

A integração internacional da economia brasileira: Propostas para uma nova política comercial

Versão Sintética

1. Introdução

A grande crise brasileira de 2015 e 2016 trouxe de volta ao debate público e à própria política econômica a visão que predominou de meados da década de 90 até 2005, baseada em alicerces como responsabilidade fiscal, controle da inflação, racionalidade regulatória e microeconômica e ênfase no setor privado. Um elemento que compõe o conjunto acima e ao qual ainda não se deu a devida prioridade, entretanto, é a integração econômica do País ao resto do mundo, relacionada às políticas comercial e industrial.

Tanto num caso como no outro, o Brasil sofre de forte inércia institucional, pela qual o esforço de abertura comercial do início dos anos 90 foi abandonado, quando não revertido. Em período mais recente, empreendeu-se uma tentativa de reviver diversos aspectos do nacional-desenvolvimentismo da década de 70, com resultados muito negativos.

Na conjuntura atual, a retração da demanda interna e a desvalorização cambial reforçaram a percepção de que as exportações são um importante canal para superar a crise. Falta, entretanto, reconhecer que não haverá crescimento sustentado das exportações sem um novo movimento de abertura comercial. Da mesma forma, a crucial retomada da elevação da produtividade não acontecerá sem que a pressão competitiva do comércio exterior exerça sua saudável pressão sobre o setor produtivo brasileiro, e em especial sobre a indústria.

A agenda de política comercial e industrial no Brasil é tradicionalmente emperrada por supostos dilemas sobre “o que fazer primeiro”, em debates como “abrir ou reduzir o custo Brasil” e “cortar tarifas unilateralmente ou fazer acordos comerciais”. Este documento sugere que uma nova estratégia de reinserção produtiva internacional é tão decisiva para os desafios econômicos do presente que todas essas frentes de políticas públicas devem ser atacadas *simultaneamente*.

Dessa forma, o Cindes e o CDPP se propõem neste trabalho a oferecer ao País e a seus governantes uma agenda de reforma das políticas comercial e industrial.

Evidentemente, não se quer com isso esgotar completamente estes temas, mesmo porque eles não têm contornos precisamente definidos, e tomados *lato sensu* envolvem tantas áreas de política pública que uma pretensão demasiado abrangente correria o risco de diluição e de perda de foco. Ainda assim, manteve-se a ideia de fazer um documento amplo e detalhado, que possa servir efetivamente de base para uma reorientação dessas áreas da política econômica.

O trabalho, nesta versão sintética, tem quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção é sobre a situação atual e como chegamos a ela, com ênfase no fraco desempenho da indústria e no fracasso das políticas hiperativas de estímulo ao setor que foram tentadas nos últimos anos.

A quarta seção procede à revisão da literatura econômica mais recente sobre os efeitos da abertura comercial no crescimento econômico e na produtividade, incluindo a descrição de experiências internacionais com programas de liberalização de importações, como a abertura brasileira do início dos anos 90. A evidência indica que a integração internacional, seja com liberalização unilateral ou acordos comerciais, é favorável à produtividade e ao crescimento, ainda que não deva ser vista como uma panaceia.

É na quinta seção, finalmente, que estão reunidas as propostas concretas deste documento, que visam impulsionar uma profunda revisão do relacionamento da economia brasileira com o resto do mundo. A agenda reúne um conjunto de medidas em temas como redução do “custo Brasil”, facilitação do comércio, reforma tarifária, negociação comercial, apoio ao investimento externo de empresas brasileiras e desmobilização de políticas de conteúdo local, subsídios tributários e preferências em compras governamentais para empresas nacionais.

O objetivo último desta agenda é fazer da integração competitiva da economia brasileira com o resto do mundo um alicerce a mais do processo de retomada da elevação da produtividade e do crescimento econômico do país. Em particular, a abertura e a redução do protecionismo são essenciais para diminuir o hiato tecnológico da indústria brasileira e para abrir caminho para uma estratégia de reindustrialização compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

2. Qual a situação atual e como chegamos a ela?

A partir da crise global de 2008 e 2009, a política econômica brasileira tornou-se mais agressivamente intervencionista. A reação inicial, de natureza contracíclica, transformou-se gradualmente – e de forma mais intensa no primeiro mandato da presidente afastada, Dilma Rousseff – num ciclo de hiperativismo nas políticas comercial e industrial. Foi mobilizado um vasto arsenal de instrumentos protecionistas, como aumento de tarifas e barreiras não tarifárias, políticas de conteúdo nacional, incentivos aos investimentos por meio de subsídios, etc.

O governo tinha como objetivo recuperar o crescimento, que se esvaiu a partir de 2011, e contrapor-se aos efeitos do aumento das importações e da apreciação cambial sobre o desempenho da indústria. O tema da desindustrialização entrou na ordem do dia.

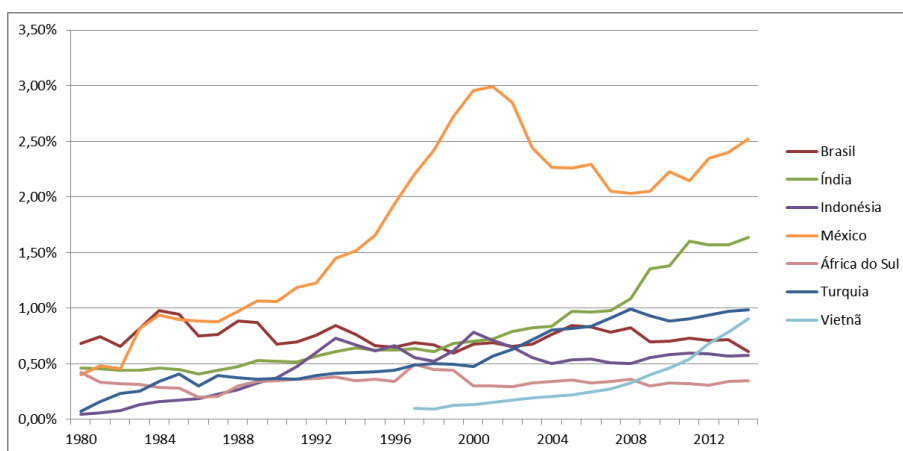
Os resultados de toda essa parafernália de iniciativas, como é bem sabido, foram muito ruins. A crise industrial agravou-se, o desempenho da economia continuou a piorar e o Brasil aprofundou seu isolamento produtivo, na comparação com outros países emergentes.

Nesse período, a competitividade da produção no Brasil piorou, com expressivo aumento de custos. A indústria nacional não capturou o aumento da demanda doméstica, e o coeficiente de penetração das importações na indústria da transformação cresceu mais de cinco pontos percentuais, para 20,6% em 2015. Adicionalmente, consolidou-se a tendência de primarização da pauta de exportações, em parte pelo ‘efeito preço’ do boom de commodities, mas também pela queda do coeficiente de exportação da indústria de transformação. Três grandes planos de política industrial foram lançados entre 2002 e 2012, mas a participação da indústria no PIB continuou a encolher.

Qualquer comparação internacional revela que o desalentador desempenho da indústria brasileira é produto de políticas domésticas equivocadas, apesar dos efeitos da crise global, da “guerra cambial” e da competição dos produtos chineses, usados como justificativas pelos responsáveis pela política econômica de 2011 a 2014. O Brasil sofreu bem mais do que seus pares com o cenário internacional recente, que de fato tornou-se mais desafiador.

O Brasil perdeu 0,5 ponto percentual (pp) de participação no valor adicionado da indústria mundial entre meados da década de 1990 e 2013. Em 2014, o Brasil tinha participação nas exportações mundiais de produtos manufaturados inferior à que detinha em 1980, tendo caído da primeira para a quinta posição num conjunto de países em desenvolvimento com economias de porte médio (Brasil, Índia, Indonésia, México, África do Sul, Turquia e Vietnã). No mesmo grupo, o Brasil é o país mais fechado, levando-se em conta o fluxo de exportações e importações como proporção do PIB.

Participação de países selecionados nas exportações mundiais de produtos manufaturados, 1980-2014



Fonte: OMC

Histórico – Nos últimos 50 ou 60 anos, o Brasil passou por profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. Nas políticas comerciais e industriais, entretanto, registra-se uma continuidade que resistiu à abertura comercial do início dos anos 90 e que tem origem no modelo de substituição de importações e no nacional-desenvolvimentismo. O país tem um pendor histórico para o protecionismo comercial e a busca não confessada da autarquia produtiva.

A baixa inserção atual do Brasil na economia internacional deve ser entendida como combinação dessa tradição histórica com as políticas de intensificação protecionista seguidas nos últimos anos.

A mais substancial mudança nas políticas comerciais e industriais brasileiras, desde a adoção do modelo de substituição de importações, foi a liberalização unilateral iniciada no final dos anos 80 e aprofundada no início da década de 90. Com uma série de medidas, e em etapas, a tarifa média nominal caiu de 57,5% em 1987 para 13% no final de 1993, com eliminação também de extenso conjunto de barreiras não tarifárias. Nos últimos dez anos, contudo, as tarifas média, modal e mediana têm se mantido praticamente inalteradas e muito próximas àquelas resultantes da reforma tarifária do início dos anos 90.

A liberalização dos anos 90 atenuou, mas não eliminou, a escalada tarifária na estrutura de proteção, beneficiando setores tradicionalmente protegidos, como automotivo, eletroeletrônicos, têxtil, vestuário e bens de capital. Em termos de “proteção efetiva”, que mede o efeito da estrutura tarifária sobre o valor adicionado, o quadro não é melhor: a tarifa efetiva média é mais que o dobro da nominal, e elevou-se ligeiramente nos últimos anos.

Os setores protegidos, tipicamente, se beneficiam também com instrumentos fiscais e creditícios. Em alguns casos, foram estabelecidos regimes setoriais com incentivos ao investimento e à produção. O Brasil também se destaca, entre vários países emergentes, por altas tarifas para bens de capital e bens intermediários, como fica claro na tabela abaixo.

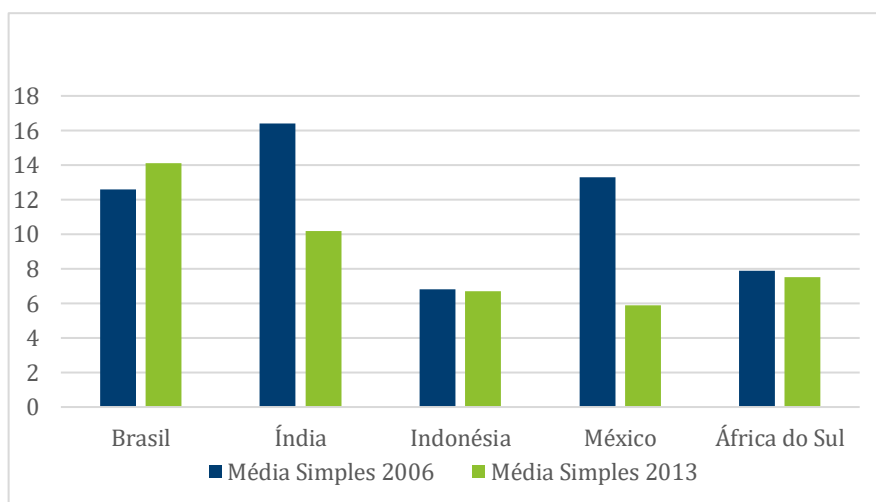
Tarifa aduaneira média de bens de capital e bens intermediários: países e anos selecionados (%)

	Bens de capital			Bens intermediários		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Brasil	16,9	13,2	13	13,9	10,7	11,7
China	14,4	8,1	7,7	14,4	7,9	7,4
Coreia	7,2	5,9	6	8	11,2	11,1
Filipinas	4,2	2,8	2,9	5,9	5	4,9
Índia	26,7	14,1	8,4	32,7	17,4	10
Indonésia	4,4	3,8	5,5	7,3	6,1	6
Malásia	5,1	4,2	3,6	7,1	6,8	6,6
México	13,1	9,5	3,2	14,8	11,8	6,1
Tailândia	10,5	6,4	5,5	14	6	4,4

Fonte: Baumann e Kume (2013)

Assim, ainda que a intensidade e a composição da proteção tenham variado nos 20 anos desde a abertura da década de 90, pode-se dizer que a substituição de importações continuou a dar a tônica dos objetivos e dos instrumentos das políticas comerciais e industriais neste período. Como já observado, outros importantes países emergentes, egressos de períodos de substituição de importação, abriram suas economias nos últimos anos.

Tarifas de Nação Mais Favorecida - Média simples 2006 - 2013



Quase todas essas nações – e o Brasil novamente é uma exceção – também negociaram nos últimos anos acordos preferenciais com parceiros que fazem parte de cadeias de valor nas quais suas indústrias estão inseridas. Na verdade, o Brasil vem adotando sistematicamente, há décadas, posições defensivas em negociações internacionais, com o paradigma protecionista apoiado por uma ampla coalizão de burocratas e associações do setor industrial.

Esse viés acentuou-se nos governos do PT, com a ênfase no fortalecimento das relações “Sul-Sul” e o questionamento dos regimes e das instituições internacionais identificadas com os interesses do “Norte”. Como resultado, o Brasil tem hoje poucos acordos, e de baixa relevância econômica: além do Mercosul e dos países andinos, há acordos com três parceiros pouco relevantes – Egito, Israel e Palestina – e dois com parceiros importantes (Índia e África do Sul), mas que são irrelevantes pelo seu alcance parcial.

Política industrial – Após a desmobilização parcial de instrumentos de política industrial na década de 90, os governos Lula e Dilma reintroduziram com força este tipo de ação governamental com vários planos: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, Política de Desenvolvimento da Produção (PDP) em 2008 e Plano Brasil Maior (PBM) em 2011.

A dimensão setorial, já presente na PITCE, em áreas como software, fármacos e biotecnologia, entre outras, foi reforçada na PDP, que elegeu 24 setores produtivos para serem contemplados com incentivos e medidas de fomento. Já o PBM trouxe medidas de estímulo às exportações e aos investimentos, adoção de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços e intensificação da exigência de conteúdo nacional em produtos nacionais para a concessão de incentivos fiscais e creditícios.

Paralelamente, com vastas transferências de *funding* do Tesouro, o BNDES transformou-se em outro polo de política industrial, com maciça expansão das operações de crédito e políticas para consolidar grandes grupos nacionais e tentar aumentar a taxa de investimento.

Em setembro de 2011, anunciaram-se medidas de apoio ao setor automobilístico, que levariam, em 2012, ao novo regime automotivo. Outras iniciativas incluíram a desoneração da folha de pagamento de setores mais intensivos em mão de obra e a elevação de um ponto percentual nos encargos de PIS/COFINS dos produtos importados.

Nota-se, na pletera de intervenções do período 2008-2014, uma tentativa de “microgerenciar” o setor produtivo. A ênfase no conteúdo nacional e no “adensamento” de cadeias produtivas aumentou o custo de produção de bens finais. Uma das marcas da política industrial desse período foi a total desatenção com os custos. A indústria e as contas externas não melhoraram, mas se deterioraram as contas públicas e a competitividade internacional das manufaturas brasileiras.

A crise atual é propícia à revisão dessa fracassada estratégia. A derrocada fiscal força o fim da “farra” de incentivos, e o árduo combate às pressões inflacionárias torna menos provável a distribuição de proteção pela via do aumento de tarifas e de medidas antidumping. A desvalorização cambial e a retração da demanda interna, por sua vez, criam um ambiente favorável para uma nova concepção de políticas comercial e industrial, voltada à maior inserção internacional da economia brasileira.

3. Inserção internacional, produtividade e crescimento – evidências da literatura econômica

A teoria econômica clássica das vantagens comparativas indica que os países que se integram ao comércio internacional usufruem da especialização produtiva, que leva ao aumento da produtividade e da renda. Medir esses benefícios é tecnicamente desafiador, mas a maior disponibilidade de dados e capacidade computacional tem levado a um número cada vez maior de trabalhos empíricos que buscam detectar e medir estes efeitos. Algumas dificuldades típicas são a de “filtrar” o impacto da liberalização comercial de outras reformas estruturais que frequentemente ocorrem conjuntamente, e não confundir tendências pré-existentes com as consequências da maior abertura.

A abertura comercial tende a acelerar o crescimento econômico. Frankel e Romer (1999) mostram que um maior nível de comércio internacional tem impacto positivo e relativamente alto na renda do país. A magnitude do benefício depende, naturalmente, da severidade das restrições pré-liberalização.

A onda de liberalização comercial e de regimes de investimento nos anos 1980 e 1990 levou à realização de diversos estudos, com muitos resultados positivos sendo registrados em relação aos efeitos da abertura na produtividade e no crescimento. A maior parte deles focou no impacto da liberalização sobre o crescimento no período

que se seguiu às reformas comerciais. Mas as conclusões desses trabalhos foram criticadas por Rodriguez e Rodrik (2001), que apontaram problemas metodológicos.

A partir daí, surgiram novos estudos, levando em conta as críticas de Rodriguez e Rodrik, e que também encontraram efeitos positivos da liberalização comercial sobre o crescimento. Uma boa síntese está em Winters (2004), que destaca ainda que as contribuições positivas da abertura estão condicionadas ao grau de consistência entre a reforma comercial e o avanço em outras reformas e no aprimoramento institucional.

Alocação mais eficiente de recursos, ganhos de especialização e escala, aumento da variedade de bens e serviços intermediários à disposição dos produtores e acesso a novas capacitações e tecnologias são alguns dos principais canais pelos quais a liberalização comercial impacta positivamente a produtividade.

Há estudos – como os de Estevadeordal e Taylor (2013) e Goldberg e al. (2010, referente à Índia) – que apontam a superioridade, em termos de efeitos sobre a produtividade, da redução tarifária em bens intermediários e de capital, na comparação com bens finais ou de consumo. No caso dos intermediários, via maior eficiência produtiva, e, no caso dos bens de capital, via indução de mais inovação. A ênfase recente nas cadeias globais de valor (CGVs) reforça este ponto, além de evidenciar a relevância do setor de serviços para o aumento da produtividade do resto da economia.

Outro conjunto de pesquisas identificou mecanismos de realocação de recursos, associados à liberalização comercial, que operam essencialmente dentro de cada setor, na direção das empresas mais produtivas, e até mesmo dentro das firmas. Alguns destes trabalhos são os de Helpman (2013); Bloom e Van Reenen (2007); Pavcnik (2002, sobre o Chile); Muendler (2004, México); Lopez-Cordova, 2003 (Brasil); Bloom et al., (2014, países da OCDE).

Acordos comerciais – Em princípio, os riscos de desvio de comércio e os maiores ganhos de escala da liberalização multilateral indicariam que os acordos preferenciais são um *second best*, quando se pensa nos impactos sobre a produtividade.

Na verdade, porém, os impactos da liberalização preferencial dependem de vários fatores, como a sua abrangência, o grau de abertura anterior, o diferencial de produtividade e tamanho entre os parceiros, etc. É até possível que haja condições tais que o efeito sobre a produtividade de um acordo preferencial, isoladamente ou em conjunto com outros, se aproxime daqueles da abertura multilateral.

Impactos positivos de acordos comerciais sobre a produtividade de empresas foram encontrados na Coreia do Sul por Jang e Kim (2013); na Argentina, no contexto do Mercosul, por Bustos (2011) e no Canadá por Lileeva e Trefler (2010). O fator chave por trás destes resultados é a complementaridade entre exportação e adoção de novas tecnologias. Muitas vezes, só vale a pena incorrer nos custos de exportar se a firma tem acesso a tecnologias modernas, e vice-versa.

Também têm sido avaliadas empiricamente medidas que reduzem a incerteza sobre a política comercial futura. Mesmo com pequeno impacto sobre o nível das restrições, a redução de incertezas tende a incentivar firmas a se engajarem em negócios internacionais, a inovar e a adotar novas tecnologias, efeitos que se acentuaram com as CGVs. Efeitos desta natureza foram apontados no caso da redução das “tarifas-teto” da

Austrália na OMC nos anos 90 (Handley, 2014) e de compromissos de liberalização no âmbito da OMC (Tang e Wei, 2009).

No caso de acordos comerciais, ocorre fenômeno semelhante em termos de redução de incertezas, especialmente se os acordos forem com economias grandes e desenvolvidas, o que leva a um custo de reversão mais alto, como no caso de Portugal e a então Comunidade Europeia (Handley e Limao, 2015). No caso do Brasil, estes resultados sugerem que a redução das tarifas-teto na OMC e a entrada em acordos de comércio podem ter efeitos semelhantes de reduzir a incerteza, viabilizando a integração com as CGVs – Johnson e Noguera (2014) demonstram empiricamente a relação entre acordos comerciais e inserção em CGVs.

Freund e Ornelas (2010), finalmente, indicam que, nos acordos comerciais, a criação de comércio tende a ser a regra, e o desvio de comércio a exceção.

Investimentos diretos no exterior – Assim como os investimentos externos recebidos aumentam a produtividade via novas tecnologias e *inputs* importados, também os investimentos diretos de um país no exterior têm impacto positivo sobre a produtividade doméstica (Hufbauer et al, 2013, sobre multinacionais norte-americanas).

Abertura brasileira dos anos 90 – Desde o início da década de 1990, diversos autores têm procurado estudar os impactos da abertura comercial sobre a evolução da produtividade no Brasil. Embora estes esforços tenham gerado resultados nem sempre convergentes e algumas vezes contraditórios, a maioria deles encontra relações positivas entre liberalização de importações e produtividade no Brasil.

Hay (1997) indicou que o choque da liberalização no Brasil nos anos 90 reduziu fortemente os lucros das empresas e seu *market-share*, estimulando-as a aumentar dramaticamente sua eficiência. Rossi e Ferreira (1992), Muendler (2004), Firpo e Pieri (2013) e outros autores também encontraram resultados positivos e relevantes para a relação entre abertura comercial e produtividade no Brasil.

Já Menezes-Filho e Muendler (2011), estudando os impactos da reforma comercial sobre a alocação do emprego no Brasil, concluíram que menores tarifas de importação para insumos, seja pela redução da pressão competitiva, seja pelo aumento de eficiência, contribuem para a retenção de trabalhadores nas firmas e permitem o aumento da produção da firma. Johansson et al (2014) mostram que as exportações brasileiras de produtos eletrônicos poderiam crescer até 26% se as tarifas sobre o mesmo segmento (que usa fortemente insumos do próprio setor) fossem reduzidas à média de uma amostra de 54 países.

Resultados de testes econométricos de Fraga e Bacha (2013) indicam que, para um aumento de 1% no nível de abertura comercial, há elevação da taxa de crescimento do PIB per capita dos estados brasileiros entre 0,09 e 0,13 ponto percentual (pp), mais que o impacto do aumento de um ano no nível médio de escolaridade dos trabalhadores. Firpo e Pieri (2013), partindo de conclusões de Mcmillan e Rodrik (2011), mostram que o avanço da produtividade no Brasil esteve ligado a mudanças estruturais entre setores até 1970, mas posteriormente o vetor principal tornou-se a abertura comercial dos anos 90, cujo retrocesso é um risco para a eficiência econômica.

Lopez-Córdova e Moreira (2003) detectaram ganhas de produtividade e “*learning-by-exporting*” entre 1996 e 2000 no Brasil, associados à desgravação do Mercosul, mas a liberalização multilateral simultânea à época dificulta separar as causas.

Na verdade, há fortes indicações de que a abertura multilateral teve maior efeito positivo sobre a produtividade no Brasil do que o Mercosul, que no seu auge representou apenas 17% do total do comércio exterior brasileiro. Lopez-Córdova e Moreira sugerem que uma estratégia mais agressiva de negociações preferenciais pelo Brasil, como perseguir a implementação da Alca, poderia ter trazido maiores ganhos de produtividade.

A propósito, Hidalgo e Mata (2009) confirmam a hipótese de que os níveis de produtividade das firmas que exportam para os EUA, mercado mais competitivo que a média mundial, são superiores aos daquelas que exportam para outros destinos – embora o efeito aprendido nas exportações para o mercado norte-americano não apareça como significativo. De qualquer forma, esses resultados sugerem que o tamanho e o grau de competição dos mercados dos potenciais parceiros devem ser levados em conta na estratégia de acordos preferenciais.

Araújo e Flaig (2016), usando o modelo de equilíbrio geral computável da OCDE, testaram no Brasil o efeito da eliminação das exigências de conteúdo local, da redução das tarifas de importação e da eliminação dos tributos indiretos incidentes sobre a exportação. O resultado indica que a atual política comercial e industrial prejudica o crescimento das exportações, da produção e dos investimentos.

Em termos de emprego e salário, a evidência é de que os efeitos da abertura comercial dependem da rigidez do mercado de trabalho e da estrutura da economia. Com mais rigidez, o impacto se dá mais sobre os salários do que sobre o nível de emprego setorial. Ainda assim, fatores institucionais e tecnológicos explicam mais a diferença salarial entre setores do que a estrutura de proteção.

A literatura econômica tem resultados favoráveis à abertura comercial, mas é importante deixar claro que não se trata de uma panaceia. Há ganhadores e perdedores, embora a evidência seja de que os primeiros superam em muito os últimos, e existe benefício agregado para a sociedade. Mas é virtualmente impossível desenhar uma abertura comercial sem perdedores. Além disso, apesar de todos os ganhos apontados pela literatura econômica, nenhum país tornou-se desenvolvido apenas por liberalizar sua economia para o comércio internacional. Por outro lado, nenhum país entrou para o grupo das nações adiantadas no pós-guerra sem se integrar significativamente à economia global.

4. Propostas de uma nova política de integração econômica internacional para o Brasil

Produtividade e competitividade devem ser objetivos fundamentais da política econômica brasileira. Às voltas com uma das piores recessões da sua história, com forte retração da demanda doméstica e dramática situação fiscal, o Brasil precisa do setor externo como um dos vetores da retomada. A taxa de câmbio mais desvalorizada

também compõe este ambiente propício à discussão de uma nova política comercial e industrial para o país.

Junto com o reequilíbrio macroeconômico, com as reformas previdenciária, tributária e trabalhista e com a retomada dos investimentos em infraestrutura e logística, a reinserção internacional da economia brasileira é um pilar fundamental de uma política econômica para relançar o processo de desenvolvimento econômico. Esta é uma agenda que inclui medidas de redução do custo Brasil, de ampliação do comércio exterior, de desgravação tarifária, de negociação de acordos comerciais e de apoio ao investimento externo de empresas brasileiras.

O protecionismo no Brasil é múltiplo em seus instrumentos e difuso em diferentes áreas de política econômica: burocracia aduaneira e portos, tarifas de importação, financiamento atrelado a conteúdo local, subsídios tributários para a produção nacional, preferências em compras governamentais para empresas nacionais, etc. As políticas de conteúdo local, especialmente quando baseadas em processos produtivos básicos, são incompatíveis com o objetivo de integração às CGVs.

Uma política comercial orientada para a integração da economia brasileira ao mundo trará ganhos de produtividade e avanços tecnológicos, e será indutora de melhorias institucionais como simplificação e redução da carga tributária, elevação da taxa de investimento e melhoria da qualidade de educação e do ambiente de negócios. É também uma política voltada a reduzir o hiato tecnológico da indústria nacional e permitir uma reindustrialização compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

A modernização da política comercial envolve, além de abrir a economia, rever regulações domésticas para torná-las compatíveis com o padrão internacional, em áreas como propriedade intelectual, regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias e proteção ao investimento direto estrangeiro.

Adicionalmente, é preciso reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços associados à produção e ao comércio internacional. Nos investimentos diretos no exterior de empresas brasileiras, a agenda deve ser de remoção dos obstáculos de natureza tributária e regulatória, evitando-se a concessão de crédito subsidiado e a participação acionária de bancos públicos nestas firmas.

A negociação de acordos preferenciais de comércio, um processo lento dado o crescente número e complexidade dos temas envolvidos e os prazos longos de implementação, não deve preceder e condicionar um movimento de abertura multilateral. É preciso levar em conta os benefícios da liberalização autônoma para a produtividade da economia brasileira.

No âmbito do Mercosul, com um governo mais pró-mercado na Argentina, principal parceiro no bloco, é possível pensar numa nova agenda conjunta de integração internacional, com reforma da Tarifa Externa Comum e revisão de prioridades na negociação de acordos comerciais com parceiros relevantes. Porém, se não for possível atrair os parceiros do Mercosul para esta visão de maior integração produtiva internacional, o Brasil deveria criar condições para implementá-la autonomamente.

A seguir, as recomendações específicas da agenda CDPP-Cindes de política comercial e industrial.

Redução de custos e melhoria do ambiente institucional do comércio exterior

- **Adesão à OCDE.** Este movimento facilitaria a implementação de um conjunto de reformas horizontais na economia brasileira, tanto pelo apoio da OCDE em termos de formulação quanto pela sinalização de compromisso do país com esta agenda.
- **Melhora logística e desburocratização das aduanas e dos portos.**
- **Redução da carga tributária sobre as exportações.** Enquanto não se institui um imposto sobre valor agregado (IVA) puro no Brasil, é preciso buscar mecanismos que reduzam ou eliminem o acúmulo de créditos do ICMS.
- **Reforço de instituições de regulação técnica e certificação de produtos (ex.: INPI e INMETRO).** Os objetivos são a redução de prazos na obtenção de patentes e a capacitação para participar da definição de normas e regulamentos internacionais que afetam as exportações brasileiras.
- **Redução do custo dos serviços.** A competitividade da indústria está crescentemente ligada à competitividade dos serviços, fenômeno que aumentou com a fragmentação produtiva das CGVs. É preciso melhorar a qualidade e baratear serviços no Brasil, igualar o tratamento tributário entre serviços importados e nacionais e eliminar restrições em transportes, serviços, educação, prestação de serviços transfronteiriços e movimento de profissionais.
- **Desmobilização de programas baseados em exigências de conteúdo local.** Esses programas abrangem compras governamentais e regimes de incentivo em setores como automotivo, farmacêutico, informática e telecomunicações, petróleo e gás, etc. Devem ser substituídos por política horizontais e setoriais voltadas à redução do custo de investimento e à capacitação profissional, permitindo especialização nos elos das CGVs em que o país pode ser mais eficiente.

Facilitação de comércio

- **Portal Único.** Iniciativa de reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro, para integrar e tornar mais eficientes os procedimentos de comércio exterior. Pode trazer redução de custos anuais de US\$ 23 bilhões, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). É importante cumprir o cronograma de implementação até 2017.
- **Sistema de pagamento único de todas as taxas governamentais.**
- **Uso do conceito de análise de risco.** O objetivo é generalizar procedimento da Receita Federal para escolher cargas a serem submetidas

à verificação documental ou física, prática hoje em declínio e atingindo apenas 10% das cargas.

- **Agente único de fronteira.** Meta é evitar a descoordenação entre várias inspeções por diferentes agências.
- **Consolidação e ampliação do Programa Operador Econômico Autorizado (OEA).** Trata-se de certificação de empresa segura e confiável, conferida pelas aduanas a participantes do comércio exterior. O OEA é um programa de adesão voluntária que estabelece padrões mínimos de segurança, permitindo a redução da frequência das fiscalizações. Previsto para janeiro de 2017, o OEA exige acordos de reconhecimento mútuo com parceiros comerciais relevantes, e deveria ser barateado para facilitar adesão mais ampla, inclusive de empresas de menor porte.

Reforma tarifária

Deve envolver ampla revisão na estrutura tarifária e de diversos dispositivos de administração pontual e discricionária de tarifas (como ex-tarifários), além de maior parcimônia na aplicação de medidas antidumping incidentes sobre produtos intermediários com oferta concentrada em uma ou poucas empresas.

A nova estrutura de proteção deve ser mais racional, eliminar distorções e dar previsibilidade para produtores e investidores no Brasil. O cronograma de liberalização comercial deve ser anunciado com antecedência e ser implementado de forma gradual ao longo de quatro anos, orientado pelos seguintes parâmetros:

- Reduzir fortemente o caráter de escalada tarifária da estrutura de proteção, tornando-a mais homogênea;
- Reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital;
- Simplificar a estrutura tarifária, definindo apenas quatro níveis de alíquotas para o imposto de importação: 0%; 5%; 10%; e 15%, que passaria a ser a alíquota máxima.

Para atingir esses objetivos, propõe-se o seguinte esquema de redução de tarifas:

Tarifa atual (intervalos)	Tarifa final
20% a 35%	15%
15% a 20%	10%
5% a 15%	5%
Abaixo de 5%	0

Essa reforma propiciará significativa redução no grau de proteção do Brasil, mas aproximará a política tarifária brasileira da praticada pela maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante. Apesar do receio de que a implementação dessa proposta reduziria o poder de barganha do Brasil em negociações comerciais, verifica-

se que países que empreenderam processos de liberalização autônoma têm participado intensamente de acordos comerciais ambiciosos e abrangentes.

Política comercial via acordos

O Brasil deve retomar a agenda de acordos comerciais, que podem eliminar barreiras aos produtos em que o país é competitivo e dar previsibilidade e credibilidade ao processo de integração econômica internacional. A nova agenda de negociação comercial deve visar países desenvolvidos e mercados relevantes, e exigirá revisão da postura brasileira em temas como propriedade intelectual, proteção de investimentos, regulação de serviços, empresas estatais, etc.

Algumas das prioridades são:

- Concluir as negociações em curso com a União Europeia (UE) e o México;
- Avançar nas negociações no âmbito das Américas, promovendo, em conjunto com outras lideranças regionais, a criação de uma abrangente área de livre comércio na América Latina, com a convergência de todos os acordos sub-regionais da região (esta diretriz deve se desdobrar no campo da infraestrutura, retomando o espírito original da IIRSA);
- Lançar as bases para um acordo preferencial com os Estados Unidos, importante mercado para as manufaturas brasileiras.

Na esfera multilateral, a prioridade é apoiar na OMC uma agenda pós-Doha que trate de temas como subsídios industriais, empresas estatais e investimentos. O Brasil deve voltar a ser um protagonista no foro multilateral e participar de negociações plurilaterais no âmbito da OMC em áreas como compras governamentais e serviços.

A liberalização comercial autônoma deve ser a base para, numa segunda etapa, buscar-se acordos de livre comércio abrangentes com parceiros como a Índia, África do Sul e os países do Conselho de Cooperação do Golfo. Também é preciso acompanhar de perto a evolução dos megablocos comerciais (Transpacífico e Transatlântico) e reavaliar estratégias em função da evolução destas negociações.

Talvez a forma mais rápida para o Brasil atualizar sua agenda de melhoria do setor de serviços seja ingressar nas negociações do TiSA, acordo plurilateral voltado exclusivamente a este setor.

Outro acordo plurilateral relevante é o ITA, envolvendo 82 países com o objetivo de eliminar a cobrança de tarifas de importação para produtos de tecnologia da informação, o que pode ter efeitos importantes na produtividade, desenvolvimento tecnológico e inovação.

Remoção das políticas industriais com efeitos protecionistas

A desmobilização de programas de incentivo ao investimento e à produção baseados em exigências de conteúdo local – com viés nacional-desenvolvimentista e de substituição de importações – é complemento essencial da nova política comercial. É necessário remover:

- Programas de incentivo ao investimento e à produção baseados em exigências de conteúdo local que encarecem o processo produtivo, levam à perda de competitividade e dificultam a inserção nas CGVs.
- Políticas voltadas à criação de “campeões nacionais” à custa de financiamento subsidiado e/ou participação acionária do BNDES;
- Políticas industriais setoriais com subsídios que distorcem a alocação de recursos e promovem indústrias ineficientes.

Remoção dos obstáculos à internacionalização de empresas brasileiras

Os investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior são indutores importantes do aumento de competitividade destas firmas no mercado doméstico. Não se trata de subsidiar “campeões nacionais”, mas sim de medidas como:

- revisar o regime tributário de lucros auferidos no exterior por subsidiárias de empresas brasileiras;
- negociar acordos para evitar a dupla tributação com países relevantes como destino dos investimentos das firmas do Brasil no exterior; e
- negociar acordos de proteção de investimentos para reforçar a segurança jurídica destes investimentos.

CDPP - Centro de Debate de Políticas Públicas

CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento

Agosto, 2016.