolvidas e destacam-se, ainda, como força social de aproximação entre o Estado e a sociedade.

Para os teóricos da democracia participativa (PATMAN, 1992), o lobby lícito pode trazer diversos impactos positivos para a sociedade como um todo. Em primeiro lugar, o lobby pode aproximar o resultado decisório das preferências de interesses organizados. É também uma forma de inserir os atores impactados por políticas públicas no debate de sua implementação, enriquecendo o processo democrático.

Tal participação contribui, assim, para a legitimação do sistema político, pois assegura que as demandas relevantes e os distintos interesses sociais serão efetivamente considerados durante os processos decisórios. Na falta desse canal de comunicação, a legitimidade do sistema político e das decisões realizadas poderia ser frequentemente contestada. Sendo assim, atividades que não se utilizam de uma representação técnica, engajada no fornecimento de informações imparciais e confiáveis que propiciem uma aproximação entre a sociedade e o governo, não poderiam ser consideradas como *lobbying* lícito.

Apesar das contribuições positivas advindas da existência do lobby, a atividade enseja também externalidades negativas de acordo com o princípio democrático da igualdade política. Normalmente, os grupos de interesse devem no mínimo ter uma estrutura técnica adequada para uma submissão e acompanhamento satisfatório de pleitos para com a Administração Pública, o que acarreta desequilíbrio entre os grupos atuantes e aumento da possibilidade de decisões enviesadas (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Outro ponto negativo levantado é que defender interesses particulares incidiria negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que inibe coalizões amplas e duradouras (OLIVEIRA, 2005).

A estrutura necessária para uma boa atuação demonstra que nem todos os grupos de interesse são igualmente capazes de se organizar ou angariar recursos para formar lobbies de seus interesses. Em relação à capacidade de organização, a literatura indica que setores poucos numerosos (ex.: oligopólios) têm maior facilidade de conseguir ver atendidos seus interesses do que grupos pulverizados (OLSON, 1999; GROSSMAN; HELPMAN, 1994).

Os recursos financeiros necessários para a montagem de aparato são o ativo mais importante para o sucesso do grupo, uma vez que viabilizam numerosas atividades, como patrocínio de estudos técnicos, contratação de pessoal capacitado para articulação técnica e política, viagens, campanhas publicitárias persuasivas, dentre outras. Sendo assim, identifica-se que os segmentos sociais mais bem financiados têm condições de formar lobbies mais influentes em defesa de seus interesses (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Esse desequilíbrio, conforme os estudos do tema, pode ser contrabalançado de duas formas: de um lado, a atuação de empreendedores políticos dispostos a assumir, por conta própria, a tarefa de organizar a defesa dos interesses com dificuldade de ação coletiva (ex.: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor); de outro, por meio de atuação do próprio Poder Público, com a finalidade de: (i) patrocinar a organização de segmentos sociais desmobilizados; (ii) facilitar o acesso de segmentos marginalizados às instâncias decisórias; ou (iii) decidir considerar os interesses de todas as partes envolvidas no processo decisório, ainda que desigualmente organizadas (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Diante da pesquisa aqui proposta, para que possamos identificar se há algum desequilíbrio em relação às tomadas de decisões que impactam o mercado produtor e consumidor brasileiro, é necessário jogarmos luz nos atores atuantes nos mecanismos de alteração tarifária provisória. Conforme afirmam Grossman e Helpman (1994), os grupos de interesse tendem a influenciar governos a utilizarem mais a política comercial (subsídios e Imposto de Importação) como instrumento de proteção do que outros meios mais eficientes de geração de riquezas.

Ressalta-se ainda que o viés relacionado ao projeto é a acessibilidade técnica e política em relação aos instrumentos, não entrando no mérito do impacto para a sociedade das decisões tomadas pela Camex no período proposto.

# 3

**3**

**METODOLOGIA**

## 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

### 3.1 Descrição geral

Com o objetivo de contribuir para a compreensão dos procedimentos relativos aos mecanismos de exceção tarifária, esta pesquisa buscou avaliar, especificamente, quais são os atores mais atuantes nos instrumentos de exceção tarifária, quais setores são mais demandados e quais são as características relativas a esses pleitos no período compreendido entre 2011 e 2018.

A metodologia originalmente adotada previa a elaboração de um mapa consolidado dos pleitos relacionados às perfurações da TEC a partir das atas e resoluções do Gecex e da Camex, bem como divulgações de listas históricas de pleitos.

O mapa pode proporcionar as informações relacionadas à NCM do produto, o tipo de alteração solicitada, a data do pleito, a existência ou não de cota, o tipo de instrumento utilizado, a identificação do pleiteante (quando houver), se houve deferimento ou não do pedido, e se a solicitação foi para aumento ou redução de tarifa.

Após a consolidação do mapa tarifário no período selecionado, deveria ser realizada a identificação das seções e dos capítulos constantes nas NCMs levantadas.<sup>20</sup> Após o levantamento e a análise da qualidade das informações, tivemos mais luz sobre qual o melhor padrão a ser utilizado para a setorização dos pedidos.

Após tais levantamentos, a tabela geraria informações suficientes para que houvesse identificação de campos para responder aos objetivos específicos. Algumas das perguntas a serem respondidas são: i) há mais pleitos deferidos ou indeferidos?; ii) quais são os instrumentos mais utilizados?; iii) há disponibilidade de todas as informações nas atas?; iv) há mais pedidos de aumento ou de diminuição de tarifas?; v) os pleitos indeferidos eram de associações representativas ou de empresas individuais?;<sup>21</sup> vi) os pleitos deferidos são majoritariamente de associações

<sup>20</sup> Doravante, os termos “setor” e “setor de atividades” serão utilizados como sinônimos na consolidação dos setores.

<sup>21</sup> Consideramos como empresas “individuais” aquelas que não representem uma organização de interesses de mais de uma empresa ou setor.

ou de empresas individuais?; vii) há concentração de pedidos em determinados setores?; viii) qual a participação desses setores mais pleiteados no fluxo de comércio?

As perguntas puderam ser feitas analisando-se os conjuntos dos mecanismos de exceção tarifária, apontando-se isoladamente especificidades dos mecanismos individuais durante a pesquisa.

Esperava-se inicialmente, como hipótese, que os resultados dos setores de BK e BIT concentrar-se-iam nos mecanismos de Lebit e Ex-Tarifário, enquanto os outros setores disputariam os outros instrumentos existentes. Essa hipótese fundamenta-se na observação de que o fato de os instrumentos estarem reservados aos códigos instituídos como BIT e BK, sem limitação de códigos, tenderia logicamente a atrair os pleitos desse setor, uma vez que nos outros instrumentos concorreriam com todos os outros tipos de produtos.

Outra hipótese levantada é a de que o instrumento da Letec, apesar de haver limitação do número de vagas, seria o mais utilizado, por permitir tanto a majoração quanto a minoração das alíquotas. Além disso, esperava-se que houvesse maior pedido de aumento de tarifa, uma vez que o país é conhecido amplamente pelo seu caráter protecionista no comércio exterior.

## **3.2 Processo de captação dos dados e problemas encontrados**

Conforme sugestão da banca, foram incluídos posteriormente à qualificação os anos de 2019 e 2020 no levantamento de dados para fins de comparação entre três governos distintos durante o período. Conforme expectativa inicial, iniciou-se o levantamento de todas as atas dos grupos técnicos, Gecex e Camex, disponíveis no sítio eletrônico da Camex, do período de 2011 a 2020. Identificou-se que faltavam dezenas de atas Gecex e Camex e que não havia sido publicizada nenhuma ata dos grupos técnicos em análise.

Em contato com a Secretaria-Executiva da Camex (SE-Camex) em março de 2021, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), foram disponibilizadas no sítio eletrônico mais algumas atas do Gecex e da Camex, mas nenhuma dos grupos técnicos. A resposta da secretaria alegava ainda que estariam passando por uma transição de sítios eletrônicos e solicita o prazo de 45 dias para a disponibilização. Foi iniciado assim o

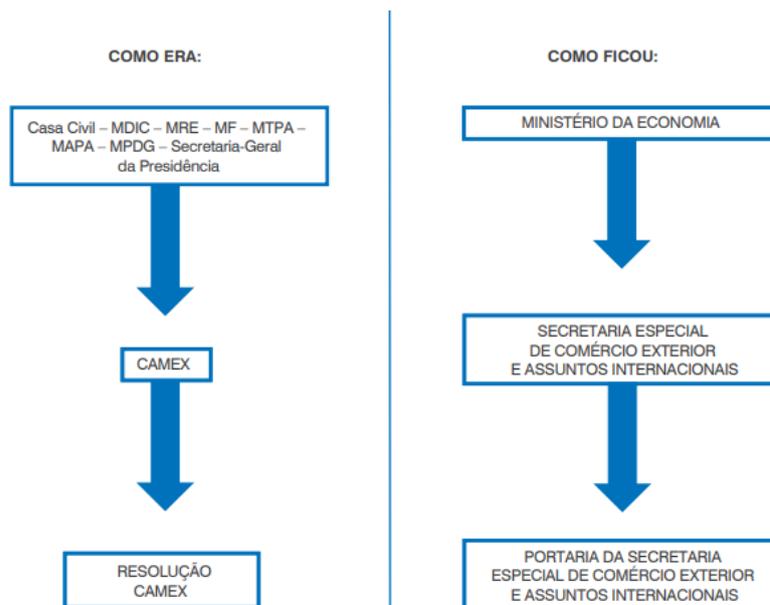
tabelamento dos dados com as atas já disponibilizadas de forma a já iniciar as pesquisas.

Em agosto de 2021, após novo contato com a SE-Camex, via mensagem eletrônica, foram disponibilizadas mais algumas atas Gecex e Camex, mas nenhuma dos grupos técnicos (GTAT-TEC, GTAR-08 e CAEx). Nesse período já haviam sido disponibilizadas 41 atas do Conselho de Ministros de 2011 a 2018, faltando apenas quatro atas do mesmo período e também as atas das reuniões realizadas em 2019 e 2020. Já do Gecex foram disponibilizadas 101 atas do período de 2011 a 2020, faltando 17 atas no total.

É importante destacar que no ano de 2019, conforme Decreto n.º 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia, modificaram-se as competências antes pertencentes à Câmara. A análise sobre alterações tarifárias concentrar-se-ia assim em departamento da SE-Camex (à exceção do Ex-Tarifário, que continuava sendo analisado por área competente em políticas industriais do Ministério da Economia).

As atribuições de fixação de alíquota do Imposto de Importação passariam assim de órgão colegiado da Camex para a autoridade da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint), de forma monocrática.

**Figura 7 - Comparativo Estrutura Decisória 2018 vs 2019**



Fonte: CNI (2019).

Apenas no final de 2019, com o Decreto n.º 10.044, de 4 de outubro de 2019 (BRASIL, 2019), foram retomadas as estruturas colegiadas com atribuições decisórias diferentes daquelas do período de 2011 a 2018. O Gecex passaria a ter o poder decisório final, cabendo ao novo conselho estratégico composto por cargos em escalão ministerial apenas decisões de níveis estratégicos.

Notou-se também que essa transição trouxe diferentes níveis de informações publicadas no ano de 2020<sup>22</sup> com a retomada das atas. Adicionalmente, a SE-Camex alegava estar passando por reformulações em seu sítio eletrônico e sua equipe e não havia disponibilizado todo o material referente a 2020.

Sendo assim, devido à ausência de dados públicos sobre os debates em 2019 e à diferença relacionada à publicização dos dados em 2020, acabou optando-se por não englobar os dados referentes a 2019 e 2020 nesse primeiro momento, retornando assim ao plano original de levantamentos dos dados de 2011 a 2018.

Retornando ao levantamento de informações para a pesquisa, verificamos alguns problemas relacionados à não uniformidade de elaboração das atas. Havia documentos sem informações consideradas mínimas como a NCM ou o pleito solicitado. Em mais de 50% das atas não havia qualquer menção à justificativa que levou à decisão de deferimento ou indeferimento.

Conforme a análise de desempenho da Nova Camex<sup>23</sup> publicada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), lançada em abril de 2021 (CNI, 2021):

De todos os critérios [analisados], a transparência é o que teve avaliação mais preocupante. Nenhum órgão [da Camex] divulga de forma ativa, transparente e tempestiva as informações necessárias para acompanhamento das suas atividades, em particular data e pauta, deliberações (quando aplicável) e atas das reuniões.

(...)

O Gecex é um dos órgãos centrais e mais atuantes da Camex. No entanto, falta regularidade e tempestividade na divulgação das atas das reuniões e de informações importantes, como decisões

---

<sup>22</sup> Quando as decisões voltaram a ser colegiadas.

<sup>23</sup> Referência à nova estrutura e competências atribuídas pelo Decreto n.º 10.044/2019.

estratégicas remetidas ao órgão e de pleitos de redução tarifária recebidos previamente à deliberação.

A falta de transparência ativa dificultou o levantamento dos dados necessários para maior precisão desta pesquisa.

Sobre os documentos do período escolhido, encontramos algumas dificuldades em relação ao acesso às atas do Gecex e da Camex. Após diversas instâncias recursais no instrumento da LAI, que perduraram pelo menos por quatro meses, o levantamento final foi o que segue:

- I) Todas as atas Camex foram disponibilizadas;**
- II) Seis atas do Gecex não foram localizadas pela Secretaria-Executiva da Camex para publicização (84, 86, 88, 121, 122, 161);<sup>24</sup> de forma alternativa, foi dada vista física à minuta dessas atas de forma que se pudesse elaborar a base de dados de forma mais fidedigna;**
- III) O acesso às atas do GTAT-TEC e do GTAR-08 foi negado, invocando-se o artigo 13 da LAI, relativo a “trabalho adicional” para tarjamento; e**
- IV) Quanto às atas do CAEx foram enviadas apenas as dos anos de 2016 a 2018, e com todos os textos tarjados, não tendo sido possível aproveitar nenhum dos documentos enviados.**

Diante das limitações impostas pela publicização dos documentos, foi realizada inicialmente a tabulação das atas do Gecex. É importante ressaltar os problemas encontrados nessa fase. Identificou-se que não há uniformização nos dados mínimos a serem relatados em atas. Dessa forma, havia atas com a ausência de diversas informações consideradas essenciais para a correta publicidade das discussões dos grupos colegiados de comércio exterior, como a identificação do pleiteante, a identificação do tipo de pedido, faltando até mesmo a identificação da NCM.

Na maioria das vezes não havia qualquer menção à justificativa para deferimento ou indeferimento do pleito, restando apenas breve menção sobre a existência ou não de consenso do grupo. Percebeu-se ainda que as atas mais antigas continham mais informações públicas do que as atas mais recentes. Assim, a tabulação foi realizada identificando os campos sem informação no pleito correspondente.

---

<sup>24</sup> Conforme informações da SE-Camex, PADs seriam instaurados para verificar a responsabilização das ausências.

Finalizadas as atas do Gecex, passou-se para as atas da Camex, nas quais foram observados os mesmos problemas encontrados nas atas anteriores referentes à ausência de informações.

Nessa etapa, realizou-se o esforço de correlacionar os referendos da Camex às decisões do Gecex, e buscou-se identificar pleitos excepcionais que teriam sido apresentados diretamente no âmbito do Conselho de Ministros.

Após essas duas etapas principais, identificou-se que os pleitos relacionados ao Ex-Tarifário eram privados de qualquer transparência nas atas. As menções relacionadas ao mecanismo se resumiam a frases genéricas como “Aprovadas as minutas de Resolução Camex a respeito de Ex-Tarifário”, não sendo assim possível coletar qualquer informação útil do mecanismo a respeito das discussões ou mesmo de comparações entre as aprovações do Gecex e da Camex. A única informação disponível a respeito desse mecanismo seriam as resoluções Camex expedidas, onde constavam apenas NCMs e a nova alíquota.

Diante da ausência de informações, optou-se por excluir o mecanismo de Ex-Tarifário desta pesquisa e dar foco em compreender as informações extraídas dos outros mecanismos levando em conta a ausência de uma parte da demanda relacionada a BIT e BK.

Findo o trabalho de tabulação das atas da Camex, bem como o esforço de correlação com as discussões do Gecex, identificou-se que algumas resoluções Camex publicadas *ad referendum* do Conselho de Ministros não tiveram localizadas<sup>25</sup> as suas respectivas aprovações no colegiado ministerial,<sup>26</sup> o que reflete uma insegurança jurídica para o importador, uma vez que no mundo fático os efeitos já haveriam se exaurido, mas o processo decisório não haveria sido completado ainda. Notou-se também que a maior parte dessas resoluções sem referendo aparente foi revogada posteriormente pelas resoluções Camex n.º 64/2018 e n.º 82/2018, e pela Resolução Gecex n.º 110/2020, em esforço dos colegiados para esvaziar o estoque regulatório da Camex.

A fim de cobrir informações básicas faltantes na tabulação das atas do Gecex e da Camex, realizou-se consulta pleito por pleito em bancos de dados privados de histórico de alteração de alíquotas (ADUANEIRAS, 2022),<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> É importante ressaltar mais uma vez que a correlação foi feita com as informações constantes em ata. Caso tenha havido referendo por outro modo ou não declarado em ata, esta pesquisa não poderia identificar tal chancela.

<sup>26</sup> Os números serão melhor detalhados no capítulo referente à pesquisa.

<sup>27</sup> Não há banco de dados públicos a respeito de variações de alíquota e de decisões da Camex. Inclusive o próprio Ministério, ao qual a Camex foi vinculada a maior parte do

possibilitando suprir ao menos alguns dos campos não identificados, como NCM, alíquota TEC, alíquota de exceção, número do Ex criado e Resolução Camex publicada, o que tornou a base mais completa e fidedigna.

Posteriormente, foram coletadas as informações disponibilizadas em planilhas públicas no sítio eletrônico da Camex (BRASIL, 2021b) sobre histórico de pleitos de desabastecimento nos quais constava o nome de algum dos pleiteantes. Realizou-se o esforço de fazer a correlação dos pleitos da lista com os pleitos já mapeados anteriormente por meio da localização dos códigos e as datas aproximadas da apresentação dos pleitos no GTAR-08 (lista de desabastecimento) e da apresentação posterior no Gecex.

É importante frisar que nem todos os pleitos da lista histórica de pleitos foram encontrados dentre os debatidos no Gecex, assim como nem todos os pleitos de desabastecimento debatidos no Gecex estavam listados no histórico. Após tentativa aproximada de correlação, foram inseridos na base de dados os pleitos sem correlação aparente com os dados disponíveis.

Em suma, pode-se verificar que a base de dados foi montada a partir de quatro fontes distintas de informações dispersas: atas do Gecex; atas da Camex; base de dados privada com histórico de alíquotas; e lista histórica de pleitos de desabastecimento. Como não há ligação explícita entre todas elas, buscou-se interligar as informações de forma a se ter o maior número de informações fidedignas a respeito do processo decisório de uma solicitação.

Sendo esse esforço individual realizado item por item e de forma manual, recordamos que a base está sujeita a erros de correlação. Entretanto, acredita-se que, ainda considerando alguma margem de erro, as conclusões encontradas por esta pesquisa refletem a realidade do sistema.

Com a base de dados montada, foi realizada correlação ainda com as divisões setoriais das 21 seções da tabela da NCM, em que os capítulos são agrupados em suas características predominantes. Posteriormente, foram comparados os resultados encontrados à balança de importações no período, separados também por Seção, conforme dados extraídos do ComexStat (CNI, 2019).

---

tempo, contrata esses bancos de dados privados para consulta, por distensa de licitação (BRASIL, 2021a).

### 3.3 Análise dos dados

Conforme explanado no capítulo de metodologia, os mecanismos de exceção à TEC estudados foram Letec, Lebit, desequilíbrio econômico e desabastecimento. Optou-se por excluir o mecanismo de Ex-Tarifário da base de dados montada tendo em vista a ausência das informações necessárias para este estudo.

Dessa forma, é importante termos em mente ao interpretarmos os comparativos aqui realizados que não estamos computando uma parte do fluxo de demandas de redução de alíquota de bens de capital (BK) e bens de informática e telecomunicação (BIT) analisados pela Camex. Por isso, poderíamos esperar inicialmente um número mais baixo da ocorrência de pleitos de outros mecanismos relacionados aos capítulos 73, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90 e 94 da TEC<sup>28</sup> por estes serem os capítulos-alvo do mecanismo de Ex-Tarifário.

Já em relação às classificações dos pleitos, estes foram divididos em seis categorias de tipo de solicitação: exclusão, inclusão, prorrogação, renovação, alteração e manutenção. Além dos termos clássicos de pedidos de inclusão ou exclusão dos mecanismos de exceção, alguns casos, conforme relatado nas fontes, foram denominados como renovação, isto é, repetição de pedidos anteriores já deferidos, mas que passavam novamente pelo fluxo decisório.

Eram normalmente classificados como prorrogação os pleitos que tiveram seus prazos estendidos por parcelas menores que o pedido original, em alguns casos com extensão proporcional de cota. Já no caso dos pedidos de alteração, foram incluídos aqueles em que foram alteradas, de forma a corrigir um pleito inicial, variáveis importantes para o estudo como cota, prazo e alíquota do II. Não foram computados os casos em que foram solicitadas alterações de descrição no texto do Ex-Tarifário e em que o escopo da medida não era alterado da solicitação inicial.

Apesar da conceituação aqui exposta, não há aderência nas atas às denominações aqui listadas. As atas não seguiam um padrão em relação a esses nomes, podendo se misturar provavelmente conforme o relator do documento. Dessa forma, considerando que um pedido de renovação, prorrogação ou alteração demandaria quase o mesmo esforço político em relação à inclusão, mas também captação do tempo de análise do órgão técnico, consideraremos para os fins deste estudo uma ampla categoria

---

<sup>28</sup> Tabela “Ex-Tarifários vigentes por capítulo” (BRASIL, 2017).

chamada “inclusão” que engloba todos esses esforços de manter a exceção tarifária vigente.

No período estudado, houve duas alterações do Sistema Harmonizado, uma em dezembro de 2011 (SH 2012) e outra em dezembro de 2016 (SH 2017). Em ambos os casos ocorreu publicação de Resolução Camex com a adequação ao novo sistema e republicação da TEC, da Letec e da Lebit.

Nesses casos, observou-se que a SE-Camex utilizava essa republicação obrigatória para também realizar a revisão de ofício de suas listas de exceções, tanto para reavaliar depois de certo prazo a necessidade da medida como para excluir códigos lá presentes de forma a dar lugar para novos pleitos.

De forma a refletir também essa influência técnico-política para manutenção do status quo, foram incluídas as listagens da Letec e da Lebit dessas duas publicações de NCM na base de dados aqui montada com a alcunha de “manutenção”. Veremos à frente que mais da metade dos códigos da lista se manteve sem qualquer alteração entre 2011 e 2016.

Além desse caso de republicação, foram considerados também como “manutenção” os pedidos assim classificados nas próprias atas, especialmente quando da revisão obrigatória de 24 meses dos códigos incluídos na Letec.

Para fins de melhor visualização dos resultados, na maior parte dos casos consideraremos apenas dois tipos de solicitação: exclusão e inclusão, sendo esta última considerada como todos os esforços para que o código seja ou continue inserido no mecanismo de desabastecimento. Quando houver destacamento dos pleitos denominados como “manutenção”, a descrição da análise fará essa ressalva.

# 4

**4** RESULTADOS

## 4.1 PERCEPÇÕES GERAIS

Durante a análise das atas do Gecex e da Camex foram percebidas também algumas dinâmicas informais estabelecidas no fluxo decisório. A primeira delas é a de que haveria acordo informal em nível ministerial acerca da distribuição do número de vagas conforme ministério, especialmente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Saúde.

Em nenhuma das atas publicadas foi possível identificar qual seria esse número exato, mas em diversas ocasiões é citada a informação sobre vagas reservadas ou cativas de determinado ministério. Inclusive, quando havia a extrapolação do número de pleitos de inclusão desse suposto número, o próprio ministério patrocinador do pleito indicava qual seria sua opção de exclusão de código anterior para a entrada do novo.

Outro fato percebido na pesquisa foi a alternância de ofício entre os mecanismos de exceção, independentemente da solicitação original, para alocar com maior eficiência os pedidos. Essa realocação pode ter contribuído com os altos índices de aceitação dos pleitos, como veremos a seguir.

Os pleitos que pudessem ser enquadrados nos mecanismos sem limite de vagas, como Lebit e Ex-Tarifário, eram assim movidos para esses instrumentos, conforme aquelas regras. Em seguida, o mecanismo de desabastecimento era o mais indicado, por possuir uma rotatividade maior e conseqüentemente maior possibilidade de vagas, por este possuir cota e prazo específico e também por conter alguns tipos de especificações sem contabilização de vagas em que os produtos relacionados à saúde não eram contabilizados no montante de vagas dos outros incisos.

Outro ponto a ser destacado em relação ao mecanismo de desabastecimento é a existência de pleitos de outros países-membro do Mercosul. Ao recordarmos a estrutura decisória desse mecanismo, relembramos que a solicitação passa pelo crivo de todos os membros, podendo estes apontar a existência de fabricação nacional capaz de suprir a demanda apontada como desabastecida.

Sendo assim, o Gecex também analisava a demanda desses países e realizava consultas internas a respeito do tema. Como o objetivo do trabalho é identificar atores atuantes no comércio exterior, e considerando que seria realmente plausível a discordância do Brasil enquanto membro do Mercosul

de solicitação de pleito de desabastecimento por manifestação de alguma empresa ou entidade consultada, optou-se por contabilizar os pleitos dos outros países como pleitos individuais, assim identificados na base de dados.

Já na Letec, mecanismo que possui uma liberdade mais ampla de implementação, eram enquadrados os que não se encaixavam nas regras dos outros mecanismos; os produtos já aprovados internamente em outros mecanismos, mas ainda pendentes de aprovação nas instâncias do Mercosul ou os produtos rejeitados nesta instância.

## 4.2 Resultados gerais

Como resultado do levantamento dos dados, foram contabilizados 1.413 pleitos, sendo 40% de desabastecimento e 40% de Letec. De todos os pleitos analisados no Gecex, vemos a predominância do deferimento das solicitações: cerca de 83% deles foram aceitos, ainda que os principais mecanismos contassem com limitação do número de códigos. Em diversos casos, verificou-se que mesmo após a reprovação inicial de determinado pedido, as solicitações eram reapresentadas e posteriormente aprovadas em momentos oportunos.

O mecanismo de Lebit, sem limite para o número de códigos BIT, representou apenas 12% no universo total de casos verificados. Grande parte desse mecanismo foi contabilizada como “manutenção” nas listas publicadas (89%), havendo apenas 19 pleitos de inserção analisados durante esse período de oito anos.

Das solicitações encaminhadas ao Gecex, os pleitos de inclusão<sup>29</sup> foram a maioria, cerca de 89% do total de solicitações. As inclusões representariam também 88% do universo dos pleitos deferidos, e 92% do universo dos pleitos indeferidos. Isso se deve principalmente ao fato de que tanto os mecanismos de desabastecimento quanto os de desequilíbrio contam com prazos definidos de vigência, não havendo assim a necessidade de solicitar exclusão após o prazo definido.

Já as resoluções relacionadas à Letec, em sua grande maioria, não apresentavam prazo de vigência definido, o que demandaria pleitos de exclusão para retirar a vigência de exceções de determinados códigos tarifários. Durante o período estudado, 444 códigos NCM foram pleiteados na Letec para as mesmas 100 vagas.

---

<sup>29</sup> Inclusão ampla abarcaria as inclusões e as manutenções, contrapondo-se assim aos pleitos de exclusão.

Conforme explanado anteriormente, foram contabilizadas as manutenções dos códigos referentes ao SH 2012 e ao SH 2017. Durante esses cinco anos, 54 códigos dos 100 disponíveis permaneceram incluídos na listagem, sem qualquer movimento de exclusão durante esse íterim, o que demonstra a baixa mobilidade da lista de exceções. Destas NCMs mantidas, 74% eram de redução tarifária e a maior parte dos pleitos concentrava-se na Seção VI, de produtos da indústria química ou conexas, com 27 códigos, seguida da Seção XVIII, que engloba instrumentos ópticos e médico-cirúrgicos, com sete NCMs.

Por haver transição de ofício entre os mecanismos, não foi possível identificar com precisão qual seria o mecanismo inicial solicitado pelo pleiteante. A tabela exibida demonstra assim o mecanismo pelo qual os pleitos foram deferidos ou indeferidos no Gecex (ou Camex, em alguns casos), conforme relatos das atas.

O resultado também expôs a informação de que dos 1.168 pleitos deferidos no Gecex com potencial de se transformar em Resolução Camex,<sup>30</sup> apenas 30 pleitos não foram adiante, isto é, não resultaram em alteração tarifária efetiva,<sup>31</sup> menos do que 3% do total.

Outro ponto importante a ser explorado é o de que em metade dos pleitos tabulados em relação à inclusão<sup>32</sup> e à exclusão de todos os mecanismos, não estão arroladas nas atas as justificativas para as decisões, o que torna mais obscuro ainda para a sociedade o embasamento na tomada de decisões e o efeito das pressões políticas exercidas pelos atores atuantes.

Por sua vez, nas solicitações em que há justificativa apresentada verificamos que muitas vezes os grupos técnicos consultam as organizações coletivas setoriais envolvidas no processo produtivo em busca de confirmação dos dados apresentados, principalmente nos pedidos de redução tarifária.

---

<sup>30</sup> Aqui excluímos os pleitos de países-membro que somente passam pelo Gecex e os pleitos indeferidos, que não têm Resolução Camex atribuída.

<sup>31</sup> Não há muitas menções sobre o motivo de esses pleitos não terem sido efetivados por meio de resoluções Camex. Em algumas discussões de transferência de pleitos entre mecanismos verificamos que em algumas ocasiões outros países-membro mostraram resistência a alguns pleitos de desabastecimento. Em outro caso, após a aprovação do Gecex, uma empresa nacional produtora informou o início da produção de determinado produto, o que levou ao cancelamento da Resolução de ofício pela Camex.

<sup>32</sup> Excetuando-se os de manutenção.

Também não há no geral menção a manifestações contrárias aos pleitos apresentados.<sup>33</sup> Tais ausências são explicadas provavelmente pelas consultas prévias realizadas pelos grupos técnicos, conforme explicado no parágrafo anterior, que já barrariam em nível técnico pedidos contrários à indústria nacional, recomendando assim seu indeferimento.

**Tabela 1 - Mecanismos de exceção vs. deferimento vs. pedidos**

Mecanismos	Deferimento		Indeferimento		Total geral			
	Exclusão	Inclusão	Total	Exclusão	Inclusão	Total		
Desabastecimento	11	367	378		185	185	563	40%
Desequilíbrio	6	103	109	2	0	2	111	8%
Lebit		170	170		5	5	175	12%
Letec	121	390	511	17	36	53	564	40%
Total geral	138	1.030	1.168	19	226	245	1.413	100%
	12%	88%	100%	8%	92%	100%		
			83%			17%	100%	

### 4.3 Redução ou aumento de tarifa por mecanismo

Dentre os pleitos deferidos, pudemos também verificar que 74% dos pleitos de inclusão<sup>34</sup> foram de pedidos de redução. Tal resultado pode ser compreendido levando em consideração que a própria TEC já possui altos níveis fixos de proteção tarifária e que as ações pontuais de exceção viriam justamente para aliviar a tensão provocada por esta proteção econômica.

<sup>33</sup> Em casos pontuais, após a aprovação inicial pelo Gecex, ocorreu algum pedido de reconsideração por parte contrária ao pleito.

<sup>34</sup> Nos testes realizados com ou sem os pleitos de manutenção, o percentual manteve-se em 74%.

É importante ressaltar que pelas próprias características dos mecanismos de desabastecimento e desequilíbrio, não há possibilidade de se alternar entre solicitações de redução e aumento. Ainda que façamos a análise somente com Lebit e Letec, que possuem como característica a possibilidade de pleitear ambos os cenários, verificamos que quase 70% dos pedidos são para redução tarifária, aplicando-se assim também a suposição do parágrafo anterior.

Dentre os pedidos de exclusão, vemos um cenário um pouco mais equilibrado. A maior parte dos pedidos de exclusão, 59%, é para encerrar uma redução antes concedida. Tal resultado pode ser encarado como uma reação do setor produtivo nacional às reduções antes acatadas pelo Poder Público, seja pelo início da produção nacional, seja por alteração no ambiente econômico em que esses setores se inserem.

**Tabela 2 - Pleitos deferidos: mecanismo vs. inclusão vs. alterações nas alíquotas**

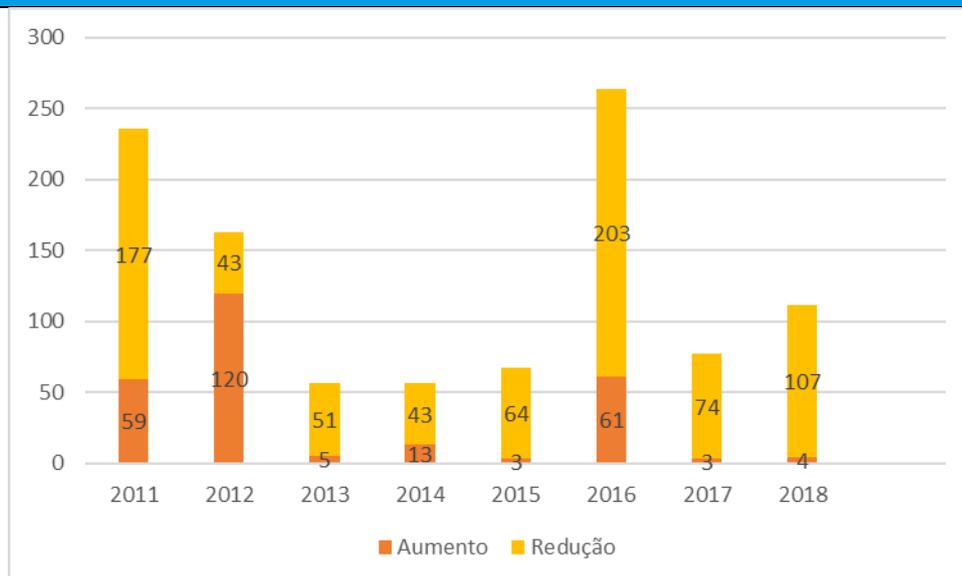
Mecanismo	Exclusão			Inclusão			Total geral
	Aumento	Redução	Total	Aumento	Redução	Total	
Desabastecimento		11	11		367	367	378
Desequilíbrio	6		6	103		103	109
Lebit				54	116	170	170
Letec	50	71	121	111	279	390	511
Total geral	56	82	138	268	762	1.030	1.168
	41%	59%	100%	26%	74%	100%	

## 4.4 Redução ou aumento de tarifa por ano

Analisando mais precisamente os pedidos de aumento ou redução de tarifa ao longo do período estudado ano a ano, verificamos a predominância de pedidos de redução, com exceção do ano de 2012. Tal excepcionalidade deve-se ao fato de que no mesmo ano foi lançado o mecanismo aqui denominado “desequilíbrio econômico”, pelo qual a Camex pôde editar Resolução com aumento de 100 códigos, apartados dos códigos da Letec, de forma a enfrentar a crise econômica de 2011, refletida na crise da zona econômica do Euro e conseqüente guerra cambial global.

Além disso, devemos lembrar também que nos anos de 2011 e 2017 foram publicadas as resoluções Camex adaptando as listas de exceção aos novos códigos do Sistema Harmonizado. Como explicado anteriormente, optou-se por contabilizar tais manutenções como inclusões, uma vez que se pressupõe que há também ações junto aos tomadores de decisão para defesa de interesses na manutenção.

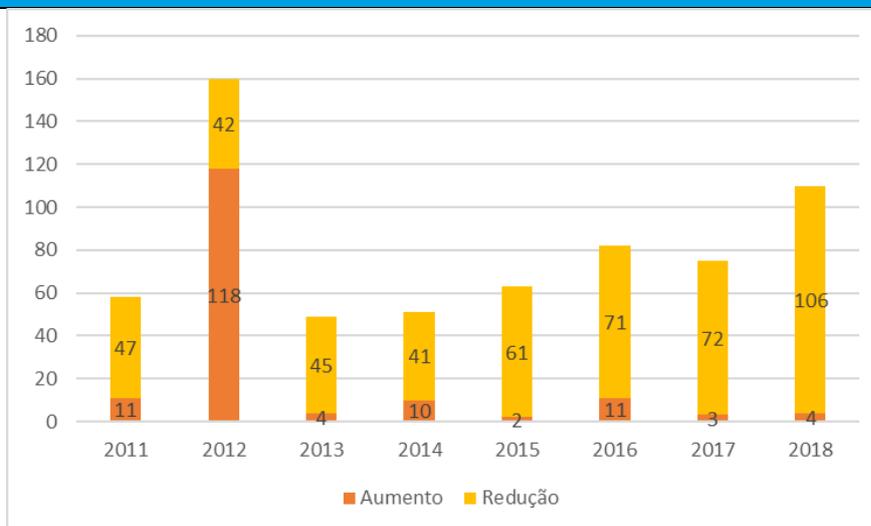
**Figura 8 - Pleitos de aumento e redução de tarifa por ano (2011-2018), incluindo manutenções**



Fonte: Elaboração própria.

Ainda que deixássemos somente os pleitos efetivamente de inclusão ou renovação, excluindo assim as manutenções e prorrogações, continuaríamos tendo a predominância de pleitos relacionados à redução tarifária, exceto no ano de 2012, com a inclusão do mecanismo de desequilíbrio econômico. Outro ponto a ser ressaltado é que a partir de 2015 houve aumento crescente do número de pleitos deferidos para redução de alíquota, aproximando-se quase à totalidade dos pleitos apresentados.

**Figura 9 - Pleitos de aumento e redução de tarifa por ano (2011-2018), excluindo manutenções por novos SH**



Fonte: Elaboração própria.

## 4.4.1 Análise referente aos pleitos de majoração das alíquotas

Quanto à variação do aumento de alíquotas considerando as solicitações de inclusões e as manutenções, visualizamos que o período estudado inicia com uma variação de alíquota de 13,63 pontos percentuais no ano, puxados principalmente pelas medidas para recuperação da crise econômica de 2008.

Já em 2012, ainda que o mecanismo de desequilíbrio tenha vindo trazer o número de pleitos para cima, a média da variação dos pedidos de aumento tarifário diminuiu se comparada ao ano anterior, isto é, embora

com mais de 10 vezes o número de pleitos do ano anterior, a média da variação de alíquota majorada foi de cerca de 30 pontos percentuais a menor que em 2011.

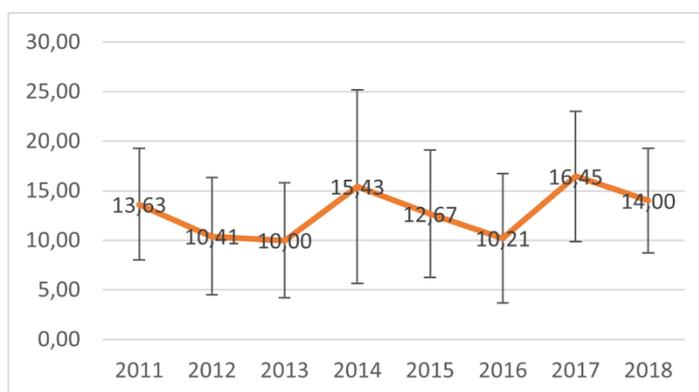
Deve-se chamar atenção para o ano de 2014, último ano do primeiro mandato presidencial da presidente Dilma Rousseff, e para o agravamento do impacto da crise econômica no Brasil. Nesse ano, ocorreu uma escalada tarifária por meio dos mecanismos de exceção, chegando assim a uma variação percentual de 15,43 pontos percentuais, com desvio-padrão atingindo um considerável aumento de 25 pontos na alíquota.

Com o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, verificamos uma queda nessa variação até o ano da crise política, 2016, que culminou com o impeachment da presidente eleita e a posse do vice-presidente Michel Temer, visto como de caráter mais liberal.

Apesar dessa guinada ideológica liberal, a média dos aumentos concedidos chegou até 16,45 pontos percentuais em 2017. É importante mais uma vez recordar que nesse cálculo incluímos as manutenções das alíquotas da Letec e da Lebit, conforme explanado anteriormente.

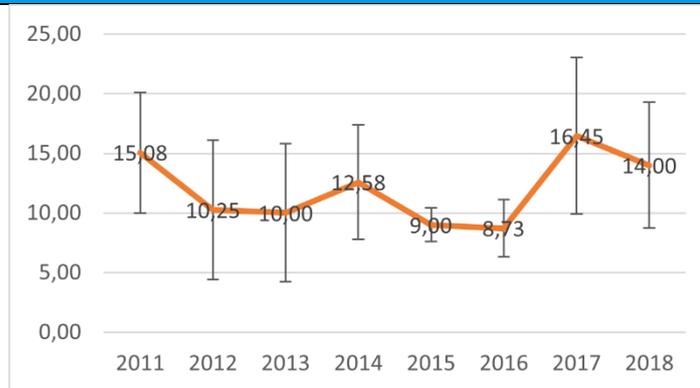
Ainda que façamos a média e o desvio-padrão desconsiderando as manutenções, as curvas dos gráficos mantêm-se as mesmas (Figura 11).

**Figura 10 - Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), incluindo as manutenções do SH**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 11 - Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), excluindo as manutenções do SH**



Fonte: Elaboração própria.

## 4.4.2 Análise referente aos pleitos de minoração das alíquotas

No caso das reduções, a variação maior entre os dois cenários (com ou sem manutenção) é mais destoante no ano de 2011, com uma diferença de até três pontos percentuais. No restante, 2015 foi o ano com maior variação de pontos na média dos anos estudados, chegando a 12,60. Nota-se ainda, em comparação com os gráficos de majoração, a diferença na amplitude do desvio-padrão, consideravelmente menor no conjunto desses tipos de pedido.

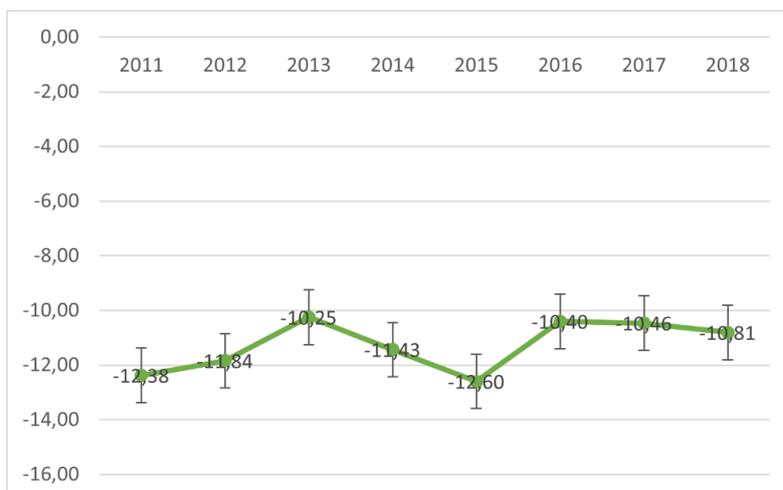
Em ambos os cenários, a média da variação na minoração das alíquotas manteve-se na casa dos 10 pontos de redução, bem abaixo da média de pontos nos pleitos de majoração.

**Figura 12 - Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), incluindo as manutenções do SH**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 13 - Média e desvio-padrão das majorações de alíquota (em pp), excluindo as manutenções do SH**



Fonte: Elaboração própria.

## 4.5 Distribuição dos tipos de pleitos por Seção da NCM

Em relação à distribuição por seções da NCM, observamos a predominância do setor da indústria química ou conexas, com a

participação em 33% dos pleitos levantados durante o período de 2011 a 2018, seguido da indústria de máquinas e equipamentos, com 20%, e de plásticos e borrachas, com 13%.

Quando comparamos com os valores de importação FOB US\$ do Brasil entre os anos de 2011 e 2018, encontramos similaridades com a proporção de pleitos apresentados. A Seção relacionada à indústria química, apesar de ocupar a primeira posição em relação aos mecanismos de exceção tarifária, encontra-se na terceira posição no volume de importações total do país, com 17% de participação.

Já o setor de indústria de máquinas e equipamentos, segundo colocado no ranking dos pleitos, aparece na participação das transações de importação da balança comercial na primeira posição, com 26% de participação.

Os produtos de plásticos e borrachas ocupam a terceira posição em termos de número de pleitos para o setor contra a quinta participação na balança brasileira.

Os setores remanescentes que estão no topo das importações brasileiras do período são o de produtos minerais, em segundo lugar – mas que possui apenas 1% das intenções de uso dos mecanismos de exceção, e o de materiais de transporte, que ocupa a quarta posição na balança e possui apenas 3% dos pleitos levantados.

A diferença relativa ao setor de produtos minerais talvez se deva à alíquota de II, já em baixos patamares no período estudado, com a moda de 4% para o capítulo 25, de 2% para o capítulo 26 e de 0% para o capítulo 27, não havendo tanta necessidade de se buscar uma redução tarifária. O alto grau de volume de importações desse setor também não deixaria espaço para a busca de amplas majorações.

Já o baixo número de pleitos relacionados ao setor de transportes pode ser atribuído à ausência do mecanismo de Ex-Tarifário neste levantamento. Os produtos constantes nessa Seção, por fazerem parte dos capítulos atribuídos como bens de capital, seriam elegíveis para tal mecanismo, o que pode ter desviado a demanda por alterações tarifárias temporárias dos outros mecanismos. Outra hipótese é que, por abranger os produtos automotivos e suas partes e peças, excluídos da aplicação da TEC (BRASIL, 2021c), o Brasil teria maior flexibilidade na definição de tarifas intrabloco e extrabloco, não necessitando, assim, de mecanismos de exceção.

Em suma, as três seções que mais possuem pleitos dos mecanismos aqui estudados, totalizando 66% de todos os pedidos, encontram-se nas



primeiras cinco posições das seções do volume de importações em valor US\$ FOB do mesmo período, com 49% do valor total da balança de importações.





**Tabela 3 - Distribuição de pleitos por Seção da NCM vs. importações US\$ FOB 2011-2018**



Seção	Descrição	Deferimento			Indeferimento			Total			% pleito	% US\$ FOB Imp.
		EX C	INC	MA N	TT	EX C	INC	TT	Total geral			
1 a 5	Animais vivos e produtos do Reino Animal	1	16	1	18		4	4	22	2%	1%	
6 a 14	Produtos do Reino Vegetal	3	30	8	41		4	4	45	3%	2%	
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	4	13	2	19	1	1	2	21	1%	0%	
16 a 24	Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados	6	9	15	30	3	7	10	40	3%	2%	
25 a 27	Produtos minerais	3	3	2	8	1		1	9	1%	18%	
28 a 38	Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas	57	252	96	405	7	57	64	469	33%	17%	
39 a 40	Plástico e suas obras; borracha e suas obras	18	100	21	139	3	35	38	177	13%	6%	
41 a 43	Peles, couros, peles com pelo e obras destas matérias; artigos de correeiro ou de seleiro; artigos de viagem, bolsas e artigos semelhantes; obras de tripa	2			2				2	0%	0%	
47 a 49	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras	2	15		17		11	11	28	2%	1%	
50 a 63	Matérias têxteis e suas obras	6	43	4	53	2	25	27	80	6%	3%	
64 a 67	Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes, e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo		2		2		3	3	5	0%	0%	
68 a 70	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras	3	11	3	17		7	7	24	2%	1%	
71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas	1		1	2				2	0%	0%	
72 a 83	Metais comuns e suas obras	5	71	3	79		26	26	105	7%	6%	
84 e 85	Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	18	69	156	243	2	34	36	279	20%	26%	
86 a 89	Material de transporte	5	23	12	40		7	7	47	3%	11%	
90 a 92	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; artigos de relojoaria; instrumentos musicais; suas partes e acessórios	2	7	29	38		5	5	43	3%	3%	
94 a 96	Mercadorias e produtos diversos	2	7	6	15				15	1%	1%	

Legenda: EXC: exclusão; INC: inclusão; MAN: manutenção; TT: total.

Fonte: Elaboração própria.

## 4.6 Variações nas alíquotas de II dos pleitos deferidos divididos por Seção da NCM

Quando realizamos a análise dos pleitos deferidos por Seção da NCM, verificamos que na maioria dos setores predominam os pleitos de redução tarifária, inclusive nas três seções com maior número de pleitos apresentados, como relatado na tabela anterior.

Na análise setorial da distribuição dos pedidos de exceção, verificamos que apenas em cinco seções predominaram, de forma contrária, os pleitos por aumento de alíquota, a saber:<sup>35</sup>

- I) **Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados** com uma média de 16,77 pp de aumento da TEC;
- II) **Produtos minerais** com uma média de 17,25 pp de aumento da TEC;
- III) **Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas); papel ou cartão e suas obras** com uma média de 10 pp de aumento da TEC;
- IV) **Calçado, chapéus e artigos de uso semelhante, guarda-chuvas, guarda-sóis, bengalas, chicotes, e suas partes; penas preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo** com uma média de 7 pp de aumento da TEC; e
- V) **Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes; produtos cerâmicos; vidro e suas obras** com uma média de 16 pp de aumento da TEC.

No restante das seções predominam os pleitos por redução tarifária, sendo os cinco maiores com suas respectivas médias percentuais de redução:

- I) **Produtos das indústrias químicas ou das indústrias conexas** com uma média de 7,98 pp de redução da TEC;
- II) **Máquinas e aparelhos, material elétrico, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas**

<sup>35</sup> Ordem de Seção com maior número de pleitos.

- partes e acessórios ▯ com uma média de 7,14 pp de redução da TEC;
- III) Plástico e suas obras; borracha e suas obras ▯ com uma média de 12,59 pp de redução da TEC;
- IV) Metais comuns e suas obras ▯ com uma média de 9 pp de redução da TEC; e
- V) Matérias têxteis e suas obras ▯ com uma média de 13,02 pp de redução da TEC.

É importante também arrolar os setores com as maiores médias de ponto percentual tanto de aumento quanto de redução dos pleitos aprovados:

- I) Material de transporte ▯ com uma média de 33,35 pp de redução da TEC;
- II) Produtos do Reino Vegetal ▯ com uma média de 30,56 pp de aumento da TEC;
- III) Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados ▯ com uma média de 18,55 pp de redução da TEC;
- IV) Produtos minerais ▯ com uma média de 17,55 pp de aumento da TEC; e
- V) Produtos das indústrias alimentares; bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres; tabaco e seus sucedâneos manufaturados ▯ com uma média de 16,77 pp de aumento da TEC.

Os capítulos 16 a 24, relacionados à indústria alimentícia, aparecem nas maiores variações de pontos percentuais tanto na redução quanto no aumento.

**Tabela 4 - Distribuição de pleitos por Seção da NCM vs. importações US\$ FOB 2011-2018**

	Aumento						Redução					
	Inclusão		Manutenção		Total (aumento)		Inclusão		Manutenção		Total (redução)	
	Qt d.	Média pp	Qtd.	Média pp	Qtd.	Média pp	Qt d.	Média pp	Qtd.	Média pp	Qtd.	Média pp
01 a 05							16	-9,33	1	-8,00	17	-9,25
06 a 14	3	28,33	6	31,67	9	30,56	27	-8,70	2	-11,00	29	-8,86
15	3	10,00	2	15,00	5	12,00	10	-8,00			10	-8,00
16 a 24	2	15,50	11	17,00	13	16,77	7	-17,71	4	-20,00	11	-18,55
25 a 27	3	17,67	1	16,00	4	17,25			1	-4,00	1	-4,00
28 a 38	19	8,84	14	10,57	33	9,58	233	-8,13	82	-7,56	315	-7,98
39 e 40	35	9,31	9	13,22	44	10,11	65	-12,54	12	-12,83	77	-12,59
47 a 49	9	10,00			9	10,00	6	-11,00			6	-11,00
50 a 63	3	6,33	2	4,00	5	5,40	40	-12,92	2	-15,00	42	-13,02
64 a 67	2	7,00			2	7,00						
68 a 70	10	15,40	2	19,00	12	16,00	1	-12,00	1	15,00	2	1,50
71									1	-8,00	1	-8,00
72 a 83	25	11,20	2	11,00	27	11,19	46	-9,07	1	-6,00	47	-9,00
84 e 85	41	8,93	48	9,21	89	9,08	28	-15,25	108	-5,04	136	-7,14
86 a 89	6	14,00	3	15,00	9	14,33	17	-33,29	9	-33,44	26	-33,35
90 a 92	3	14,00			3	14,00	4	-14,67	29	-7,79	33	-8,44
94 a 96	3	16,67	1	15,00	4	16,25	4	-20,00	5	-16,80	9	-18,22
Total geral	167	10,73	101	12,48	268	11,39	504	-10,79	258	-8,03	762	-9,85

Legenda: Qtd.: quantidade; pp: pontos percentuais. As marcações em verde ou laranja nas colunas "Qtd. total" referem-se à sinalização de qual dos lados predomina o setor.

Fonte: Elaboração própria.

## 4.7 Distribuição dos pleitos em nível de oito dígitos da NCM

Ao abrirmos mais as estatísticas da base de dados, verificamos que 592 NCMs distintas foram objeto de algum pleito de exceção tarifária. Considerando a totalidade dos pleitos, seja de inclusão, seja de exclusão, vemos que em termos individuais por NCM o produto com a maior incidência é a NCM 3002.20.29, relacionada a alguns tipos de vacina como a da raiva, HPV, hepatite A e dengue, solicitada na maioria das vezes pela Fundação Butantan ou diretamente pelo Ministério da Saúde.

Identificou-se a sardinha congelada (NCM 0303.53.00) como o segundo produto com maior número de pleitos analisados, solicitados na

maioria das vezes pela Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia).

Em seguida verificamos outro produto da área da saúde, representado por produtos relacionados a proteínas sanguíneas da NCM 3002.10.39, em que os pleiteantes foram predominantemente a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e o Ministério da Saúde.

No cenário que considera apenas os pedidos deferidos, excluindo-se assim os indeferidos, os 20 produtos com maior número de pleitos continuaram os mesmos, variando apenas a colocação entre eles.

Já no cenário referente à classificação dos produtos considerando apenas pleitos de inclusão deferidos, haveria a entrada de três NCMs distintas nessa lista: i) 1001.99.00 – Trigo em grão; ii) 3004.90.19 – Agalsidasa alfa; e iii) 3002.10.37 – Soroalbumina humana.

No geral, verificamos nas 20 NCMs com maior número de pleitos a predominância do capítulo 29 – produtos químicos orgânicos, com cinco posições, seguido do capítulo 30 – produtos farmacêuticos, com quatro posições.

Ainda que o desdobramento seja realizado em nível de NCM (em contraste com aquele por Seção), constatamos novamente que o setor químico-farmacêutico predomina na utilização dos mecanismos de exceção.

**Tabela 5 - Classificação dos 20 produtos em nível de oito dígitos da NCM com maior número de pleitos**

	NCM	Descrição	Aumento		Redução		Total
			Qtd.	Média var. II%	Qtd.	Média var. II%	Qtd.
1	30022029	Vacinas (raiva, HPV, hep. A, dengue)			18	-2,00	18
2	03035300	Sardinha congelada			15	-8,27	15
3	30021039	Outras frações de sangue, produtos imunológicos			15	-2,00	15
4	29024300	P-xileno			12	-4,00	12
5	48101390	Papel couchê	1	11	11	-12,00	12
6	39074090	Polycarbonato em pó ou em flocos	1	6	10	-12,00	11
7	76061290	Outras; chapas e tiras de alumínio com espessura superior a 0,2 mm	1	8	10	-10,00	11
8	29051100	Álcool metílico			10	12,00	10
9	29211923	Monoisopropilamina			10	12,00	10
10	30049069	Outros medicamentos			10	-8,00	10
11	76011000	Alumínio metálico primário não ligado			10	-5,80	10
12	15132910	Óleo de amêndoa de palma (palmiste)			9	-8,00	9
13	28331110	Sulfato dissódico Anidro			9	-8,00	9
14	39202019	Filme de polipropileno (BOPP)	2	9	7	-14,00	9
15	72085100	Chapa grossa de aço carbono superior a 10 mm	1	13	8	-10,00	9
16	28230010	Óxido de titânio (anatase)			8	-8,00	8
17	29211121	Dimetilamina			8	-10,00	8
18	29337100	Caprolactama			8	-10,00	8
19	30049099	Outros medicamentos	2	6	6	-8,00	8
20	39209100	Poli (butiral de vinila)			8	-14,00	8
21	55013000	Cabos de filamento sintéticos acrílicos ou modacrílicos			8	-14,00	8
22	55041000	Fibra de raíom (viscose)			8	10,00	8
23	76071190	Folhas e tiras de alumínio com <i>clad</i>	1	8	7	-10,00	8

Fonte: Elaboração própria.

## 4.8 Maiores pleiteantes dos mecanismos de exceção em relação à forma de organização

Com a verificação de quais produtos e setores são mais utilizados nos mecanismos de exceção, podemos passar para o levantamento de quem são os maiores pleiteantes com as informações coletadas nesta pesquisa.

Dos 1.413 pleitos analisados, em 435 pleitos, isto é, 30,7% do total, não foi identificado quem era o pleiteante por nenhum dos meios listados na metodologia. Destes pedidos não identificados, 54% foram pleitos relativos à Letec, seguidos dos 22,7% de desequilíbrio econômico, 19,5% de Lebit e apenas 3,6% de desabastecimento.

No universo relacionado aos mecanismos individualmente, os pleiteantes não identificados corresponderam a 89% no desequilíbrio, 48,5% na Lebit, 42% na Letec e apenas 3% no desabastecimento. Tais números corroboram a falta de transparência à época em relação às demandas e a influência do lobby no Poder Público em assuntos tão sensíveis como as alíquotas de importação de um país.

Diante de tais percentuais, é seguro afirmar que o mecanismo de desabastecimento é o mais transparente em termos de publicização de dados, e por consequência, o melhor instrumento para a análise de representatividade nos pleitos de redução.

Ainda com tal dificuldade de identificação dos pleiteantes, pôde-se realizar uma análise dos usuários, ainda que enviesada para o mecanismo de desabastecimento, para verificarmos o grau de acesso e a utilização pelos atores do comércio exterior.

Como pleiteantes, foram incluídos como Gecex ou Camex<sup>36</sup> os pleitos de ofício das estruturas da própria Camex, em especial aqueles de exclusão da Letec defendidos para a abertura de vagas para outros pedidos de inclusão, e aqueles considerados como “manutenção”, na republicação das listas de exceção tarifária envolvendo Letec e Lebit. Foram assim identificados 331 pleitos no total, sendo 62 de exclusão e 261 de manutenção. Os pleitos de inclusão feitos pelo Gecex corresponderam a ajustes de NCMs, incluindo aquelas modificadas durante o período estudado, e reinclusões após exclusão programada pelo Gecex.

Outra peculiaridade verificada são os pleitos de outros países-membros, Argentina e Uruguai, que representaram cerca de 4% dos pleitos totais, concentrados exclusivamente no mecanismo de desabastecimento, que requer autorização dos outros parceiros para ser implementado.

---

<sup>36</sup> Dependendo de onde foi inicialmente analisado o pleito.

Cerca de 3% também foi o número de pleitos apresentados de forma conjunta, isto é, empresas ou organizações que se juntaram para apresentar um único pedido para a avaliação da Administração Pública.<sup>37</sup> Constatou-se que houve três tipos de combinações nesses pleitos conjuntos: entre organizações de interesse coletivo; entre empresas privadas individuais; e entre organizações e empresas privadas.

Ao focarmos apenas nos pleitos identificados, excluindo os pleiteantes da Administração Direta<sup>38</sup> e dos países-membro, voltamos nossa análise a 561 solicitações.

Em relação ao número de atores em um determinado pleito, cerca de 7% dos pedidos foram apresentados de forma coletiva, tendo sido o restante declarado nas bases como de apenas um pleiteante. As organizações coletivas patronais singulares, isto é, associações de empresas, sindicatos, câmaras ou federações, representaram 229 pleitos (41% das solicitações). As empresas privadas individuais somam o restante com 52%.

Ao mirarmos a questão da aprovação, 366 pleitos dentre os identificados estão com o status de deferido. Os pleitos em conjunto representaram 9% dos aprovados. Já as organizações coletivas patronais foram responsáveis por 44,5% dos deferidos, concluindo, assim, com 46,5% das empresas individuais.

Em termos de taxa de sucesso, os pleitos apresentados em conjunto tiveram 82% de sucesso nas aprovações, a maior parte apresentada por associações em conjunto. Os pleitos de organizações coletivas tiveram 70% de eficiência, seguidos pelos das empresas individuais, com 58%.

Dessa forma, apesar de em números absolutos as empresas individuais possuírem maior quantidade de aprovações, ao fazermos a comparação em termos de taxa de sucesso há grande diferença em relação àqueles pleitos apresentados tanto em conjunto quanto por organizações representativas.

Podemos afirmar, assim, que há maior chance de aprovação de uma solicitação quando ela é apresentada em conjunto com outras entidades ou

---

<sup>37</sup> Relembramos que as análises foram feitas conforme relatos em atas e planilhas disponibilizadas publicamente pela Camex. É provável que haja muitos mais pleitos conjuntos, até em solicitações consideradas aqui como individuais, mas a pesquisa e a análise das informações foram realizadas conforme disponibilizado à sociedade.

<sup>38</sup> Alguns ministérios configuraram como pleiteantes, a exemplo do Ministério da Saúde, que realiza importações para abastecimento do SUS.

representada por organizações coletivas do que quando é trazida por empresas individuais.

Tal diferença pode ser explicada pelo grau de representatividade do pleito que tende a dar maior legitimidade para as demandas do setor, o que deixaria o tomador de decisão mais confortável em assumir os impactos advindos das alterações propostas, corroborando com a literatura sobre o tema de que múltiplos canais reverberando a mesma posição dariam maior legitimidade ao pleito e tornariam mais eficientes as pressões políticas do que um único canal de interesse (OLIVEIRA, 2005).

## **4.9 Maiores pleiteantes dos mecanismos de exceção em nível individual**

Passando à análise dos pleiteantes com o maior número de pleitos apresentados em nível individual, verificamos que o primeiro lugar é da Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas (Abrafas), com 33 pleitos, tendo sido apenas um deles indeferido. Tal número é mais que o dobro do que aquele apresentado pelas segunda e terceira maiores organizações coletivas pleiteantes – Associação Brasileira das Indústrias de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam) e Associação Brasileira da Indústria de Laminados Plásticos (Abrapla).

O segundo lugar é ocupado pela Fundação Butantan, com 18 pedidos. Apesar de ser uma entidade de natureza privada, seu propósito é oferecer apoio às atividades do Instituto Butantan, instituição pública de referência em vacinas ligada ao governo do estado de São Paulo e voltada à pesquisa biológica. As demandas seriam concentradas em produtos com maior importância coletiva à sociedade como vacinas e produtos biológicos, o que poderia gerar um grau maior de priorização no deferimento e na alocação das demandas dessa instituição.

Outro apontamento a ser feito é a presença das empresas Delphi Automotive Systems do Brasil Ltda (7º), Nestlé do Brasil Ltda (11º), OSRAM do Brasil Lâmpadas Elétricas Ltda (21º) e Pirelli Pneus Ltda (22º), que apesar de constarem na lista de maiores pleiteantes individuais, tiveram mais pleitos indeferidos do que deferidos, o que reflete a taxa de sucesso mais reduzida entre empresas privadas singulares.

Ao destrincharmos os pleitos apresentados em conjunto, verificamos que a Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim) aparece em 13

dos 24 pleitos conjuntos, seguida pela Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia), a Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (Abihpec) e a Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins (Abipla), aparecendo todas em nove pedidos cada.

Quando acrescentados os pleitos coletivos, a ordem dos maiores pleiteantes se modifica. É possível ver que algumas associações marcam presença na lista por conta dos pleitos apresentados em conjunto, como é o caso da Abiquim e da Abihpec, mostrando mais um indício da força política representada por um pleito com mais de um ator envolvido.

**Tabela 6 - Ordem de distribuição dos pleitos deferidos e indeferidos conforme pleiteante**

Pleiteantes	Def. indiv.	Ind. indiv.	Total indiv.	Def. col.	Ind. col.	Total col.	Total geral
Abrafas – Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas	32	1	33	1		1	34
Abipla – Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins	8	1	9	9		9	18
Fundação Butantan	18		18			0	18
Abia – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação	5	3	8	9		9	17
Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção	10	2	12	4		4	16
Abitam – Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal	13	1	14	1		1	15
Abiquim – Associação Brasileira da Indústria Química	1		1	13		13	14
Abrapla – Associação Brasileira da Indústria de Laminados Plásticos e Espuma Flexíveis	10	3	13			0	13
Delphi Automotive Systems do Brasil Ltda	4	8	12			0	12
Sindipeças – Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores	12		12			0	12
WEG S.A.	10	1	11	1		1	12
Abal – Associação Brasileira do Alumínio	9	1	10			0	10

Hemobrás – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia	10		10			0	10
Nestlé do Brasil Ltda	5	5	10			0	10
Abihpec – Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos				9		9	9
Sindag – Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola	9		9			0	9
Sinditextil SP – Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do estado de São Paulo	7	2	9			0	9
Sindiveg – Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal	6	3	9			0	9
EMS S.A.	7	1	8			0	8
Abiplast – Associação Brasileira da Indústria do Plástico	4	3	7			0	7
Abrafati – Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas	4	3	7			0	7
EPCOS do Brasil LTDA	5	2	7			0	7
OSRAM do Brasil Lampadas Elétricas Ltda	2	5	7			0	7
Pirelli Pneus Ltda		7	7			0	7

Legenda: Def.: deferimento; ind.: indeferimento; indiv.: individual; col.: coletivo.

Fonte: Elaboração própria.

Neste novo cenário, o primeiro lugar continua sendo da Abrafas, com quase o dobro do segundo lugar, agora dividido entre a Fundação Butantan e a Abipla. É importante notar que todos os pleitos do Butantan foram apresentados de forma individual e metade das

solicitações da Abipla foi apresentada em conjunto com outras organizações.

Comparando as listagens relativas aos pleitos individuais e aquela contabilizando os pleitos em conjunto, temos que de forma individual, das 22 posições dos 20 maiores atores (Top 20)<sup>39</sup> dos mecanismos de exceção, 13 eram de organizações coletivas (59%).

Já na listagem que soma também os pleitos coletivos, 15 eram organizações (62,5%) das 24 posições do Top 20.<sup>40</sup>

Conforme já explanado anteriormente, a maior parte dos pleitos identificáveis é do mecanismo de desabastecimento, o que gera uma tendência a mostrar mais as organizações pleiteantes de reduções tarifárias na listagem geral dos maiores atores.

Tendo isso em vista, é importante também fazermos em paralelo a verificação dos atores mais atuantes na Letec, ainda que a amostra seja de apenas 58% (em comparação à taxa de 97% do desabastecimento), para que possamos verificar o comportamento dos atores dentro da possibilidade também de majorar alíquotas.

Em primeiro lugar dentre os identificados aparece a Abal, com seis pleitos, todos de redução tarifária, seguida da empresa EMS S.A., com cinco pleitos de exclusão de redução tarifária previamente concedidos. A justificativa para o deferimento desses pleitos de exclusão pelo Gecex foi a demonstração da capacidade produtiva do laboratório com início de produção nacional. Assim, a retirada da redução tarifária anteriormente concedida pelo órgão sinalizaria uma proteção explícita à indústria nacional.

A junção entre a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a Associação Nacional dos Exportadores de Algodão (Anea) para apresentação de pleitos referentes a algodão e seus produtos foi responsável por quatro solicitações de redução tarifária.

Com três solicitações cada, temos a Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina), com três pedidos indeferidos de exclusão de tarifas antes reduzidas; Apice, com três pedidos de redução tarifária indeferidos; e a

---

<sup>39</sup> Foram consideradas 22 empresas no Top 20, pois a lista inclui todas as empatadas na última colocação.

<sup>40</sup> Foram consideradas 24 empresas no Top 20, pois a lista inclui todas as empatadas na última colocação.

BASF S.A., com a aprovação de duas solicitações de aumento de tarifa e uma exclusão de aumento antes concedida.

De forma geral, vemos que por meio da Letec há uma guinada referente à proteção da indústria nacional, seja por meio de aumento de alíquotas, seja cancelando reduções anteriormente concedidas. Entretanto, ainda assim há a predominância de pleitos relacionados à redução tarifária.

## 4.10 Análise dos pedidos solicitados pelos atores mais atuantes

Conforme já verificado anteriormente, os setores com produtos com maior número de pleitos nos mecanismos de exceção são o químico, o de maquinário e o de plástico. Apesar disso, as associações com maior número de pleitos são aquelas ligadas a fibras artificiais e sintéticas, produtos de limpeza, alimentação e têxteis.

Sendo assim, para fins da análise aqui proposta, é importante identificar qual a ligação entre os setores mais pleiteados e as organizações mais atuantes nos mecanismos de exceção. Para termos maior clareza a respeito da cesta de produtos dos cinco primeiros atores, a depuração desceu em nível de capítulo da NCM.<sup>41</sup>

- I) **Abrafas: A maior organização pleiteante dos mecanismos de exceção levantados concentrou seus pedidos nos capítulos referentes ao setor químico com 23 pleitos no total. O único pleito coletivo do qual a associação fez parte, juntamente com a empresa M&G Polímeros, foi relacionado a pedido de exclusão de um aumento tarifário de produto constante no capítulo 29 (produtos químicos orgânicos).**

Dentre o total de 34 pleitos apresentados em todos os mecanismos, apenas um não foi deferido pelo Gecex, correspondente também a produto do capítulo 29, no qual se solicitava a inclusão no mecanismo de desabastecimento. A justificativa apresentada pela Camex ao negar o pedido foi a de que ele representava pequeno impacto econômico diante do reduzido número de vagas (o insumo pedido representava apenas 2% do valor do bem final).

---

<sup>41</sup> A base de dados traz os produtos no nível de oito dígitos. Entretanto, de forma a evitar qualquer tipo de alegação de sigilo comercial com o cruzamento de dados, optou-se por expressar as análises realizadas apenas em termos de capítulo.

Quadro 2 - Cesta de produtos da Abrafas (1º colocado)		
Capítulo	1) Abrafas – Associação Brasileira de Produtores de Fibras Artificiais e Sintéticas	
28	Produtos químicos inorgânicos.	8
29	Produtos químicos orgânicos.	15
39	Plástico e suas obras.	6
54	Filamentos sintéticos ou artificiais; lâminas e formas semelhantes de matérias têxteis sintéticas ou artificiais.	5
Total geral		34

Fonte: Elaboração própria.

- II) Abipla: A associação apresentou metade de seus pleitos como individuais nas atas levantadas e o restante como pleitos em conjunto. Também metade de seus pedidos refere-se ao capítulo 15, de gorduras e óleos, representado em quase sua totalidade pelos pedidos em conjunto relacionados ao óleo de palmiste,<sup>42</sup> apresentados no mecanismo de desabastecimento tendo em vista a insuficiência de produção regional do produto. A organização também teve apenas um pleito indeferido pelo órgão de comércio exterior, este do capítulo 28, no qual se demandava redução tarifária de 10% para 2%. As justificativas apresentadas pelo órgão técnico foram: já havia sido dada redução tarifária em momento anterior; as estatísticas demonstravam queda no consumo; e havia outros pleitos com maior relevância econômica para o número limitado de vagas.**

**Quadro 3 - Cesta de produtos da Abipla (2º colocado)**

<sup>42</sup> Insumo na indústria de higiene, pessoal, química, de limpeza e de alimentos.

Capítulo	2.1) Abipla – Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins	
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal.	15
28	Produtos químicos inorgânicos.	28
Total geral		18

Fonte: Elaboração própria.

**III) Fundação Butantan: Empatada em número de pleitos apresentados com a Abipla, a Fundação Butantan concentrou todos os seus pedidos no capítulo referente a produtos farmacêuticos, todos eles sendo solicitados e aprovados de forma individual pela instituição no mecanismo de desabastecimento.**

**Quadro 4 - Cesta de produtos da Fundação Butantan (2º colocado)**

Capítulo	2.2) Fundação Butantan	
30	Produtos farmacêuticos.	30
Total geral		18

Fonte: Elaboração própria.

**IV) Abia: A associação dividiu todos os seus pleitos em conjunto também com a Abipla e outras associações, na solicitação referente ao óleo de palmiste do capítulo 15. O restante de seus pedidos concentra-se principalmente na sardinha (capítulos 3 e 16).**

A entidade obteve o total de três pleitos indeferidos no mecanismo de desabastecimento, dois deles referentes a sardinhas congeladas.

**Quadro 5 - Cesta de produtos da Abia (4º colocado)**

Capítulo	4) Abia – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação	
3	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos.	6
13	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais.	1
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentícias elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal.	9
16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos.	1
Total geral		17

Fonte: Elaboração própria.

- V) Abit: Com a quinta posição, a Abit teve a maior parte dos seus pleitos concentrada no capítulo 32, no qual se encontram os produtos de tintas para impressão digital. Os quatro pleitos em conjunto dos quais fez parte, juntamente com a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a Associação Nacional dos Exportadores de Algodão (Anea), referiam-se a algodão e seus derivados. A associação teve ainda dois pedidos negados pelo Gecex, referentes a corantes (capítulo 32), por problemas relacionados à correta classificação do produto na NCM apontada.**

**Quadro 6 - Cesta de produtos da Abit (5º colocado)**

Capítulo	5) Abit – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção	
32	Extratos tanantes e tintoriais; taninos e seus derivados; pigmentos e outras matérias corantes; tintas e vernizes; mástiques; tintas de escrever.	6
52	Algodão.	1

55	Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas.	9
Total geral		16

Fonte: Elaboração própria.

Na listagem da cesta de produtos dos cinco maiores pleiteantes, conseguimos notar a presença dos capítulos relacionados aos produtos químicos, que constam como primeiro lugar geral nas solicitações por setor dos mecanismos de desabastecimento. Também há a presença de produtos da Seção de plásticos (capítulos 39 e 40) na listagem, terceira colocação no geral. Entretanto, o segundo lugar, referente a maquinário, não aparece na listagem das cinco primeiras empresas, tendo sido listado nesta ordem de pleiteantes pela empresa Delphi Automotive Systems Ltda na nona posição e pela empresa WEG S.A., também na nona posição.

## 4.11 Sugestões de aperfeiçoamento dos mecanismos de exceção e melhorias implementadas

Durante o levantamento de dados desta pesquisa, constatou-se que havia espaço para melhorias tanto no fluxo de processo decisório dos mecanismos de exceção tarifária quanto na forma de publicização das atas.

Dentre as sugestões destaca-se a publicização dos pleitos em análise nos grupos técnicos, de modo a possibilitar manifestações contrárias e de apoio ao pleito solicitado. Os grupos que analisam os mecanismos de alteração temporária deveriam também ter atas públicas de modo a tornar mais transparente o processo decisório envolvendo as alterações tarifárias, com as justificativas da motivação do deferimento ou indeferimento.

O mecanismo de Ex-Tarifário deveria também ter seu processo publicizado em todas as instâncias e não apenas em menções genéricas a minutas previamente elaboradas na discussão do Gecex.

As atas públicas, tanto dos grupos técnicos quanto dos grupos político-estratégicos, deveriam possuir modelo de elaboração, contendo orientação quanto às informações mínimas a serem disponibilizadas.

Em relação ao estoque passado da Camex, deveria ser implementada base de dados completa com os documentos públicos relacionados ao processo, principalmente as atas e resoluções, de forma a facilitar pesquisas a respeito do tema, e para cumprimento de determinações legais de transparência ativa imposta pela Lei de Acesso à Informação. Atualmente os documentos encontram-se divididos em dois sítios eletrônicos distintos e a documentação disponibilizada após 2018 não possui mecanismo de busca para auxiliar na localização.

Assim como já é realizado pelo mecanismo de desabastecimento, a Camex deveria tornar pública sua base de dados e a história de pleitos analisados pelo órgão.

Conforme a análise de desempenho da Nova Camex<sup>43</sup> publicada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), lançada em abril de 2021, relembramos as críticas realizadas à transparência da Camex, especialmente do Gecex. Adicionalmente em relação ao grupo técnico, a confederação também critica a ausência de informações publicadas e a intempestividade das atas.

Felizmente, a maioria das sugestões aqui arroladas foi implementada a partir da publicação do Regimento Interno do novo grupo técnico criado de forma unificada para análise das alterações tarifárias – Comitê de Alterações Tarifárias (CAT), de caráter consultivo. Por meio da Resolução Gecex n.º 207/2021, de 28 de maio de 2021, foram instituídas as novas regras relacionadas ao fluxo processual dos mecanismos de exceção à TEC.

Dentre as novidades trazidas à luz a partir desse normativo está “dar publicidade ao recebimento e ao estágio de processamento” dos pleitos recebidos (art. 7º, inciso II). Além disso, estabelece também orientações para a elaboração das atas, conforme artigo 14:

Art. 14. De cada reunião, deverá ser lavrada uma ata sucinta, contendo os dados da reunião e a relação dos casos apreciados, fazendo-se constar o teor das recomendações aprovadas, destacando-se, ainda, se houver, as divergências de posições técnicas entre seus membros, bem como a relação dos processos sobre os quais membro do Comitê tenha solicitado maior prazo de análise.

Foram implementados também prazos de análise para o Comitê e orientações para identificação pelos pleiteantes das informações

---

<sup>43</sup> Referência à nova estrutura e às competências atribuídas pelo Decreto n.º 10.044/2019.

confidenciais, de modo a se publicar o restante do processo, abrindo assim espaço para manifestações técnicas contrárias.

O regimento também formaliza prática já apontada de alteração entre os mecanismos existentes, independentemente do indicado pelo pleiteante, de modo que o CAT o que é julgue mais adequado ao fim pretendido.

Outro ponto importante com a vigência dos novos procedimentos foi o início da publicação no sítio eletrônico da Camex, a partir de julho de 2021, de tabelas com os pleitos recebidos, seu status, o pleiteante, o pedido e o número do processo no Sistema Eletrônico Integrado (SEI) para consulta. Foi também aberto canal junto aos atores privados para a promoção dessas melhorias de transparência (BRASIL, 2021d).

Não houve, entretanto, publicação relacionada aos estoques passados, exceto as informações daqueles que tiveram sua finalização após a entrada em vigor do Regimento Interno do CAT.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Quando da solicitação das atas faltantes por meio de processo da LAI no início de 2021, solicitei também o acesso a qualquer tabela ou base de dados referente aos pleitos dos mecanismos de exceção. Em resposta oficial, a SE-Camex informou não haver tabela ou base de dados referente ao assunto. Conforme verificado, a publicação dos pleitos (exceto pelos processos de desabastecimento) começou a ser realizada a partir da publicação do novo regimento do CAT.



# 5

5

CONCLUSÃO



## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa dá continuidade às análises pretéritas no âmbito acadêmico sobre a identificação dos setores com maior nível de protecionismo (NONATO, 2015), sobre o processo decisório da Camex (SANTOS; STEINER, 2019) e sobre os procedimentos específicos para o pleito de alterações tarifárias (BARROS; SOUZA, 2020).

A base de dados aqui composta visa a reunir esses três elementos de forma a identificar entre os anos de 2011 e 2018 os principais atributos em relação aos mecanismos de exceção da TEC, como sua forma de utilização, a predominância relacionada à majoração ou diminuição de tarifas e as principais características dos maiores utilizadores desses instrumentos.

A análise do banco de dados montado demonstrou que grande parte dos pleitos de exceção tarifária era de redução tarifária, inclusive naqueles mecanismos em que há a possibilidade de majoração de alíquota. Tal comportamento deve-se provavelmente à característica própria da TEC de já possuir alíquotas altas de forma a proteger a economia nacional.

A hipótese inicial de que os produtos mais demandados nos instrumentos de alteração tarifária seriam aqueles correspondentes aos maiores setores representativos do fluxo de comércio brasileiro foi confirmada durante a pesquisa. As três seções com maior número de pleitos constavam nas cinco primeiras posições, de 21 possíveis, da balança comercial de importação, representada pelos setores químico, de maquinário e de plásticos, respectivamente.

Outra hipótese inicial levantada, a de que esses setores apresentariam seus pleitos por meio de associações, demonstrando maior organização em termos de defesa de seus interesses, foi refutada parcialmente. O maior número de apresentação de pleitos refere-se a empresas singulares, sem competência de representação coletiva. Entretanto, ao considerarmos as taxas de sucesso dos pleitos, há grandes diferenças entre os pedidos realizados em conjunto, por mais de um ente (cerca de 82%), os realizados por organizações coletivas (cerca de 70%) e os de empresas singulares (cerca de 58%).

Diante do alcance dessas taxas de sucesso, outra hipótese inicial foi confirmada, de que setores maiores e com maior organização teriam mais recursos para interferir em seu benefício nas decisões do Estado. Apesar de haver maior acesso aos mecanismos de exceção por

empresas individuais, a predominância das aprovações dá-se por empresas que apresentam um pleito de forma conjunta ou organizações que representem maior legitimidade à demanda.

Outro ponto refutado pela pesquisa é o de que a maior parte dos pleitos seria para majoração de alíquotas, tendo em vista a ideia concebida de que a indústria nacional seria um setor protecionista. Conforme levantamento realizado, mais de 70% dos pleitos apresentados eram de redução de alíquotas, inclusive nos instrumentos em que era possível realizar a majoração.

Tal comportamento pode ser explicado pela própria característica protecionista da TEC, em que os mecanismos de exceção tarifária viriam para aliviar a tensão dos setores importadores sem competição nacional, de forma a desonerar toda a cadeia produtiva e diminuir a pressão inflacionária dos bens.

Outro ponto concluído no estudo é que apesar da mudança brusca de governo acontecida em 2016, e conseqüentemente do viés ideológico dos governantes, não houve alterações bruscas em relação às políticas relacionadas ao comércio exterior. Esse cenário pode ser interpretado de duas formas: primeiro, considerando que as características técnicas seriam intrínsecas às análises do Gecex e da Camex, não comportando muito espaço para variações político-econômicas; ou considerando que o fluxo decisório já teria sido captado politicamente pelos setores produtivos, de modo que as variações seriam controladas de acordo com a concordância ou não da indústria nacional.

Tendo em vista que não há transparência total em relação à motivação dos deferimentos e dos indeferimentos, e que no decorrer da análise notou-se que havia sempre a preocupação dos órgãos colegiados em confirmar as informações com as organizações representativas patronais, tendemos a nos voltar para a segunda opção.

Há muito a ser melhorado nos mecanismos de exceção tarifária, principalmente no quesito referente à transparência das decisões. A criação do Comitê de Alterações Tarifárias (CAT) e a publicação de seu Regimento Interno correspondente, com orientações e prazos mais claros a respeito do fluxo decisório, iniciaram um processo essencial de democratização e publicização de instrumento tão importante para a economia brasileira.

A viabilização do presente trabalho pôde jogar luz sobre o comportamento dos principais atores do comércio exterior e contribuir para direcionar melhor as políticas públicas a fim de aumentar a

representatividade nos mecanismos de exceção e também para estudar maneiras definitivas de diminuir as tensões econômicas e inflacionárias hoje resolvidas temporária e parcialmente pelos mecanismos de exceção.



REFERÊNCIAS

**REFERÊNCIAS**

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUANEIRAS. **Tecwin – Web**. 2022. Disponível em: <<https://www.aduaneiras.com.br/Produtos/TECwinWeb>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

AMARAL, M. Padrões privados e a atuação ou omissão do Estado: protecionismo público-privado? **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 403-434, 2015.

AZEVEDO, A.F.Z.; MASSUQUETTI, A. TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática. **Análise Econômica**, mar. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/3336/7450>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2020**: O comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor. 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32437/211457ovPT.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BARROS, J.; SOUZA, H. **Governança da política econômico-tarifária de combate à Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ibrac, 2020.

BAUMANN, R.; MESSA, A. **A economia política da política comercial no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Detalhamento do documento de empenho**. Portal da Transparência. 2021a. Disponível em: <<https://portaltransparencia.gov.br/despesas/empenho/170607000012021NE000432?ordenarPor=fase&direcao=asc>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 8.807**, de 12 de julho de 2016. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Decreto/D8807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8807.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 10.044**, de 4 de outubro de 2019. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D10044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D10044.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 10.242**, de 13 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/Decreto-n-10.242-de-13-de-fevereiro-de-2020-243324041>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.527**, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Camex – Câmara de Comércio Exterior**. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Camex – Câmara de Comércio Exterior. **Perguntas frequentes**. 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Camex promove workshop para esclarecer pleitos e apresentar papel do Comitê de Alterações Tarifárias**. 2021d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/camex-promove-workshop-para-esclarecer-pleitos-e-apresentar-papel-do-comite-de-alteracoes-tarifarias>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Estatísticas – dados abertos**. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario/estatisticas-dados-abertos>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Lebit**. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/ex-tarifario-letec-e-lebit/lebit>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Resolução GMC n.º 49/19 (casos de desabastecimento)**. 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/resolucao-gmc-no-49-19-casos-de-desabastecimento>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Tarifa Externa Comum (TEC)**. 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/tarifas/tarifa-externa-comum>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

CASTILHO, M.R. **A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil**. [S.l.]: Fiesp, 2015.

CASTILHO, M.R.; MIRANDA, P. **Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Alterações de tarifa de importação**: diagnóstico e propostas para aprimoramento dos instrumentos no Brasil e no Mercosul. Brasília: [s.n.], 2019.

\_\_\_\_\_. **Análise de desempenho da Câmara de Comércio Exterior (Camex) em 2020**. 2021. Disponível em: <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/b1/70/b17017cb-8b30-43b3-9de1-31308a2fa662/id\\_237012\\_analise\\_de\\_desempenho\\_da\\_camex\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/b1/70/b17017cb-8b30-43b3-9de1-31308a2fa662/id_237012_analise_de_desempenho_da_camex_web.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Quem somos**. 2022. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/atuacao-internacional/quem-somos/>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

COUGHLIN, C.C.; CHRYSTAL, K.A.; WOOD, G.E. Protectionist trade policies: A survey of theory, evidence, and rationale. In: \_\_\_\_\_. **International Political Economy**. [S.l.]: Routledge, 2002. p. 313-327.

FERNANDES, I. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (Camex) no Governo Cardoso. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 123-148, 2013.

\_\_\_\_\_. **Burocracia e política**: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GAZZOLI, E.L.; MESSA, A. **Impactos das tarifas dos insumos sobre a produtividade das firmas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

GRAZIANO, G. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.

GROSSMAN, G.M.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, v. 84, n. 4, p. 833-850, set. 1994.

GUIMARÃES, A.C; SIQUEIRA, R.B. Tarifa externa comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, 2011.

KUME, H.; PIANI, G. **Comércio e tarifa externa comum (TEC) no Mercosul**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

KUME, H.; PIANI, G; SOUZA, C. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C.H.; KUME, H. **A abertura comercial brasileira nos anos 1990**: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

LEGISWEB. **Portaria SDP n.º 92**, de 14 de maio de 2015. 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=284750>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MANCUSO, W.P.; GOZETTO, A.C.O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

MARTINS, I.G. (Coord.). **Tributação no Mercosul**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARZAGÃO, T.V. **Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005)**: uma análise econométrica à luz da teoria da proteção endógena. 2007. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

MERCOSUL. **Normativas**. 2022. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MESSA, A. **Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

MESSA, A.; OLIVEIRA, I.T.M. (Orgs.). **A política comercial brasileira em análise**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

NONATO, L.G. **Paradoxos da atuação do Brasil no sistema de comércio internacional**: protecionismo velado e reflexos na indústria nacional. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, A.C.J. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, n. 168, 2005.

OLIVEIRA, I.T.M. **Ideias para revisão da política comercial do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

RAMOS, D.P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão**: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998). 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.

SANTOS, L.G.C.; STEINER, A.Q. Processo decisório no Poder Executivo: uma análise da Camex no presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 69, 2019.

idp

idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO