

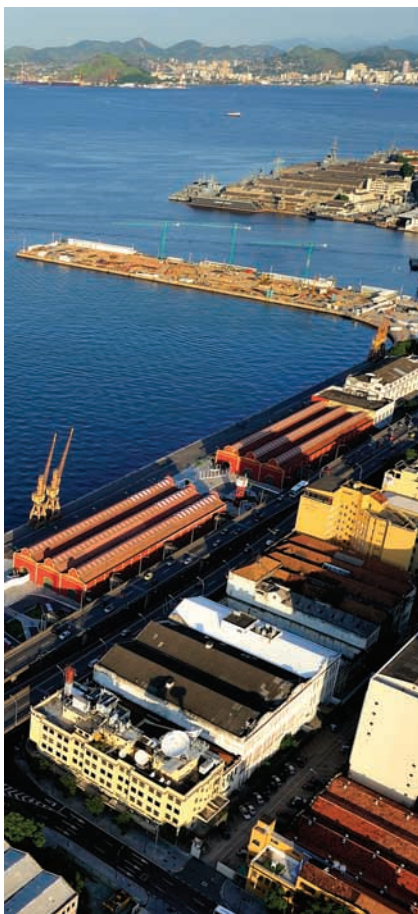
A volta da Camex

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora da FGV/IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) divulgaram uma pesquisa sobre “Desafios à competitividade das exportações brasileiras” (www.portaldaindustria.com.br/cni). Entre os 25 principais entraves para a melhora do desempenho exportador, as empresas brasileiras consultadas identificaram que 56% se referem a temas da ineficiência da governança da política comercial brasileira. Leis em excesso e conflituosas, excesso de documentos e frequente alteração de regras, múltiplas interpretações dos requisitos legais pelos órgãos públicos, exigência de documentos originais e múltiplas assinaturas e baixa eficiência do governo no apoio à superação da barreira de exportações são alguns dos entraves citados.

Quem responde as demandas para uma melhoria na organização institucional da política de comércio exterior do Brasil? O único órgão que reúne diferentes ministérios que podem tratar desse assunto é a Câmara de Comércio Exterior (Camex). No entanto, a história mostra que poucos avanços foram obtidos, como ilustra a pesquisa CNI/FGV-EAESP. Em julho de 2016, o governo decretou que a presidência da Camex se-



ria do presidente da República e que a secretaria executiva ficaria sediada no Ministério das Relações Exteriores. O que muda ou pode mudar na questão da governança da política de comércio exterior?

Para responder essa questão é preciso analisar o histórico da Camex, que é estudado por Fernandes

(2013). Essa foi criada em 1995 vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República e ficava sediada no Palácio do Planalto. Não tinha poderes deliberativos ou operacionais. Abrigava um conselho de ministros composto pelos principais ministérios que tratavam de temas afins com o comércio exterior e era presidida pelo chefe da Casa Civil. Observa-se que o fato de estar no Palácio do Planalto sob a égide da presidência conferia à Camex poder de convocação e, mesmo sem ter poder de programar medidas efetivas, funcionou como um fórum de debate que auxiliava na coordenação das diretrizes dos diferentes ministérios. Ao mesmo tempo, porém, como não tinha poder decisório evitava o conflito entre as instâncias governamentais operadoras do comércio exterior que resistiriam à perda de seus poderes.

Em 1998 foi criado o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e a Camex passa a se integrar ao seu organograma, sendo o pressuposto que o órgão deveria se fortalecer. Continua com o conselho interministerial, mas agora presidido pelo ministro do MDIC. Nesse período, as crises externas (países asiáticos, moratória russa) e o aumento da vulnerabilidade externa da economia expressa no

aumento do déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos acenam os conflitos entre o Ministério da Fazenda (MF) e o MDIC. Dois exemplos ilustram essa questão.

No rol das atribuições da Camex estava a de propor diretrizes para a política de defesa comercial. O MF privilegia o tema da estabilidade macroeconômica e, em especial, da inflação. Logo, no debate sobre as diretrizes das políticas de defesa comercial tende a propor comportamento parcimonioso na aplicação dos direitos compensatórios (subsídios) e de antidumping. O MDIC mais próximo aos interesses dos setores produtivos tende a demandar maior celeridade nas investigações de defesa comercial e aplicações mais frequentes das medidas compensatórias como forma de proteção da indústria. O segundo exemplo se refere à atuação da Receita Federal que controlava a política de definição das alíquotas de importações. Nesse embate, os defensores do fortalecimento da Camex ganham poder, com um decreto de 2001 que dá ao órgão o poder de implementar medidas através de resoluções.

A partir de 2001, a Camex passa a ser responsável pela decisão de aplicação ou não das medidas de defesa comercial propostas pelo Departamento de Defesa Comercial. Decide sobre a concessão de ex-tarifários que reduz impostos de importações de bens de capital a partir de pleitos das empresas com base em argumentos da não existência de similar nacional, entre outros. Além dessas atribuições, a Camex passa a operacionalizar um conjunto abrangente de normas e procedimentos que regem o comércio exterior. Deixa, portanto, de ser um

órgão consultivo e coordenador para ser um órgão operacional.

Em 2003, um novo decreto reforça o papel da Camex como órgão formulador da política, além de ampliar seu escopo como órgão operacional. No entanto, nenhuma dessas duas funções foram cumpridas de forma satisfatória. A presença da Camex no organograma do MDIC retirou o seu poder de articulador interministerial. Ficava difícil que um ministério setorial presidisse o conselho de ministros e nas reuniões passam a comparecer representantes de segundo escalão. Na questão operacional, na ausência de diretrizes de articulação institucional, não se resolveu a duplicação dos órgãos na definição de matérias do comércio exterior.

Em julho de 2016, o Decreto nº 8.807 muda a institucionalidade da Camex, que passa a ser presidida pela Presidência da República. No entanto, diferente da concepção original, a secretaria executiva fica no Ministério das Relações Exteriores (MRE). O conselho de ministros é composto pelo MF, o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do secretário executivo do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República. Como é pouco provável que o presidente da República possa comparecer a todas as reuniões bimestrais do Conselho, seu substituto é o ministro das Relações Exteriores.

Além do Comitê Executivo de Gestão (Gecex), do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex) e do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), foram criados o Comitê Nacional de Facilitação

do Comércio (Confac) e o Comitê Nacional de Investimento (Coninv). A Apex (Agência Brasileira de Promoção das Exportações e de Investimento), que também passou para o Ministério das Relações Exteriores, pode participar como convidada de estudos e propostas da Camex.

Não há mudança no escopo operacional da Camex, mas é reforçado novamente o papel do órgão como instância de formulação das diretrizes da política de comércio exterior. Qual a diferença em relação ao período que a Camex ficou no MDIC?

Primeiro ao ser um órgão presidido pelo chefe do Executivo, eleva o seu poder de convocação dos ministérios e eleva o potencial do seu papel de articulador de políticas. Segundo, o MRE não é uma instância que possua instrumentos operacionais de poder decisório no comércio exterior. Nas negociações de acordos comerciais, a função do MRE é de negociar pautado pelas diretrizes governamentais. Em adição, a implementação das medidas acordadas não é função do MRE. Se o MRE funcionar efetivamente como facilitador da articulação entre os diversos ministérios, essa nova institucionalidade poderá restituir à Camex seu papel de formulador da política de comércio exterior. A extensa agenda a ser enfrentada para aprimorar e organizar a institucionalidade do comércio exterior brasileiro exige, entretanto, definição de prioridades para que não se perca novamente o papel da Camex. ▀

Fernandes, Ivan F.A. L. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (Camex) no governo Cardoso. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 123-148, mar. 2013.