

# HISTÓRICO E PERSPECTIVAS DO USO DE INSTRUMENTOS DE ALTERAÇÃO TARIFÁRIA NO BRASIL: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E/OU DE POLÍTICA INDUSTRIAL?

*Ana Luiza Taborda Vieira Sanches*<sup>1</sup>

*André da Cunha Michelin*<sup>2</sup>

*Bruna Linhares Ferrazzo*<sup>3</sup>

*Camila Emi Tomimatsu*<sup>4</sup>

*Caroline Ana Dias Jorge*<sup>5</sup>

*Igor Ribeiro Azevêdo*<sup>6</sup>

**Resumo:** <sup>7</sup>O Brasil conta com uma série de instrumentos de alteração tarifária, cuja regulamentação e aplicação têm observado constante aprimoramento a nível interno e, a passos mais lentos, a nível Mercosul. Inicialmente, foram tidos como instrumentos clássicos de política comercial. Entretanto, observou-se seu crescente uso e interlocução

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). LL.M. pela Georgetown University (em curso). Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

<sup>2</sup> Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em *Economía, Regulación y Competencia en los Servicios Públicos* pela *Universidad de Barcelona* (UB) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

<sup>3</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), com intercâmbio acadêmico na *University of Antwerp*. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

<sup>4</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da USP. LL.M. pela Universidade de Harvard. Doutora pela USP. Advogada no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

<sup>5</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da FGV/SP. Advogada no escritório Magalhães e Dias.

<sup>6</sup> Graduado em Direito, Mestre em Economia, e Doutorando em Economia pela USP. Advogado no escritório Magalhães e Dias – Advocacia.

<sup>7</sup> Os autores agradecem o valioso auxílio de Rafaela Benites Caffaro e de José Lucas Ramos Donzalisky para complementação do levantamento dos dados para determinados anos.

também com medidas de política industrial no país, com variância de interesses, de objetivos e de tendências ao longo dos anos. Não obstante o governo anterior tenha sido caracterizado por amplas reduções tarifárias, as perspectivas para o atual governo ainda estão se desenhando – o que é sinalizado inclusive pela abertura de Consulta Pública para definição de Estratégia Nacional de Comércio Exterior. As elevações tarifárias já implementadas no atual do governo, não obstante tenham sido ostensivamente publicizadas pela mídia, não ofuscaram reduções tarifárias que também foram implementadas na atual Administração sob diferentes instrumentos. No período de 2011 a outubro/2023, prevaleceram reduções *vis-à-vis* elevações tarifárias, sobretudo pelo uso da LETEC. Verifica-se, em síntese, que o histórico de alterações tarifárias mapeado no presente artigo parece sinalizar que, na prática, pouco importa se políticas tarifárias são classificadas como políticas comerciais ou políticas industriais, considerando que ambas parecem ter sido implementadas de forma complementar ao longo dos anos.

**Palavras-Chave:** Instrumentos de alteração tarifária. Política comercial. Política industrial. Análise empírica. Perspectivas.

**Abstract:** Brazil has a series of tariff change instruments, the regulation and application of which have seen constant improvement at the internal level and, at a slower pace, at the Mercosur level. Initially, they were considered classic trade policy instruments. However, its increasing use and dialogue with industrial policy measures in the country was also observed, with varying interests, objectives, and trends over the years. Although the previous Administration was characterized by broad tariff reductions, the prospects for the current Administration are still being developed – which is also signaled by the opening of a Public Consultation on a National Foreign Trade Strategy. The tariff increases already implemented under the current Administration, despite having been ostensibly publicized by the media, did not overshadow tariff reductions that were also implemented under the current Administration under different instruments. In the period from 2011 to October/2023, reductions prevailed *vis-à-vis* tariff increases, mainly due to the use of LETEC. In summary, the history of tariff changes mapped in this article seems to indicate that, in practice, it is indifferent whether tariff policies are classified as commercial policies or industrial policies, considering that both seem to have been implemented in a complementary manner throughout of years.

**Keywords:** Tariff change instruments. Trade policy. Industrial policy. Empirical analysis. Perspectives.

## 1. Introdução

Em 25 de maio de 2023, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Vice-Presidente Geraldo Alckmin publicaram um artigo no qual manifestaram, em síntese, a necessidade de recuperar o setor industrial brasileiro, por meio de uma política industrial “inteligente” (para o que chamaram de “neointustrialização”), colocando a indústria como “*o fio condutor de uma política econômica voltada para a geração de renda e de empregos mais intensivos em conhecimento, inclusive no setor de serviços*”.<sup>8</sup> Sinalizaram também que estão “*resgatando ainda a política comercial, que complementa a política industrial*” (destaque nosso), tendo indicado, ao final, o entendimento de que a política industrial “*trata da produção*”, ao passo que a política comercial “*promove sua vazão*”.

Com efeito, “política comercial” e “política industrial” são termos que têm sido invocados de forma recorrente em ações do governo brasileiro. Convém esclarecer que, para fins do presente artigo, entende-se que “política industrial” é caracterizada por um conjunto de ações estratégicas do governo visando promover a atividade produtiva e induzir mudanças tecnológicas, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.<sup>9</sup> Política comercial, por sua vez, poderia ser entendida como a política de comércio exterior de dado país ou bloco. Envolve diversos instrumentos, tais como instrumentos de política de

---

<sup>8</sup> Cf. <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neointustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

<sup>9</sup> Tais ações envolvem instrumentos de incentivo e regulações que influenciam a alocação de recursos nos diferentes setores da economia, e podem: (i) influenciar o nível de competição enfrentado pelas empresas (como medidas de controle de processos de fusão e aquisição, políticas de concessão de patente); (ii) influenciar o ambiente de atividades das empresas (como concessão de crédito subsidiado para inovação). Cf. CASTILHO, Marta; MIRANDA, Pedro. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014 in *A Política Comercial Brasileira em Análise*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017, p. 15. Disponível em: <[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129\\_livro\\_politica\\_comercial.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129_livro_politica_comercial.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2023.

exportações e de importações (como a tarifa aduaneira), barreiras não-tarifárias, de defesa comercial e programas de créditos para exportação.<sup>10</sup>

Instrumentos de política comercial podem ser utilizados de forma articulada com instrumentos de política industrial. Essa interação, na visão de Suzigan e Furtado, deveria inclusive se concretizar de forma harmônica, sem ambiguidades em termos de sinais transmitidos entre os agentes, numa concepção de política industrial como estratégia de desenvolvimento.<sup>11</sup>

O uso dos diferentes instrumentos de alteração tarifária pelo governo brasileiro, na percepção dos autores, é um exemplo da concretização da interação próxima entre objetivos de política industrial e de política comercial.

Nessa toada, desde a primeira reunião de 2023 do Comitê Executivo de Gestão (Gecex) da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o governo federal publicou certas medidas que implicaram na elevação do imposto de importação incidente sobre diversos produtos, a começar pela elevação tarifária das alíquotas de importação de resinas plásticas, e de cinco modelos de pneus de carga.<sup>12</sup> Como justificativas, alegou-se, em síntese, que: (i) os fabricantes de pneus nacionais vinham enfrentando queda na produção causada pelo aumento de importados, ao ponto de ameaçarem paralisar a produção e realizar demissões com os estoques cheios; e (ii) que as reduções das alíquotas sobre resinas plásticas supostamente tiveram consequências danosas para o setor

---

<sup>10</sup> Id. Tais instrumentos também potencialmente afetam as condições de concorrência no mercado doméstico, e/ou influenciam a alocação de recursos entre as diferentes atividades.

<sup>11</sup> “*Trata-se de administrar os vários instrumentos – sistema de proteção, financiamento, promoção de exportações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes e outros – de modo harmônico, sem ambiguidades em termos dos sinais transmitidos aos agentes, e de forma consistente com os objetivos da estratégia industrial. Isto pode ser determinante para o sucesso ou fracasso da estratégia. Por exemplo, movimentos contraditórios da taxa de câmbio e da tarifa aduaneira (ou outros instrumentos de proteção...) (...) ou com prioridades diferentes das estabelecidas pela PI [política industrial], e legislações que criem incertezas (...) distorcem os efeitos alocativos desejados e impedem que a PI funcione como uma estratégia de desenvolvimento*” (SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006, p. 167).

<sup>12</sup> Implementada pelas Resoluções Gecex n. 381/23 e n. 459/23.

químico brasileiro, com o aumento das importações e queda de preço de venda das resinas nacionais, tendo o segmento registrado paralisação em pelo menos uma linha de produção de resina PET.<sup>13</sup> Outro destaque foi a elevação tarifária para determinados produtos lácteos em agosto/2023<sup>14</sup> - decisão que, segundo o Secretário-Executivo do MDIC, considerou a situação delicada por que passava a pecuária de leite no país.<sup>15</sup>

Essas declarações, portanto, fazem parecer que o governo brasileiro utilizou e utiliza instrumentos de alteração tarifária para consecução de objetivos que entende ser de interesse público. Tradicionalmente, tais instrumentos são considerados como instrumentos de política comercial de um país. Contudo, observando-se, por exemplo, as razões invocadas para justificar alterações tarifárias recentemente implementadas, vê-se uma aparente interação próxima com objetivos de política industrial.

Inicialmente, o Brasil parece ter empregado mecanismos de ajuste tarifário para proteger sua indústria nacional. Mesmo que assim o fosse, essa utilização de tarifas seria legitimada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que o propósito das tarifas é conferir vantagem de preço aos bens produzidos localmente e gerar receita para os governos. Desde que respeitados os limites máximos negociados na Rodada Uruguai, do ponto de vista legal, é possível sustentar que não há irregularidades na imposição de tarifas, seja como instrumento de política comercial ou industrial.

Para além do olhar para a indústria nacional, os governos podem optar pela redução das tarifas como meio de promover o bem-estar – visto ser compreensível que a liberalização do comércio possa resultar em maior bem-estar econômico. Tal motivação também parece ter pautado certas práticas do governo brasileiro ao longo dos anos com frequência.

Com esse pano de fundo, o presente artigo pretende (i) compreender melhor como se desenvolveu o uso de instrumentos de alteração tarifária no Brasil nos últimos anos, bem como o seu uso seja

---

<sup>13</sup> Cf. <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/gecex-aprova-volta-de-tarifa-de-importacao-para-pneus-de-carga-e-recompoe-aliquotas-de-resinas-plasticas>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

<sup>14</sup> Implementada pela Resolução Gecex n. 511/2023.

<sup>15</sup> Cf. <<https://agromais.uol.com.br/conteudo/gecex-aprova-o-aumento-do-imposto-de-importacao-para-tres-produtos-lacteos>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

como instrumento de política comercial, seja de política industrial; (ii) refletir sobre a utilização de instrumentos de alterações tarifárias temporárias para estas políticas; e (iii) olhando prospectivamente, prognosticar possíveis perspectivas acerca do uso desses instrumentos no atual governo.

## **2. Dos instrumentos de alteração tarifária no Brasil, e do seu uso no contexto de políticas comerciais e industriais**

No Brasil, alterações na nomenclatura e nas alíquotas do imposto de importação são competências delegadas ao Gecex.<sup>16</sup> As alterações tarifárias podem ter natureza permanente ou temporária. O Gecex é atualmente responsável, no contexto de alterações tarifárias permanentes, pela (i) gestão da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), para definição das posições brasileiras no Comitê Técnico nº 1 (CT-1) do Mercosul e, tratando-se de alterações tarifárias temporárias, pela (ii) Lista de Exceção à TEC do Brasil (LETEC<sup>17</sup>); (iii) ações pontuais de desabastecimento – Resolução GMC 49/19<sup>18</sup>; (iv) Lista de Exceção à TEC de Bens de Informática e Telecomunicações e de Bens de Capital – LEBITBK; (v) Lista de redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação para combate à COVID-19; (vi) Regime de Ex-tarifários de Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) de Bens de Capital (BK); (vii) Regime de Autopeças Não-Produzidos<sup>19</sup>; e (viii) Regime de Autopeças Não-Produzidos.<sup>20 21</sup>

<sup>16</sup> Órgão interministerial a quem compete, *inter alia*, “atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior”, cabendo-lhe, dentre outras competências, (i) “formular orientações e editar regras para a política tarifária na importação e na exportação”, (ii) “estabelecer as alíquotas do imposto de importação”; e (iii) “alterar, na forma estabelecida nos atos decisórios do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, a Nomenclatura Comum do MERCOSUL”.

<sup>17</sup> Anexo V da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021.

<sup>18</sup> Anexo IV da Resolução Gecex nº 272, de 19 de novembro de 2021.

<sup>19</sup> Resolução Gecex nº 284, de 21 de dezembro de 2021 – redução a 2%.

<sup>20</sup> Decreto - Resolução Gecex nº 285, de 21 de dezembro de 2021 – isenção do Imposto de Importação.

<sup>21</sup> Os cinco primeiros instrumentos (NCM/TEC, LETEC, desabastecimento, LEBITBK e Covid-19) são instrumentos cujos pleitos e análises são coordena-

### 2.1. *Instrumentos de alteração tarifária permanente vs. temporária*

Em mais detalhes, alterações tarifárias permanentes podem resultar na modificação das descrições das mercadorias, na criação/eliminação de códigos da NCM, ou, ainda, na alteração na TEC. Pleitos para alteração tarifária permanente devem ser apresentados e aprovados tanto no âmbito doméstico<sup>22</sup> quanto regional, no Mercosul.<sup>23</sup> Devido à sua extensão temporal – sem prazo certo para conclusão, e considerando o alongado trâmite no Mercosul – e procedimental, bem como à necessidade de convergência de interesses (consenso) entre os Membros do Mercosul, pode ser visto como instrumento de política comercial de longo (ou até longuíssimo) prazo, e de difícil atribuição a um governo ou a uma gestão governamental em específico.

No que tange às alterações tarifárias temporárias, as ações pontuais de desabastecimento têm escopo claro e específico, qual seja, “*garantir o abastecimento normal e fluido de produtos no Mercosul*” (ou seja, endereça situação fática de desabastecimento *regional*), conforme disposto na Resolução GMC nº 49/19 – que prevê ainda se tratar de ação “*de caráter excepcional no campo tarifário*”.

Trata-se de instrumento técnico, e que, em tese, não fora concebido como instrumento de política comercial nem de política industrial. Entretanto, na prática, as hipóteses de uso da norma<sup>24</sup> são

---

dos pela Subsecretaria de Estratégia Comercial da Secretaria-Executiva da CAMEX (*STRAT/SE-CAMEX/ME*), e tratados no âmbito do Comitê de Alterações Tarifárias (*CAT*). Já os três últimos (Regimes de autopeças não-produzidas e Regime de Ex-tarifários de BIT e BK) são instrumentos cujos pleitos e análises são coordenados pela Subsecretaria de Indústria (SI) da Secretaria Especial da Produtividade, Emprego e Competitividade. Uma vez analisados, esses pleitos são elevados para deliberação do Gecex. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/alteracao-de-imposto-de-importacao/alteracoes-tarifarias>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

<sup>22</sup> No caso de um pleito brasileiro, deve tramitar até obter uma deliberação favorável pelo Gecex.

<sup>23</sup> Inicialmente, no CT-1, e, se aprovado, será elevado para deliberação à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e, em seguida, ao Grupo de Mercado Comum (GMC), que promove a deliberação final, para posterior internalização nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais caso aprovado.

<sup>24</sup> Previstas no art. 2º da Resolução GMC nº 49/19.

relativamente abrangentes<sup>25</sup>, abarcando não só capacidade/produção insuficiente, como também *ausência de produção regional de um bem similar com as características exigidas pelo processo produtivo* da indústria do Estado Parte solicitante.

Neste particular, há, em tese, a possibilidade de utilizar-se desse instrumento também para finalidade desenvolvimentista da indústria local. Eventual uso com viés mais político, por sua vez, em teoria seria limitado em vista de restrições inerentes ao próprio instrumento – como a necessária aprovação do pleito no âmbito do Mercosul, e as restrições quantitativas para sua utilização (até 100 códigos NCM por Estado Parte).

A LETEC, por sua vez, é expressamente referenciada na Decisão CMC nº 26/15 como um dos “*instrumentos de política comercial que promovam a competitividade na região*”<sup>26</sup>, o qual possibilita a aplicação unilateral e temporária de alíquotas diferentes da TEC por cada Estado Membro (isto é, superiores ou inferiores à TEC) para uma lista de até 100 códigos da NCM vigente até dezembro de 2028<sup>27</sup>. Os elementos que o governo brasileiro sinaliza como importantes na análise de pleitos de alteração da LETEC são: (i) impactos econômicos esperados com a alteração de alíquota proposta<sup>28</sup>; (ii) cenário atual de produção e competitividade do produto com o atual nível de proteção e alterações esperadas com o novo nível proposto; (iii) impactos sobre a estrutura tarifária do elo produtivo no qual o produto está inserido; e (iv) urgência

---

<sup>25</sup> Quais sejam: (a) inexistência temporária de produção regional do bem; (b) existência de produção regional do bem, mas o Estado Parte produtor não conta com oferta suficiente para atender à quantidades demandadas; e (c) existência de produção regional de um bem similar, mas este não possui as características exigidas pelo processo produtivo da indústria do Estado Parte Solicitante.

<sup>26</sup> Cf. <[https://sim.mercosur.int/simfiles/normativas/58074\\_DEC\\_026-2015\\_PT\\_Modific%20%20Dec%2058-10.pdf](https://sim.mercosur.int/simfiles/normativas/58074_DEC_026-2015_PT_Modific%20%20Dec%2058-10.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>27</sup> No caso do Brasil, conforme previsto na Decisão CMC nº 26/15, atualizada pela Decisão CMC nº 11/21. Vale ressaltar que, em teoria, essa Lista pode ser alterada em até 20 códigos a cada seis meses.

<sup>28</sup> Tais como 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.

e relevância da alteração proposta (importante considerando a limitação do número de vagas e grande demanda pelo instrumento).<sup>29</sup>

Os elementos de análise elencados revelam que se trata de um instrumento mais abrangente e flexível que o instrumento de desabastecimento – afinal, pode implementar elevações ou reduções tarifárias, de forma unilateral, com vigência imediata uma vez aprovada, e sem a obrigatoriedade da previsão de uma cota e de prazo determinado. Tais características possibilitaram e possibilitam a “politização” desse instrumento ao longo dos anos, com a inclusão e exclusão de produtos de maior interesse político em dado momento, como se verá no item 2.3 mais abaixo.

Outro instrumento que vale destacar é o Regime de Ex-tarifários de BIT e de BK<sup>30</sup>, o qual autoriza a redução temporária das alíquotas do Imposto de Importação para esses bens, suas partes e componentes, quando não há produção equivalente no Brasil.<sup>31</sup> Esse mecanismo apresenta um claro viés desenvolvimentista ao (i) facilitar o aumento de investimentos em BK e BIT que não são produzidos localmente, (ii) fomentar a inovação ao permitir a incorporação de tecnologias inexistentes no Brasil, impactando positivamente na produtividade e competitividade, e (iii) gerar um efeito multiplicador, contribuindo para a criação de empregos e renda em diversos setores da economia brasileira.<sup>32</sup> Conforme será detalhado no item 2.3 mais abaixo, o uso desse instrumento parece ter se dado de forma constante ao longo dos diferentes governos.

Por fim, outro instrumento mais recente de exceção à TEC (para redução tarifária temporária) de destaque é a lista de redução temporária das alíquotas do imposto de importação para combate à

---

<sup>29</sup> Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/lista-de-excecoes-a-tarifa-externa-comum>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>30</sup> Instrumento de exceção à TEC no âmbito da autorização (*waiver*) do Mercosul para produtos classificados na NCM como Bens de Informática e Telecomunicações (BIT) e Bens de Capital (BK) consoante a Decisão CMC nº 25/15.

<sup>31</sup> Resolução GECEX nº 512, de 16 de agosto de 2023.

<sup>32</sup> Sítio do MDIC: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario>. Acesso em: 13 nov. 2023.

COVID-19, cuja vigência foi prorrogada até 31 de março de 2024.<sup>33</sup> Trata-se de lista de produtos cujas alíquotas do Imposto de Importação foram temporariamente reduzidas a zero, com o objetivo de facilitar o combate à pandemia do Corona Vírus / Covid-19.<sup>34</sup> Destarte, em teoria, não foi concebido como instrumento estritamente de política comercial ou industrial, mas sim para endereçar situação emergencial (pandemia). Todavia, o fato de a lista continuar vigente (até março/2024) – não obstante a Organização Mundial da Saúde (OMS) já tenha declarado o fim da emergência de saúde pública em maio de 2023 – poderia relativizar a finalidade atual de se manter a lista ativa.

Superado esse breve apanhado conceitual sobre alguns dos principais instrumentos de alteração tarifária, apresentar-se-á brevíssimo histórico sobre a TEC e os mecanismos de exceção à TEC, antes de proceder à análise do efetivo uso dos instrumentos em tela.

## 2.2. Breve histórico

O Tratado de Assunção (1991)<sup>35</sup> formalizou a decisão da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai de constituir um Mercado Comum (o Mercosul), o qual implicaria, *inter alia*, “o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum”<sup>36</sup>. Conforme diretrizes estabelecidas desde 1992, a TEC<sup>37</sup> deve (i) incentivar a competitividade dos Estados Partes; (ii) seus níveis

<sup>33</sup> Criado pela Resolução Gecex nº 17, de 17 de março de 2020, ao amparo do artigo 50, alínea ‘d’, do Tratado de Montevideu de 1980. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/reducao-temporaria-covid-19>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>34</sup> Segundo anunciado pela CAMEX, a lista foi originalmente elaborada “com o objetivo de incrementar a oferta de medicamentos destinados a combater a pandemia, bem como de máquinas e insumos utilizados para a fabricação desses produtos, aumentando sua disponibilidade e diminuindo, assim, os custos para o sistema de saúde brasileiro e, também, para o cidadão”. Cf. <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/reducao-temporaria-covid-19>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>35</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 350/1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>36</sup> Cf. art. 1º do Tratado de Assunção.

<sup>37</sup> Recorde-se que a TEC foi implantada no Brasil pelo Decreto nº 1.343/94.

tarifários devem contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado; e (iii) atender a critérios pré-estabelecidos.<sup>38</sup> A aprovação da TEC<sup>39</sup> incluiu ainda alguns mecanismos de ajuste das tarifas nacionais, através de Listas de Exceções, com prazos definidos para convergência aos níveis da TEC. Desde então, a NCM e a TEC passaram por alterações pontuais, com destaque para alterações em 2006, em 2011, 2016 e em 2022.<sup>40 41</sup>

Em 2019, o governo federal empreendeu esforços para reformar e reduzir a TEC do Mercosul, visando a reduzir e a normalizar a TEC para aproximá-la das tarifas médias mundiais.<sup>42</sup> Nesse espírito, implementou, por exemplo, reduções tarifárias de diversos produtos em até 10% em novembro/2021<sup>43</sup> e em maio/2022<sup>44</sup> – de forma unilateral, temporária e com fundamento no art. 50, “d” do Tratado de Montevidéu, resultando em redução tarifária incidente sobre mais de 87% dos códigos tarifários da NCM.

Em julho/2022, o Mercosul acordou reduzir em 10% as alíquotas da TEC para a maior parte do universo tarifário.<sup>45</sup> Segundo anunciado

---

<sup>38</sup> Quais sejam: a) ter pequeno número de alíquotas; b) baixa dispersão; c) maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva (importação); d) que o nível de agregação para o qual seriam definidas as alíquotas era de seis dígitos. Cf. <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/contatos/9-assuntos/categ-comercio-exterior/341-certificado-form-11>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>39</sup> Em linhas gerais, a TEC apresenta níveis que variam de 0% e 20%, sendo insumos em geral tarifados entre 0 e 12%, bens de capital em 14%, bens de informática e telecomunicações terminados em 16%, e bens de consumo em 18 a 20%.

<sup>40</sup> Cf., respectivamente, Resolução Camex nº 43/06; Resolução Camex nº 94/11; Resolução Camex nº 125/16; e Resolução Gecex nº 272/21.

<sup>41</sup> Lembrando que o Sistema Harmonizado (SH) é revisado há cada cinco anos pela Organização Mundial das Aduanas, para promover atualizações e adaptações na classificação de mercadorias.

<sup>42</sup> Cf. ALCARAZ, Fernando. A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas in Revista Brasileira de Comércio Exterior, ed. 140, pág. 4, 2019. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140\\_Alcaraz.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140_Alcaraz.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2023.

<sup>43</sup> Via Resolução Gecex nº 269/2021.

<sup>44</sup> Via Resolução Gecex nº 353/2022.

<sup>45</sup> Resguardadas as exceções já existentes no bloco.

pelo governo brasileiro à época, “*a medida vale para cerca de 80% do universo tarifário e aproxima os níveis tarifários praticados pelo Brasil e demais sócios do bloco da média praticada internacionalmente, especialmente pelos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*”.<sup>46</sup>

Ocorre que, no início da nova Administração Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou<sup>47</sup> um Relatório de auditoria operacional cujo objetivo foi avaliar a governança da definição da TEC e de suas exceções, e a gestão do processo decisório de alterações de alíquotas do imposto de importação e de cotas de importação que se dão nos órgãos e instâncias colegiadas da Camex.<sup>48</sup> No referido Relatório, os Ministros do TCU apresentaram diversas recomendações à SE-Camex<sup>49</sup>, ao Conselho de Estratégia Comercial da Camex<sup>50</sup>, ao Gecex<sup>51</sup> e à Camex como um todo, visando a aprimoramentos em transparência, à elaboração de uma estratégia e de diretrizes de política de comércio exterior, dentre outros pontos. Especificamente à Camex<sup>52</sup>, recomendou que apresentasse, no prazo de 120 dias, “*plano de ação com medidas*

<sup>46</sup> Cf. <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/conse-lho-reduz-em-10-as-aliquotas-da-tarifa-externa-comum-do-mercosul>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>47</sup> Em sessão de 25 de janeiro de 2023.

<sup>48</sup> Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A88%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A88%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>49</sup> À SE-CAMEX, recomendou “*que assegure aos interessados, independentemente de requerimentos, o acesso aos processos de pleitos de alteração tarifárias, inclusive as manifestações de terceiros, as notas técnicas da Subsecretaria de Estratégia Comercial (Strat) e as decisões do Comitê de Alterações Tarifárias (CAT) e do Comitê-Executivo de Gestão (Gecex)*”.

<sup>50</sup> Recomendou “*que elabore a estratégia e as diretrizes da política de comércio exterior, conforme previsto nos artigos 1º, caput, 3º, inc. I, do Decreto 10.044/2019*”.

<sup>51</sup> Recomendou ao Gecex “*que formule diretrizes da política tarifária de importação e de exportação*”.

<sup>52</sup> O TCU também recomendou à Camex que leve em consideração em suas avaliações de pleitos de alteração tarifária ou de concessão de cotas de importação “*a participação dos pleiteantes em outras políticas públicas que impactem em barreiras à importação*”.

*a serem tomadas, os responsáveis por essas medidas e os prazos para sua implementação*”. Segundo relatado pela Secretária-Executiva em agosto/2023<sup>53</sup>, a SE-CAMEX já apresentou o plano solicitado, cujo teor não foi publicizado até a presente data.

Resta claro, em teoria, que: (i) o governo brasileiro e os agentes econômicos no país podem se socorrer de diversos instrumentos de alteração tarifária, cada qual concebido para finalidades distintas; (ii) houve esforços de diferentes gestões do Governo Federal no sentido de harmonizar tarifas no âmbito do Mercosul a níveis internacionais; e (iii) também foram empreendidos esforços para aperfeiçoamento dos instrumentos de alteração tarifária disponíveis aos usuários no Brasil. Na prática, contudo, não há clareza sobre como se desenvolveu o uso desses instrumentos ao longo do tempo.

Nesse cenário, o presente artigo apresentará, doravante, os resultados de uma análise empírica com o objetivo de melhor compreender como se desenvolveu na prática o uso de alguns dos instrumentos acima referenciados.

### 2.3. *Análise empírica de alterações tarifárias implementadas pelo governo brasileiro desde 2011*

Utiliza-se de extenso levantamento das publicações no Diário Oficial da União (D.O.U.) de janeiro de 2011 a outubro de 2023 que implementaram alguma forma de alteração tarifária no país, de forma a contemplar período suficiente para análise de diferentes gestões presidenciais<sup>54</sup>. Os objetivos foram, em suma: (i) mapear todas as publicações que implementaram alterações tarifárias, e compilá-las em uma única base de dados; (ii) detalhar as alterações tarifárias implementadas; e, destarte, (iii) analisar a evolução histórica do uso de instrumentos de alteração tarifária no país desde 2011.

---

<sup>53</sup> Mais especificamente, o 23º Seminário de Comércio Internacional do IBRAC, no Painel 4, cujo tema foi “*Discussões sobre os instrumentos de alteração tarifária em seus aspectos políticos e formais*”. Cf. <[https://ibrac.org.br/inscricao\\_evento.htm/evento/058055060](https://ibrac.org.br/inscricao_evento.htm/evento/058055060)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

<sup>54</sup> Quatro no total, quais sejam: (i) Presidente Dilma Rousseff (2011 – agosto/2016); (ii) Presidente Michel Temer (setembro/2016 – 2018); (iii) Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022); e (iv) Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023 – atualidade).

### 2.3.1. Metodologia

Nas publicações selecionadas, foram verificados: (i) o instrumento de alteração tarifária utilizado; (ii) os produtos contemplados, destacando seu código da NCM, a descrição do ex-tarifário/do produto, a natureza da alteração (i.e. se implicava inclusão ou exclusão de dado produto de uma lista, e/ou se resultou em redução ou elevação do imposto de importação incidente sobre o produto); e (iii) datas-chave (i.e. data da publicação no D.O.U.).<sup>55</sup>

Os desafios enfrentados no presente levantamento foram múltiplos: (i) extensão temporal contemplada (quase 13 anos); (ii) pulverização dos dados em diferentes fontes<sup>56</sup>; e (iii) em determinadas ocasiões, dificuldade em verificar as alíquotas efetivamente vigentes para determinados produtos em dado momento, visto que diversas publicações explicitam tão somente a nova alíquota implementada, sem menção a qual era a alíquota até então vigente.<sup>57</sup> Na medida do possível, tais desafios foram superados, de forma a possibilitar a realização das análises que serão doravante apresentadas.

As alterações tarifárias temporárias mapeadas foram classificadas sob as seguintes categorias: (i) LETEC; (ii) Desabastecimento; (iii) art. 50 do Tratado de Montevideu (“Lista Covid-19”); e (iv) BIT/BK. Não foram contempladas, para fins dessa análise, as alterações permanentes da TEC, nem outras como alterações tarifárias sob o regime de autopeças não produzidas. Os autores realizaram uma análise por linha de produto no que tange às alterações das categorias (i) e (ii) acima elencadas;

---

<sup>55</sup> Ademais, visando à maior completude possível, foram consultadas as seguintes fontes: (i) sítio eletrônico da Imprensa Nacional, para verificação das publicações no D.O.U.; (ii) sítios eletrônicos da CAMEX vigentes desde 2011; (iii) sítio eletrônico do Mercosul; e (iv) pesquisa geral em sítio eletrônico de busca (*google*). Convém mencionar, ainda, que a CAMEX atualmente disponibiliza em seu sítio eletrônico a planilha denominada “*Lista histórica de pleitos brasileiros já encerrados (deferidos/indeferidos/retirados)*”, que complementa a presente análise referente às alterações tarifárias por razões de desabastecimento.

<sup>56</sup> Visto que, até o momento, não há uma base governamental única e pública que compile e consolide, de forma sistemática, organizada e completa, especificamente as publicações e o histórico referentes a alterações tarifárias desde 2011.

<sup>57</sup> Ressalta-se que não basta verificar qual a TEC vigente à época, considerando a possibilidade de o Brasil (e dos demais Membros do Mercosul) alterar de forma unilateral e temporária a TEC.

as categorias (iii) e (iv), por sua vez, não contaram com o mesmo detalhamento por produto, em vista do grande volume de produtos contemplados em cada uma das referidas publicações, que poderá ser objeto de complementação futura pelos autores em artigo futuro.

Ainda se esclarece que, em um primeiro levantamento, foram contabilizadas as normas publicadas (i.e. Resoluções Camex ou Gecex e Portarias Secint). As análises detalhadas passam a identificar e verificar as alterações tarifárias por NCM, i.e., desconsiderando eventuais itens “ex”<sup>58</sup>. Além disso, códigos da NCM identificados em prorrogações (em uma ou mais ocasiões) foram considerados como entradas adicionais.

Por fim, não fez parte do escopo do presente artigo analisar as *exclusões* nas listas LETEC e Desabastecimento. Importa mencionar, no entanto, que são menos frequentes, embora funcionem como elemento de política comercial e industrial, podendo refletir duas necessidades: (i) de priorização de um produto em detrimento de outro, isto é, quando o próprio governo brasileiro, de ofício, exclui produtos das listas para priorizar a inclusão de outros produtos, ou (ii) quando há um pedido de exclusão do produto por outras partes interessadas e que é deferido pelo governo brasileiro.

### 2.3.2. Resultados das análises

#### 2.3.2.1. Grandes números

Como denotam os dados mapeados, verifica-se que:

- O instrumento de alteração tarifária que teve maior número de normas publicadas<sup>59</sup> de janeiro/2011 a outubro/2023 foi o Regime de Ex-tarifários de BIT e de BK (47,6% do total), seguido pela Lista de Desabastecimento (27,5%) e pela LETEC (24,9%), conforme se observa na tabela abaixo:

---

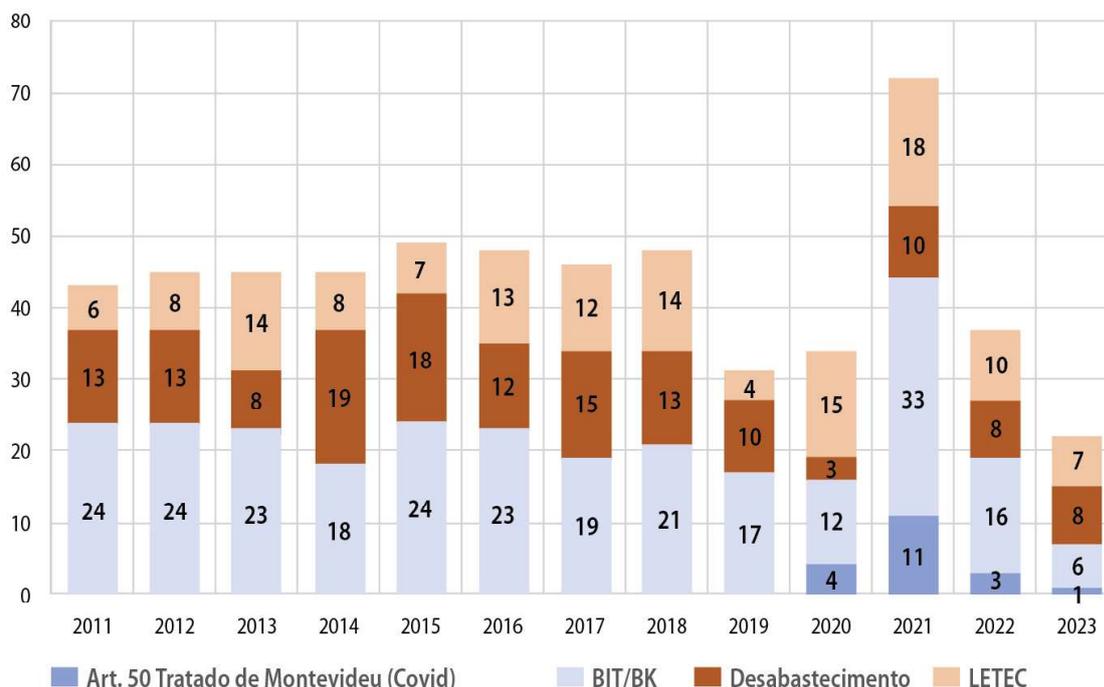
<sup>58</sup> Os “ex-tarifários” não foram contabilizados como múltiplas entradas a fim de se evitar distorções no número de posições ocupadas na lista, que são limitadas. Um estudo considerando as possíveis diversas subclassificações provavelmente encontraria resultados distintos dos que os apresentados no presente artigo.

<sup>59</sup> Ou seja, aqui não se está analisando por linha de produto, considerando que uma norma pode contemplar alterações tarifárias de diversos produtos. Foram desconsideradas as normas referentes a alterações de redação, de nomenclatura e estabelecimentos de quotas.

Instrumento	Número de publicações jan. 2011/out. 2023	Participação (%)
BIT/BK	260	47,6%
Desabastecimento	150	27,5%
LETEC	136	24,9%
Total	546	100,0%

- Historicamente, observa-se certo padrão no uso desses instrumentos entre 2011 e 2018 (acima de 40 normas), seguido de diminuição em 2019, 2020 e 2022. Por outro lado, 2021 se caracteriza pelo uso intensivo destes instrumentos, como se nota pela inclusão 33 normas de BIT/BK e, ainda, 18 alterações de LETEC.
- No caso do Art. 50 do Tratado de Montevideu (Covid-19), foram 19 normas publicadas, sobretudo em 2021 (11 normas), as quais representaram 271 produtos (NCMs).

### Evolução do número de resoluções e portarias publicadas



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

- Analisando-se por código da NCM alterado, observa-se que o Desabastecimento figura como o instrumento mais utilizado no período de análise (541 NCMs alterados), enquanto LETEC apresentou alterações tarifárias em 454 NCMs.

### 2.3.2.2. Desabastecimento

Conforme a planilha da CAMEX denominada “*Lista histórica de pleitos brasileiros já encerrados (deferidos/indeferidos/retirados)*”<sup>60</sup> já mencionada, até 27 de abril de 2023<sup>61</sup>, foram apresentados 926 pleitos de redução tarifária temporária por razões de desabastecimento – sendo que o pleito mais antigo foi protocolado em 2010. Desses pleitos: (i) 564 pleitos foram deferidos por razões de desabastecimento<sup>62</sup>; (ii) 303 foram indeferidos; (iii) 45 foram retirados; e (iv) 14 foram deferidos (total ou parcialmente) para inclusão do produto na LETEC (em lugar da lista de desabastecimento).

Com relação à vigência dos pleitos deferidos, verifica-se que: **(i)** em 417 pleitos deferidos (seja total ou parcialmente, por desabastecimento ou após conversão para inclusão na LETEC), a vigência da redução foi de 12 meses; **(ii)** em 21 pleitos deferidos, a vigência da redução foi de 24 meses; **(iii)** em 3 pleitos deferidos, a vigência foi de 6 meses<sup>63</sup>; **(iv)** em 1 pleito deferido, a vigência foi de 4 meses<sup>64</sup>; e **(v)** em 1 pleito deferido, a vigência foi de 180 dias<sup>65</sup>.

Com relação ao número de entradas na Lista de Desabastecimento, observa-se um pico no uso do instrumento em 2021, período que coincide com o período de agravamento da pandemia de COVID-19:

---

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/resolucao-gmc-no-49-19-casos-de-desabastecimento>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

<sup>61</sup> Data da planilha mais recente disponível até a data de conclusão deste artigo.

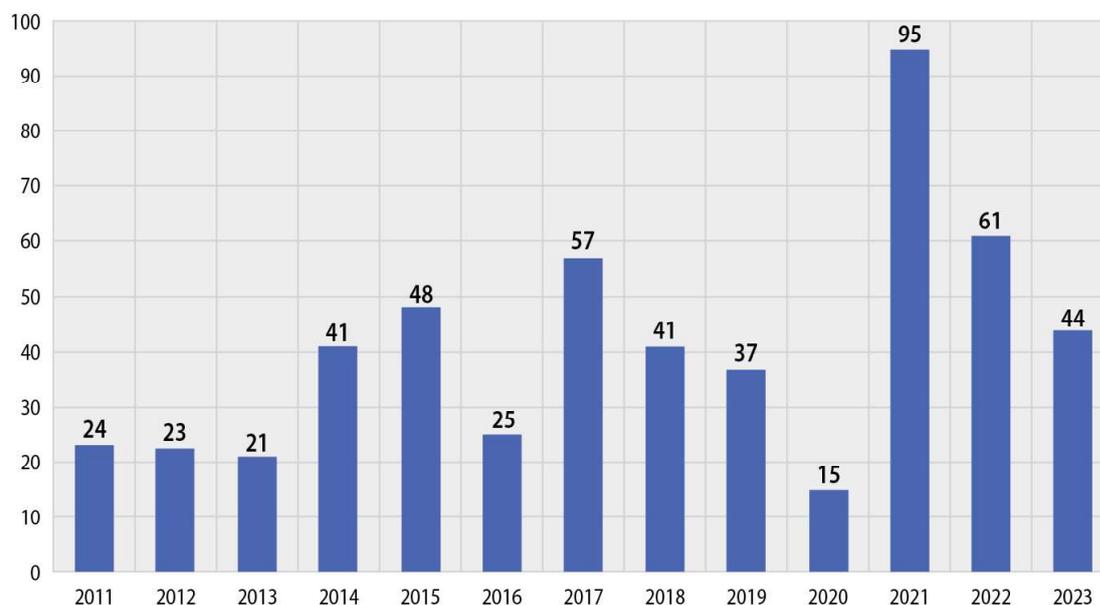
<sup>62</sup> Recorde-se que as reduções tarifárias temporárias por razões de desabastecimento são para 0% ou 2%.

<sup>63</sup> A saber, nos casos: (i) da NCM 5402.20.90 (Fios de multifilamento de poliésteres de alta tenacidade, de título igual ou superior a 1.000 decitex e inferior ou igual a 1.200 decitex), protocolado em 2021; (ii) de NCM 3002.20.29 (Vacina contra dengue), apresentado de Ofício pelo governo brasileiro, e que teve a alíquota alterada a 0% e vigência definida para seis meses em 2018; e (iii) NCM 7606.12.90 (Bobinas de alumínio litográficas), protocolado em 2017.

<sup>64</sup> A saber, o pleito envolvendo a NCM 0802.22.00 (Avelãs sem casca), protocolado em 2018.

<sup>65</sup> A saber, no pleito envolvendo a NCM 2903.15.00 (Dicloreto de etileno), protocolado em 2019.

## Evolução de entradas na Lista de Desabastecimento por produto



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

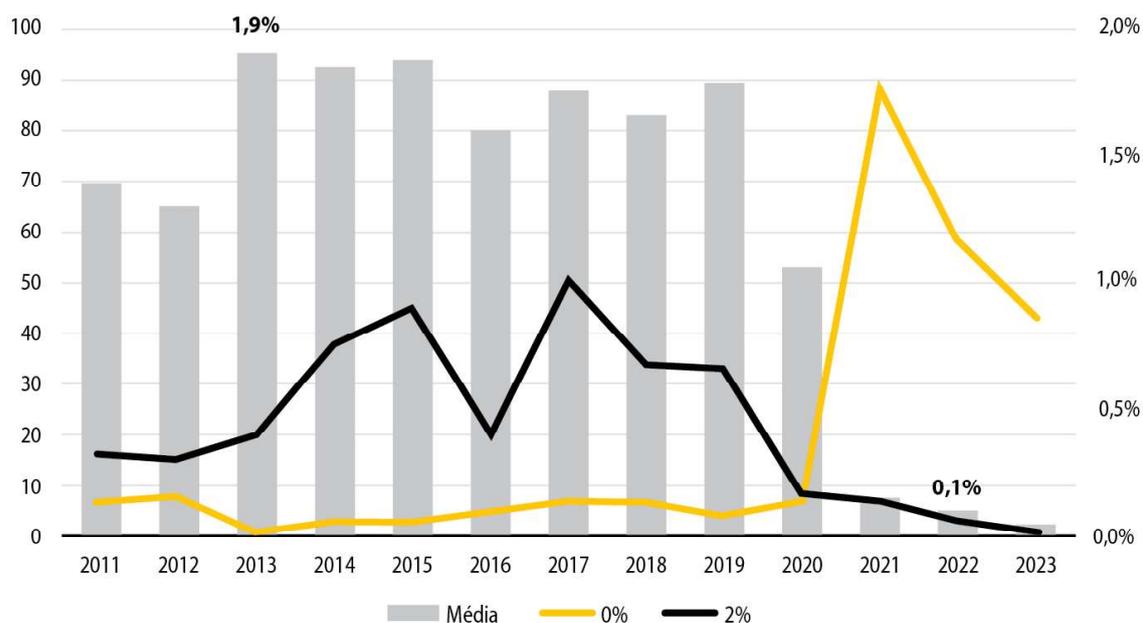
Ao observar as alíquotas finais dos pleitos para redução por desabastecimento, nota-se alteração do comportamento do patamar da alíquota estabelecida. Até 2020, as alterações eram definidas sobretudo para o patamar temporário de 2%, e menor intensidade para isenção total de alíquota. A alíquota de 2% era a chamada “tarifa modal” para produtos não produzidos no Mercosul. Portanto, se um produto não conta com produção regional, a sua TEC *default* é de 2%. Isso também pode ser observado ao longo da TEC. Assim, quando um produto estava desabastecido, o mais comum era reduzir sua tarifa para a mesma alíquota aplicada a produtos não produzidos regionalmente.

Até então, as reduções a 0% em razão de desabastecimento eram reservadas majoritariamente a produtos como medicamentos, vacinas e outros produtos médicos – salvo poucas exceções como o xileno, o aço tereftálico e o metanol.

A partir de 2021, contudo, as reduções das tarifas a 0% na Lista de Desabastecimento passaram a ser mais abrangentes. Uma hipótese é que, devido ao choque do frete internacional, bem como às rupturas e instabilidades de fornecimento durante a pandemia, a redução a 0% das tarifas aplicadas a produtos em situação de desabastecimento passou a ser mais frequente, visando minimizar ao máximo a falta de insumos no mercado brasileiro. Conseqüentemente, as alterações para 2% deixam

de ter maior representatividade, com maior preferência para redução da alíquota a 0%. Com isso, a alíquota reduzida, em média de 1,9% em 2013, passa para 0,1% em 2023.

**Evolução das alíquotas finais de redução por desabastecimento Número de reduções para 0% e 2% (eixo esquerdo) e percentual médio (eixo direito)**



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

Considerando a utilização do instrumento por produto, observa-se que 10 capítulos da NCM representaram 70% das reduções por desabastecimento. *Plástico e suas obras* (Capítulo 39), representou 14% do total, *Produtos químicos orgânicos...* (Capítulo 29), 12% e *Produtos farmacêuticos* (Capítulo 30), 9%.

Do ponto de vista da redução da alíquota, também se passou a observar outros tipos de produtos com redução a 0%, dos mais variados setores. Neste sentido, os segmentos mais presentes na Lista de Desabastecimento a partir de 2021 foram *Plásticos e suas obras* (Capítulo 39), com 25 NCMs, *Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes...* (Capítulo 85) e *Produtos químicos inorgânicos...* (Capítulo 28), com 14 NCMs cada.

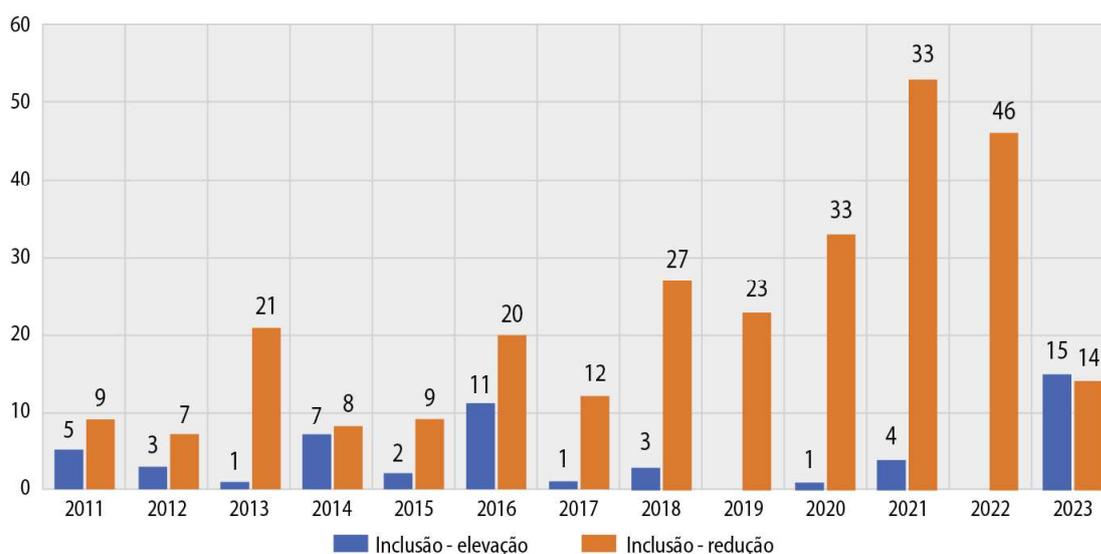
Dos dados apresentados, concluímos que, a despeito das limitações da Lista de Desabastecimento como instrumento de política comercial e industrial, com a concessão de tarifa 0% aos mais variados setores nos

últimos anos, a utilização desse mecanismo visou influenciar e promover a atividade produtiva empresarial, ao garantir o fluído abastecimento de insumos. Os dados revelam, ainda, a intensificação da utilização desse instrumento ao longo das variadas Administrações, a partir da média de 31 inclusões anuais no Governo Dilma, 44 no Governo Temer, 52 no Governo Bolsonaro e uma tendência ligeiramente superior para o Governo Lula (53), considerando as inclusões até outubro de 2023.

### 2.3.2.3. LETEC

Como é notório, a inclusão de determinado produto na LETEC pode implicar elevação ou redução temporária do imposto de importação incidente. Como denotam os dados mapeados, verifica-se que, de 2011 a outubro/2023, as inclusões de produtos na LETEC foram, em sua maioria, para redução tarifária.

#### Evolução de entradas na LETEC, por produto



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

Historicamente, com base na análise dos Capítulos das NCMs abrangidas pelas alterações tarifárias via LETEC, observa-se que os setores mais afetados são: *Produtos farmacêuticos* (Capítulo 30), representando 13%, *Plástico e suas obras* (Capítulo 39), com 8% do total, e *Produtos químicos orgânicos...* (Capítulo 29), 7%. Os 10 principais capítulos representaram 60% das inclusões na LETEC.

Na LETEC vigente em 01 de julho de 2023<sup>66</sup>: (i) 41% dos produtos abrangidos eram do setor químico; (ii) 61% dos produtos eram bens intermediários; (iii) 7%, bens de capital; e (iv) 32%, bens de consumo.

Ademais, o instrumento da LETEC parece ter tido seu uso intensificado em anos recentes, e, aparentemente, sem estrita observância ao limite de alteração de até 20 códigos da NCM a cada seis meses. Interessante notar também como o uso desse instrumento variou entre os diferentes governos que se sucederam desde 2011. Em linhas gerais:

- *2011 – Agosto/2016 (mandatos Pres. Dilma Rousseff)*: observou-se uso para elevação e para redução tarifária, estas representando 72% das alterações. Em 2012, vale mencionar que observamos poucas alterações tarifárias nos instrumentos analisados e principalmente em LETEC. Contudo, houve contexto mundial atípico que motivou a adoção de uma Lista de Elevações Transitórias da TEC, visando à proteção da indústria local frente à crise internacional.<sup>67</sup>
- *Setembro/2016 – 2018 (mandato Pres. Michel Temer)*: observou-se uso mais recorrente do instrumento para reduções tarifárias, que representaram 86% das inclusões na LETEC, em linha com medidas de liberalização comercial adotadas durante sua gestão.
- *2019 – 2022 (mandato Pres. Jair Bolsonaro)*: praticamente sem elevações tarifárias, e com evidente dominância de reduções tarifárias (97% do total LETEC).
- *2023 – Em andamento (mandato Pres. Lula)*: retomada do uso de elevações tarifárias para determinados produtos, mantendo-se, ao mesmo tempo, o uso também de reduções tarifárias, ligeiramente inferior (46% do total das inclusões).

Importa contextualizar que a desvalorização da taxa cambial e aumento no custo do frete internacional, como verificado no início da

---

<sup>66</sup> Segundo levantamento apresentado pela Secretária Executiva da CAMEX no Seminário de Comércio Internacional do IBRAC realizado em agosto/2023.

<sup>67</sup> A Resolução CAMEX nº 70/2012 elevou as tarifas aplicadas a produtos classificados em 102 NCMs com fundamento na Resolução CMC nº 39/2011, a qual autoriza os Estados Partes a elevar de forma transitória as alíquotas do imposto de importação acima da TEC para as importações originárias de extrazona, desde que cumpridos os requisitos da dita Resolução.

pandemia<sup>68</sup>, impactam o custo relativo do produto importado, reduzindo a pressão por medidas políticas tarifárias para prevenção às importações.

Em conclusão, não obstante ter se observado determinadas elevações tarifárias em 2023, constata-se que o atual governo continua a implementar reduções tarifárias para uma série de produtos, e que, historicamente, alterações para redução tarifária foram mais recorrentes que alterações para elevação tarifária no país.

#### *2.3.2.4. Regime de Ex-tarifários para BK e BIT*

Até 23 de novembro de 2023, havia 19.890 Ex-tarifários vigentes<sup>69</sup>, sendo 17.499 de BK e 2.391 de BIT. Dentre esses Ex-tarifários vigentes, 785 tinham como fim de vigência o dia 23 de novembro de 2023, ao passo que 19.105 vigerão até 31 de dezembro de 2025.

Considerando o número total de Resoluções CAMEX ou GECEX de BIT/BK publicadas, observa-se que não houve variações significativas no uso deste instrumento até 2019, sendo que 2021 foi o ano com maior publicação de Resoluções de BK e BIT desde 2011, em certa medida, devido à renovação de diversos Ex-tarifários vigentes à época<sup>70</sup>:

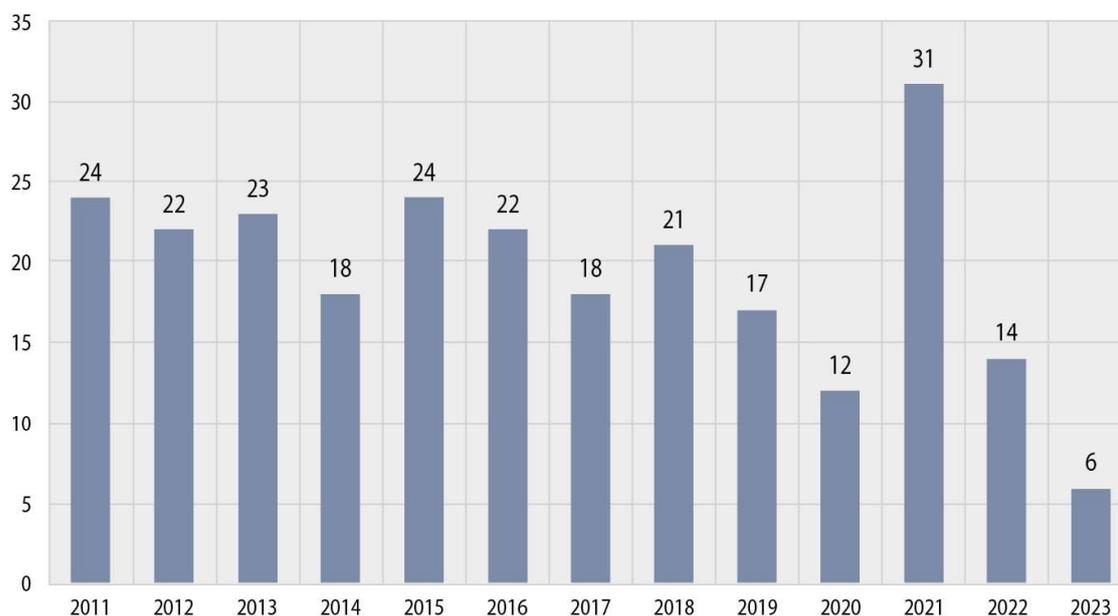
---

<sup>68</sup> Cf. <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/frete-com-valor-de-us-10-mil-por-container-e-o-novo-normal-no-mercado-de-navegacao/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>69</sup> Sítio do MDIC: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario/estatisticas/ex-tarifarios-vigentes>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>70</sup> Vale recordar que, em boa parte de 2021, havia incerteza sobre se haveria a renovação do regime de BIT e de BK no Mercosul, o qual expiraria em 31 de dezembro de 2021. Diante dessa incerteza, antes que houvesse a confirmação da renovação do referido regime, o governo brasileiro publicou orientação às empresas interessadas em renovar Ex-tarifários que perderiam suas vigências ao final de 2021, na qual sinalizou que, havendo a prorrogação do dito regime, a DIVEX (Divisão de Ex-tarifário) prorrogaria automaticamente todos os Ex-tarifários constantes dos anexos das Resoluções Gecex nº 14 e 15 de 2020. Em dezembro/2021, os Membros do Mercosul acordaram estender o regime até 31 de dezembro de 2028 (Decisão CMC nº 08/21), tendo o Gecex publicado no Brasil ainda em 2021 a Resolução Gecex nº 291/21, prorrogando o prazo de vigência dos Ex-tarifários listados em seu artigo 1º até 30 de abril de 2022.

### Resoluções que reduziram temporariamente alíquotas incidentes sobre BIT/BK



Fonte: Elaboração própria a partir das alterações tarifárias publicadas (jan/11 a out/23).

#### 2.4. Perspectivas

Em linha com as críticas e recomendações do TCU de janeiro/2023, a SE-CAMEX já sinalizou<sup>71</sup> ter iniciado o trabalho de aperfeiçoamento na gestão dos instrumentos de alterações tarifárias no país, em diferentes frentes: (i) estratégica: com o início da elaboração da Estratégia Nacional de Comércio Exterior; (ii) operacional: com a publicação de Resolução que altera a Portaria nº 309/19 sobre Ex-Tarifários, e com a padronização das Notas Técnicas de análise dos pleitos; e (iii) monitoramento: com o aprimoramento dos mecanismos de avaliação e monitoramento, e com o aperfeiçoamento dos recursos de transparência com o setor privado.

No que tange à Estratégia Nacional de Comércio Exterior, convém ressaltar que, em novembro/2023 a Proposta de Estratégia Nacional foi submetida à Consulta Pública<sup>72</sup>, tendo o governo sinalizado que tal

<sup>71</sup> Durante a exposição da Secretária-Executiva no Seminário de Comércio Internacional do IBRAC, realizado em agosto/2023.

<sup>72</sup> Com o objetivo de estabelecer as orientações e diretrizes estratégicas do go-

estratégia estaria “*alinhada com a Política Industrial e com os objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) 2024-2017 de “Ampliar a produtividade e a competitividade da economia com o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a melhoria do ambiente de negócios” e “Ampliar a atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.”*”

Para alcançar esses objetivos, no eixo de “*integração econômica*”, o governo brasileiro sinalizou que pretende adotar medidas para aperfeiçoamento da estrutura tarifária do Mercosul e dos “*instrumentos de política comercial do bloco*”<sup>73</sup>, “*buscando a incorporação de setores ainda excluídos do livre comércio e possíveis caminhos para a simplificação e redução das exceções permitidas pela normativa do bloco*”.

Em mais detalhes, as medidas previstas visam: (i) ao aperfeiçoamento em si da TEC e dos mecanismos de exceção; (ii) ao acompanhamento da aplicação dos instrumentos de política comercial no âmbito do Mercosul; e (iii) a melhorias na gestão dos instrumentos de alteração tarifária, por meio (a) da elaboração de guia para análise de pleitos de alteração tarifária “*que inclua critérios para aperfeiçoar a coordenação, coerência, e articulação da política de alteração tarifária e outras políticas industriais e comerciais*”<sup>74</sup>, (b) do aperfeiçoamento da transparência na instrução processual dos pleitos de alteração tarifária, (c) da elaboração de critérios normativos claros e padronizados que orientem a análise da SE-CAMEX sobre os ditos pleitos, (d) da revisão, modernização e consolidação, no que for necessário, do arcabouço jurídico brasileiro relativo à política de alteração tarifária, e (e) do aprimoramento da sistemática de avaliação e de monitoramento da política tarifária.

Portanto, não há até o momento sinalização formal sobre se haverá priorização de determinados instrumentos em detrimento de outros, tampouco de elevações em detrimento de reduções tarifárias,

---

verno federal em temas de comércio exterior, conforme determinado no art. 3º do Decreto nº 11.428/23.

<sup>73</sup> Cf. p. 15 do documento de Proposta de Estratégia Nacional submetida à Consulta Pública, disponível em: <[https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior\\_consulta\\_publica-atualizada.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior_consulta_publica-atualizada.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>74</sup> Idem, p. 18.

não obstante o atual governo já tenha restabelecido (i.e. elevado) as alíquotas de importação de determinados produtos químicos “*para reverter impactos negativos causados à indústria nacional*”<sup>75</sup>, bem como para determinados produtos lácteos “*em consideração da situação delicada por que passa a pecuária de leite no país*”<sup>76</sup>. Aparentemente, o governo atual busca, antes de tudo, melhorias procedimentais e estruturais relativas aos instrumentos de alteração tarifária, que possam sustentar políticas comerciais e/ou industriais que se pretenda implementar, em vista das críticas recebidas do TCU e de usuários de referidos instrumentos.

### 3. Considerações finais

O Brasil conta com uma série de instrumentos de alteração tarifária, cuja regulamentação e aplicação têm observado constante aprimoramento doméstico e, a passos mais lentos, no Mercosul. Inicialmente, foram tidos como instrumentos clássicos de política comercial. Entretanto, observou-se seu crescente uso e interlocução também com medidas de política industrial no país, com variância de interesses, de objetivos e de tendências ao longo dos anos – a favor de elevações tarifárias para proteção da indústria doméstica, ou de reduções tarifárias, seja para maior liberalização comercial, seja para endereçar emergência sanitária e/ou de desabastecimento de produto.

Não obstante o governo anterior tenha sido caracterizado por amplas reduções tarifárias (não só em função do viés liberal da Administração anterior, como também por força da pandemia da COVID-19), as perspectivas para o atual governo ainda estão se desenhando – o que é sinalizado inclusive pela abertura de Consulta Pública para definição de Estratégia Nacional de Comércio Exterior. Apesar do aumento do número de elevações tarifárias já implementadas no atual do governo, sobretudo as elevações sob inclusão na LETEC, ainda são relevantes as reduções tarifárias que também foram implementadas na atual

---

<sup>75</sup> Cf. <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/produ-tos-quimicos-terao-aliquotas-restabelecidas>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<sup>76</sup> Cf. <

Administração, na própria LETEC e sob diferentes instrumentos. Nesse sentido, historicamente, ainda se verificaram mais reduções tarifárias do que elevações, em que pese a tendência de maior uso da Lista de Desabastecimento nos Governos analisados.

Verifica-se, em síntese, que o histórico de alterações tarifárias mapeado neste artigo parece sinalizar que, na prática, pouco importa se políticas tarifárias são classificadas como políticas comerciais ou políticas industriais, considerando que ambas parecem ter sido implementadas de forma complementar ao longo dos anos, ao menos no que tange a alterações tarifárias.

### **Referências bibliográficas**

ALCARAZ, Fernando. A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas in *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ed. 140, págs. 4-11. Disponível em: <[http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140\\_Alcaraz.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/rbce140_Alcaraz.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Estratégia Nacional de Comércio Exterior, novembro de 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior\\_consulta\\_publica-atualizada.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/consultas-publicas/documentos/estrategia-de-comercio-exterior_consulta_publica-atualizada.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CASTILHO, Marta; MIRANDA, Pedro. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014 in *A Política Comercial Brasileira em Análise*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017, p. 15. Disponível em: <[https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129\\_livro\\_politica\\_comercial.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/171129_livro_politica_comercial.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2023.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.