[i+d] CINDES
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento

breves cindes 112

Liberalização comercial sob Bolsonaro: O que foi feito e o que pode ser feito até o final do governo

Leane Cornet Naidin
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Agosto de 2021

Apresentação

Ao longo do período que se estende de 2014 a 2018, o CINDES elaborou diversos documentos com propostas para uma nova política comercial que promova a inserção competitiva da economia brasileira no comércio mundial. Esses documentos foram desenvolvidos em cooperação com diferentes instituições (IPEA, CDPP, FUNCEX, CEBRI) e contêm recomendações voltadas para a reforma da TEC (Tarifa Externa Comum do Mercosul), redução de barreiras não tarifárias, liberalização das importações de serviços, negociações de acordos comerciais preferenciais, melhoria do ambiente negócios para estimular os fluxos de investimentos diretos, dentre outras.

Na campanha eleitoral, o atual governo incluiu em sua plataforma de política econômica promessas de abertura da economia, cuja implementação, até o momento, ficou distante do anunciado. Além das dificuldades da economia política doméstica e dos problemas envolvendo a coordenação de políticas no Mercosul, a pandemia da COVID-19 e suas implicações para o contexto internacional e doméstico parecem ter contribuído para que os avanços em direção à abertura comercial fossem tímidos.

Passados dois anos e meio do mandato do atual governo, o CINDES entende que é oportuno desenvolver um programa de trabalho que parte de uma análise dos avanços e percalços na política comercial a partir do legado do governo Temer e da atual gestão, identificar uma agenda mínima factível de ser implementada nos próximos 18 meses, e reunir elementos para uma ampla agenda de política comercial para o próximo governo.

Este programa de trabalho prevê a elaboração de seis estudos/documentos com recomendações de política divulgados com um intervalo de três meses entre cada um. Cada estudo será submetido à aos comentários de um grupo de especialistas e interessados no tema. Os temas tratados serão:

a. Liberalização comercial sob Bolsonaro: o que foi feito e o que ainda pode ser feito no atual governo;
b. O novo contexto internacional e suas implicações para o comércio e os investimentos;
c. O mundo dos acordos preferenciais de comércio sob o novo contexto internacional;
d. O futuro da indústria e o papel da liberalização comercial;
e. Os efeitos da abertura comercial sobre renda e emprego: políticas de mitigação de eventuais impactos negativos;
f. Abertura comercial e desenvolvimento sustentável: como incorporar preocupações ambientais e climáticas aos instrumentos de política comercial.

Uma vez concluídos os estudos, será elaborado um documento síntese contendo as principais recomendações de política comercial como contribuição ao debate de políticas comerciais para o próximo governo.

Este artigo corresponde à primeira etapa do programa de trabalho descrito acima. Este projeto conta com a orientação de um grupo curador integrado por: Edmar Bacha, José Augusto Fernandes, José Tavares de Araujo Jr., Mauricio Mesquita Moreira e Pedro Passos. A responsabilidade pelo conteúdo é, todavia, dos autores.

1. Introdução[1]

O governo eleito no final de 2018 incluiu, entre seus objetivos de política, a liberalização comercial, com um enfoque que atribuía pouca relevância ao Mercosul e aos compromissos aí assumidos pelo Brasil. A visão de uma liberalização unilateral se impunha, então, ainda que nem sempre de forma explícita.

Passados quase três anos desde o início da atual administração federal, os resultados obtidos nessa área de política ficaram muito aquém das expectativas.

Por um lado, não se confirmou a hipótese de uma reforma tarifária – carro-chefe do que seria o programa de liberalização comercial – que "atualizasse" a política de importação brasileira à luz das evoluções vividas por grande número de países em desenvolvimento nas duas últimas décadas. Além disso, continua em vigor um conjunto difícil de dimensionar, em seu número e em suas implicações, de medidas não tarifárias instrumentalizadas para impor barreiras às importações.

Por outro, foram concluídas, nesse período, as longas negociações entre Mercosul e União Europeia e com a Área Europeia de Livre Comércio (EFTA). No entanto, as já óbvias dificuldades para ratificação e entrada em vigor de tais acordos, somadas aos longos períodos de liberalização neles negociados excluem a possibilidade de uma contribuição importante desses instrumentos, em curto e médio prazo, à maior integração do Brasil ao comércio internacional.

Também são inegáveis alguns avanços obtidos e ainda em processo de implementação na mitigação de barreiras não tarifárias e na facilitação do comércio. Esses esforços na área não tarifária, junto com a pressão para obter alguma redução tarifária no âmbito do Mercosul indicam que a agenda do Ministério da Economia na área da política de importação continua apontando para maior exposição do Brasil ao comércio internacional. No entanto, como em outras áreas de política pública, as

1 A versão preliminar deste artigo recebeu valiosas contribuições e comentários de Edmar Bacha, Eduardo Guimarães, Honório Kume, Leonardo Lahud, Lia Valls Pereira, Lúcia Maduro, Maurício Mesquita Moreira e Ricardo Markwald. Os autores agradecem os comentários e se responsabilizam pelos erros e omissões.

intenções liberalizantes foram freadas por preferências de política divergentes dentro do próprio Executivo.

Este trabalho pretende fazer um balanço da política de importação do atual governo até o momento e apresentar recomendações pragmáticas para que se mantenha, em que pesem as óbvias limitações políticas, a orientação liberalizante daquela política na fase final do governo.

Para fazê-lo, o trabalho foi estruturado em cinco seções, além dessa Introdução.

A segunda seção sintetiza os antecedentes da política de importação, no plano doméstico, e as principais tendências do cenário internacional em que opera a política comercial brasileira. Na terceira seção, apresenta-se a evolução da política unilateral de importação e de seus principais componentes: a política tarifária, as medidas não tarifárias e a política de defesa comercial. Nessa seção, inclui-se ainda rápida referência a fato novo na economia política de política comercial: a crescente participação do Legislativo na promoção de medidas de cunho protecionista. A quarta seção se concentra no Mercosul, tema que condiciona de muito perto os limites e possibilidades da política de importação unilateral, enquanto a quinta seção se volta para a agenda de negociações comerciais externas (ou seja, não Mercosul) do Brasil. Finalmente, na sexta seção, são apresentadas algumas recomendações de política relacionadas a cada um dos temas tratados nas seções anteriores.

2. Antecedentes domésticos e contexto internacional

2.1. Os antecedentes domésticos

Desde a adoção do modelo de substituição de importações como estratégia de industrialização, a principal mudança nas políticas comerciais e industriais do Brasil foi a liberalização unilateral iniciada no final dos anos 1980 e aprofundada no início dos anos 1990.

A reforma da política comercial começou cautelosamente em 1988, eliminando a redundância tarifária, suprimindo certas sobretaxas aplicáveis às importações e eliminando parcialmente os 42 regimes fiscais especiais aplicáveis às importações. Essas medidas reduziram a tarifa média nominal de 57,5%, em 1987, para 32,1%, em 1989. A liberalização comercial unilateral foi estendida em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando o extenso conjunto de barreiras não tarifárias e reduzindo a tarifa média para cerca de 11%.

Desde então, a imobilidade tem marcado a política comercial brasileira, em relação tanto a instrumentos e objetivos, quanto a seus *drivers* e à sua economia política. Nenhuma outra iniciativa relevante de reforma comercial foi adotada desde 1990 até a recente conclusão do acordo de livre comércio Mercosul – União Europeia, sobre cuja ratificação ainda cabem muitas dúvidas e cujos impactos econômicos – caso seja ratificado – demorarão alguns anos para se fazer sentir.

Ao contrário da continuidade do processo de liberalização – o que ocorreu em grande número de países em desenvolvimento – assistiu-se, no Brasil da primeira metade dos anos 2010, ao recrudescimento do protecionismo, sob a forma de um conjunto de instrumentos de políticas industriais com elevado potencial para impactar fluxos de comércio e investimentos. Na política comercial, o Brasil tornou-se um dos maiores usuários de direitos antidumping.

Esse conjunto de medidas não foi capaz de reverter o fenômeno que preocupava o governo: a "desindustrialização" ou "perda de densidade industrial". Na realidade, a perda de participação da indústria manufatureira no PIB e nas exportações continuou, sinalizando o esgotamento de um padrão de resposta às dificuldades da indústria baseado em proteção e subsídios.

A política comercial somente começou a mudar, ainda que marginalmente, a partir do governo Temer. As negociações com a União Europeia voltaram a ganhar alguma tração depois de anos praticamente estagnada e preocupações com os excessos na utilização do instrumento antidumping levaram à adoção do interesse público como um critério a ser considerado nas investigações para aplicação deste tipo de mecanismo.

Mas talvez a evolução mais importante, no que se refere à inserção internacional do Brasil, seja algo que não se relaciona diretamente ao comércio, mas que pode vir a impactá-lo (e aos investimentos) no futuro. Trata-se da solicitação feita pelo Brasil, em maio de 2017, da abertura de negociações para sua acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. Desde então, embora o processo de negociação do acesso não se tenha iniciado, o Brasil avançou na ratificação de um número significativo de instrumentos da Organização, além de negociar sua adesão aos dois Códigos de Liberalização (de Movimentos de Capitais e de Intangíveis) da OCDE.

Durante a campanha eleitoral de 2018, a plataforma do candidato que resultaria vencedor do pleito à Presidência defendeu a abertura comercial da economia. Criou-se a expectativa de que os tímidos movimentos de liberalização ou de busca de integração do país à economia global, adotados pelo governo Temer, teriam continuidade e até mesmo seriam aprofundados. No entanto, apesar de algumas iniciativas de liberalização – especialmente na esfera das negociações comerciais e da política de instrumentos não tarifários – a realidade não confirmou estes prognósticos, atestando mais uma vez a resiliência do protecionismo comercial brasileiro.

2.2. O contexto internacional

O contexto internacional em que opera o comércio internacional e a política comercial brasileira vem passando, nos últimos anos, por intensas transformações. A partir de meados da década passada consolidam-se, no cenário internacional, tendências com potencial para impactar os fluxos e as políticas de comércio e de investimentos nos próximos anos. Entre essas tendências, destacam-se duas, em boa medida inter-relacionadas.

A primeira delas diz respeito ao crescente conflito geopolítico e à competição econômica e tecnológica entre os EUA e a China. O conflito entre EUA e China emerge na esfera comercial, sob o impulso das preocupações do governo dos EUA com o crescente déficit comercial do país na relação bilateral. A partir de 2018, os contornos de uma estratégia voltada para China se desenham com maior nitidez nas ações da administração Trump, contemplando a extensão a um grande número de produtos das tarifas extras aplicadas às importações originárias da China, bem como a adoção de medidas diversas, nas áreas de investimentos e de acesso a tecnologias consideradas sensíveis, relacionadas à identificação da China, pela Estratégia Nacional de Defesa dos EUA, como um "rival estratégico".

Gradualmente, o conflito evoluiria para temas de investimentos e de tecnologia, passando a agenda comercial a segundo plano. Mais recentemente, com os eventos de Hong Kong e a pressão da nova administração democrata dos EUA contra a violação de direitos humanos na China, o conflito bilateral adquiriu uma dimensão geopolítica e de disputa ideológica entre modelos de governo e de desenvolvimento. Na área comercial e de investimentos, a administração Biden manteve até o momento todas as medidas tarifárias adotadas por seu antecessor, além de reforçar o arsenal de medidas de controle sobre investimentos e empresas chinesas nos EUA e sobre as relações entre empresas dos dois países em setores considerados sensíveis.

A segunda tendência aponta para o crescente condicionamento das políticas comerciais e de investimentos dos principais *players* globais por agendas de política não comerciais e mesmo não econômicas, como as relacionadas à segurança nacional e à mudança climática.

Os EUA são o país que foram mais longe na direção de medidas motivadas por preocupações de segurança, mas diversos outros países, inclusive a China e países europeus além do Canadá, Japão e Coreia, introduziram ou reforçaram seus mecanismos de controle na entrada *(screening*) de investimentos externos, sobretudo em setores vistos como sensíveis.

Já as preocupações ambientais e climáticas refletidas em políticas comerciais apenas começam a ganhar contornos regulatórios nítidos, através de iniciativas como o estabelecimento de um Mecanismo de Taxação de Carbono na Fronteira, recém-anunciado pela União Europeia. Ainda assim, pode-se prever que novas iniciativas nessa área com impactos sobre o comércio serão adotadas por outros países relevantes, como os EUA e o Canadá.

Em 2020, as políticas comerciais e de investimentos passaram a ser também condicionadas pela prioridade conferida ao enfrentamento da pandemia de COVID 19. Esta prioridade desencadeou certo número de medidas conjunturais, na área comercial, voltadas para limitar exportações ou facilitar importações de produtos médico-hospitalares, de vacinas e, no início da pandemia, também de produtos agroalimentares.

As preocupações geradas pela pandemia também provocaram debates sobre os riscos da "dependência das importações" – sobretudo quando estas têm origem em um único país – nas cadeias de valor do setor médico-hospitalar e sobre a conveniência de estimular a produção doméstica de tais produtos. Até o momento, este debate não parece ter se traduzido em medidas concretas de política...

Além da adoção de medidas propriamente comerciais, as respostas nacionais aos efeitos da pandemia adquiriram a forma de estímulos abrangentes à atividade econômica, através das políticas monetárias e de pacotes de estímulo fiscal de dimensão inédita, especialmente nos países desenvolvidos.

No entanto, talvez mais relevante do ponto de vista das suas implicações para o futuro do comércio e dos investimentos internacionais seja a constatação de que, ao longo do período da pandemia, às medidas voltadas para mitigar seus efeitos econômicos e sociais veio se agregar, nas maiores economias do mundo, uma nova geração de políticas "estruturais" de estímulo cujo objetivo é contribuir para fomentar uma reorientação de modelos de crescimento. Isso é muito nítido no caso dos EUA e da União Europeia.

Nos EUA, a prioridade concedida à recuperação do setor industrial e de suas cadeias domésticas de valor permeia as iniciativas nas áreas de inovação e infraestrutura e parece ser o principal *driver* da política comercial adotada pela administração Biden. Objetivos climáticos fazem parte da estratégia de "reindustrialização" e provavelmente terão impactos sobre a política comercial do país.

Na União Europeia, o conjunto de medidas anunciadas pela Comissão Europeia em 2020 e 2021 define as prioridades climáticas e ambientais como condicionantes incontornáveis das políticas comerciais e de investimentos. A recente publicação da proposta de instituição de uma taxa de carbono na fronteira, junto com outras medidas, confirma que a política comercial do bloco será, em boa medida, colocada a serviço dos objetivos do Pacto Verde Europeu.

Essas evoluções ocorrem em um quadro institucional marcado pela profunda crise do multilateralismo, especialmente na área comercial, o que se explicita na sucessão de impasses negociadores em que se encontra a OMC. Temas em negociação – como os subsídios à pesca – esbarram em obstáculos e resistências recorrentes. Há iniciativas de discussão, envolvendo grupos de países com interesse em temas específicos, como comércio eletrônico, mas tais debates ainda parecem relativamente distantes de se transformarem em objeto de negociação.

Nos últimos anos, as negociações comerciais avançaram essencialmente através de acordos preferenciais, alguns bilaterais, outros plurilaterais. Talvez as mais relevantes expressões desse processo sejam os acordos firmados entre a União Europeia e países desenvolvidos, como o Japão e Canadá, que seguem o modelo dos acordos comerciais preferenciais "profundos", de amplo escopo temático contemplando questões que vão além da agenda da OMC e dos limites da política comercial e de investimentos *strictu sensu*.

Mais recentemente, foi concluído o RCEP – *Regional Comprehensive Economic Partnership,* acordo que reúne 15 países da região da Ásia-Pacífico, inclusive a China, Japão, Coreia do Sul, países da ASEAN e da Oceania. O acordo tem amplo escopo, mas enfatiza o comércio de bens e serviços, dando a outros temas tratamento pouco profundo em termos de disciplinas e compromissos. Além desses, vale citar o CPTPP – *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership,* que reúne 11 países e sucedeu a TPP - *Trans-Pacific Partnership*, após a retirada dos EUA.

As implicações das tendências aqui ressaltadas sobre os fluxos de comércio e de investimentos somente se farão sentir gradualmente, nos próximos anos. Em relação a estes fluxos, o que se observa nos últimos anos é a redução do ritmo de crescimento do comércio internacional, uma tendência que poderia estar antes associada ao arrefecimento do movimento de criação de cadeias internacionais de valor do que à evolução do ambiente político e regulatório em que o comércio opera.

Já os investimentos internacionais registram desde 2016 tendência de queda. Em 2015 e 2016, os fluxos globais de investimentos internacionais superaram US$ 2 trilhões. Em 2019, eles se situaram em torno de US$ 1,5 trilhão, reduzindo-se para US$ 1 trilhão, em 2020. Entretanto, é difícil associar tal fenômeno às restrições recentemente impostas em vários países, sendo provável que ele reflita, pelo menos em parte, como no comércio, a perda de dinamismo do fenômeno da formação de cadeias internacionais de valor.

Em qualquer caso, a redução das taxas de crescimento do comércio e a redução dos fluxos de investimento são sinais da perda de dinamismo da globalização – ao menos, como concebida até hoje – e autorizam inferir que, dada a evolução do quadro regulatório e político internacional, essa característica se manterá.

Até o momento, a principal discussão acerca das implicações das tendências aqui apontadas sobre os fluxos de comércio e investimentos diz respeito ao futuro das cadeias internacionais de valor. O debate parte da constatação de que a evolução recente do cenário internacional – inclusive em função dos efeitos da pandemia, mas não apenas – evidenciou a vulnerabilidade das cadeias internacionais de valor frente a diversos riscos: sanitários, políticos, econômicos etc. EUA e China já esboçam, cada um à sua maneira, os primeiros movimentos em suas políticas para reduzir vulnerabilidades das cadeias de valor consideradas estratégicas.

A partir daí, a discussão gira em torno de várias possibilidades de evolução do modelo de fragmentação internacional da produção: recomposição das cadeias, em função do crescente conflito entre EUA e China e dos riscos de *decoupling* entre as duas maiores economias do mundo, *reshoring* de elos da cadeia que haviam sido "exportados", "encurtamento" ou "regionalização" das cadeias, diversificação das fontes de produção de peças e insumos etc. Qualquer conclusão a esse respeito

seria precoce, embora pareça claro que a configuração futura das cadeias internacionais de valor variará bastante segundo os setores e em função de suas características tecnológicas e produtivas.

2.3. Cenário doméstico versus contexto global

O cenário que se desenha, em nível internacional, não contempla a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos como prioridade dos principais atores. Ao contrário, há uma percepção crescente dos riscos da globalização – em parte associados ao "risco China", mas não apenas a esse fator – e as medidas que vêm sendo adotadas "enquadram" as políticas de comércio e de investimento dentro de agendas defensivas, motivadas por preocupações geopolíticas e/ou climáticas. Além disso, há uma revalorização do papel do Estado na economia e de temas como política industrial e de inovação, que perderam força durante o período de hegemonia das agendas de políticas chamadas "neoliberais".

Os reflexos destas evoluções no plano doméstico são os esperados: são muitas as vozes que proclamam que não seria hora de liberalização comercial, um movimento que jogaria o País na contramão das tendências globais. Ocorre que grande parte dos países que hoje adotam medidas restritivas na área comercial e de investimentos o fazem sobre uma "base" construída a partir de longos processos de liberalização das políticas nessas áreas: as tarifas industriais são muito baixas e os regimes de investimento direto francamente liberais. Em relação a esta "base" regulatória, as restrições adotadas são pontuais e – à exceção das tarifas impostas por EUA e China em sua relação bilateral – não questionam os resultados daqueles processos de liberalização.

Como se sabe, o Brasil ficou à margem dos processos de liberalização comercial adotados pela maioria dos países em desenvolvimento nos últimos 25 anos. Portanto, as propostas de liberalização comercial em debate no país buscam aproximar a o grau de proteção conferido à produção nacional ao vigente na média daqueles países. Não se trata, de fazer movimentos contrários à corrente internacional, mas sim de "normalizar" a política comercial brasileira com vistas a estimular a eficiência, a produtividade e o aumento do bem-estar social.

3. A política de importação unilateral

3.1. Política tarifária: os antecedentes

Desde o episódio da abertura comercial do início da década de 1990 a paralisia tem sido característica marcante da política tarifária no país. Naquele período, a reforma da política comercial reduziu a tarifa nominal média simples de 30% para cerca de 11%% e eliminou um número expressivo de barreiras não tarifárias – como a adoção de preços de referência nas importações (substituídos pelas práticas de valoração aduaneira do respectivo Acordo da OMC) e restrições quantitativas associadas a programas de importação pré-estabelecidos pelo governo, medidas herdadas de décadas anteriores da política de substituição de importações.

No que se refere às tarifas de importação, a reforma comercial dos anos 90 aproximou os níveis de proteção praticados pelo Brasil àqueles adotados por países com níveis de desenvolvimento semelhantes. Nas décadas que se seguiram, porém, a política tarifária manteve-se praticamente estável e o Brasil não acompanhou os movimentos de liberalização comercial empreendidos por grande número de países em desenvolvimento, através de liberalizações unilaterais ou negociadas. Em consequência, em 2019, a tarifa NMF nominal média do País (13,2%) era uma das mais elevadas do mundo, o Brasil ocupando a 17ª posição entre 172 países considerados na base de dados da OMC, superado apenas pela Índia, alguns países da África, do Oriente Médio, pequenos países da Ásia e as Ilhas Bermudas[2].

Ao contrário do que ocorre em número expressivo de países, que concentram barreiras à importação no setor agrícola, o Brasil protege relativamente mais os setores que compõem a indústria. Para este conjunto de setores, os níveis tarifários praticados pelo Brasil eram, em 2019, nitidamente superiores aos adotados por quase todas as grandes economias em desenvolvimento – com exceção da Índia.

A equipe econômica do governo que se iniciou em 2019 adotou discurso liberal na economia, com promessas de abertura comercial e de aprofundamento da inserção internacional do país, com vistas à redução de ineficiências e custos de produção, bem como ao aumento da competitividade internacional das empresas brasileiras. A criação do Ministério da Economia, abarcando as competências antes a cargo do MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, contribuiu para a mudança na orientação da política de comércio exterior.

A agenda econômica do Ministério da Economia incluía a abertura da economia não só pela via da negociação de acordos comerciais com países desenvolvidos e outros mercados relevantes, mas principalmente por meio da liberalização unilateral das importações, com a reforma da Tarifa Externa Comum (TEC).

Contudo, a reforma da TEC não avançou (ver Seção 4) e as iniciativas na política tarifária recente se resumem à administração dos tradicionais mecanismos de exceção, estabelecidos nos arranjos do Mercosul:

(i) inclusão e/ou exclusão periódica de produtos nas listas de exceção da TEC, a LETEC;

(ii) ex-tarifários[3], política implementada com base em pleitos individuais de empresas para importações de bens de capital, insumos e materiais eletrônicos, sem produção nacional;

[2] OMC, https://www.data.wto.org, consulta em 05/07/2021.
[3] https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/lista-de-bens-sem-similar-nacional-para-efeitos-da-resolucao-13-2012-do-senado-federal, consulta em 05/07/21.

(iii) LEBIT (Lista de Exceção de Bens de Informática e de Telecomunicações (LEBIT), que tem por objetivo abranger os pleitos de alteração da alíquota do imposto de importação dos itens grafados como bens de informática e telecomunicações (BIT) na Tarifa Externa Comum (TEC) e que não se enquadrem nos critérios estabelecidos para concessão de Ex-Tarifários (conforme disposto na Resolução CAMEX nº 66, de 2014);

(iv) exceções por razões de desabastecimento.

Além disso, registraram-se, ao longo ao atual governo, algumas alterações pontuais de tarifas atendendo a objetivos específicos, não necessariamente de ordem econômica.

a) Os mecanismos de exceção

A estrutura tarifária brasileira (e da TEC) se caracteriza por elevada dispersão, em termos de proteção nominal e efetiva, bem como por grande número de níveis tarifários. A política tarifária inclui mecanismos de exceção que, além de adicionarem complexidade à administração da política, aumentam a vulnerabilidade desta às pressões e *lobbies* de setores específicos.

O mecanismo de listas de exceção à TEC (Letec) prevê autonomia para cada país membro estabelecer listas de produtos beneficiados, temporariamente, por níveis tarifários diferentes dos previstos na TEC. O número de produtos a que cada país tem direito é limitado e varia de 100 códigos NCM para Argentina e Brasil a 649 para o Paraguai. Há também a Lista de Exceção a Produtos incluídos da **Lista de Exceção à TEC de Bens de Informática e Telecomunicações** *(Lebit), que prevê a alteração de alíquotas do imposto de importação para produtos deste setor quando estes não se enquadram nos critérios estabelecidos para os ex-tarifários.*

Já os ex-tarifários constituem mecanismo cujo objetivo é minorar, de forma pontual, os efeitos negativos sobre os custos de investimento causados por níveis de proteção elevados em segmentos que sequer contam com produção interna. Os setores beneficiados por este mecanismo são os bens de capital, os bens de informática e telecomunicações e as autopeças. Os ex-tarifários estabelecem redução temporária e excepcional da alíquota do imposto de importação, desde que comprovada a inexistência de produção nacional de bem equivalente ao produto importado. São adotados "sob demanda" para códigos tarifários específicos, de descrição mais detalhada que os 8 dígitos que definem os produtos na NCM.

A estes dois regimes se adiciona o mecanismo de reduções tarifárias por razões de desabastecimento[4], que prevê reduções tarifárias, mas sujeitas a limites quantitativos (quotas tarifárias).

Como regra geral, os regimes de exceção, desenhados para atender demandas setoriais ou empresariais específicas, geram custos elevados de administração da política e contribuem para a manutenção das altas tarifas de importação em setores industriais, como os produtores de bens de capital e de bens de informática e de telecomunicações.

Além do uso desses mecanismos de exceção, no contexto da pandemia do COVID-19 foram promovidas reduções tarifárias por meio de novas listas temporárias de exceção à TEC, para produtos relacionados ao combate e prevenção da pandemia, de forma a aumentar a oferta desses produtos no mercado interno. A lista de produtos beneficiados contém medicamentos e seus princípios ativos, equipamentos para diagnósticos e testes de detecção do vírus, materiais e equipamentos de uso hospitalar, vacinas contra a COVID, máquinas e insumos utilizados para a fabricação nacional desses produtos, entre outros[5]. Esses produtos foram ainda objeto de medidas de facilitação de operações. Por exemplo, nas operações de importação foram concedidas dispensas de requisitos de apuração da existência de produção de similar nacional para a autorização das reduções tarifárias (Portaria Secex nº 40/2020).

A Tabela 1 apresenta o número dos produtos para os quais foram concedidas reduções tarifárias no período 2019-2021, classificados segundo os regimes de exceção relacionados ao combate à pandemia do Covid, ao desabastecimento, e os incluídos nas listas de exceção LEBIT e LETEC.

Chama a atenção o nível elevado das tarifas "originais", objeto das reduções introduzidas pelos diferentes mecanismos de exceção. Por exemplo, do total dos produtos médicos relacionados à prevenção e combate ao COVID-19, cerca de 45% estavam protegidos com tarifas de importação entre 10% e 20%, antes das reduções tarifárias; no caso de produtos com tarifas reduzidas por razão de abastecimento, essa proporção alcançou cerca de 78%.

[4] Mecanismo criado no âmbito do Mercosul para lidar com demandas dos membros por redução pontual das tarifas de importação, relacionadas a oscilações da oferta sazonal dos bens, em casos específicos, principalmente alimentares.
[5] A lista de produtos beneficiados encontra-se no site do Ministério da Economia, Lista COVID-19, última consulta em 05/07/21..

Tabela 1
Número de produtos incluídos em regimes de exceção no período 2019 – 2021 por faixas da TEC vigente

Tipo da Medida	Faixa Tarifária da TEC						
	2 <= 5	5 <= 10	10 <= 15	15 <= 20	20 <= 25	25 <= 30	30 <= 35
Covid-19	101	218	171	107	0	6	23
Desabastecimento	8	7	23	30	0	0	0
Lebit	49	25	6	0	0	0	0
Letec	39	90	30	37	0	2	27

Fonte: ME, Lista de exceção consolidada atualizada até 07/04/2021. Tarifas da TEC vigentes em 05/07/21, consulta em 20/08/21.
https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/listas-vigentes

A tabela 1 não contempla as exceções concedidas por meio dos regimes de ex-tarifários. Segundo os dados do Ministério da Economia, em 21 de julho de 2021 havia um estoque total de 16.607 códigos tarifários objeto dessas reduções, 80% dos quais concentram-se nos capítulos 84 e 85 da TEC[6] (máquinas, aparelhos elétricos e mecânicos). Dentre estes, cerca de 93% eram grafados, antes da criação das exceções, em NCMs cujas tarifas de importação "originais" na TEC situam-se entre 14% e 20%. Ressalte-se que nas faixas tarifárias acima de 14% encontram-se os equipamentos e materiais para o setor automobilístico.

b) Reduções Tarifárias para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BIT)

Ainda nos últimos dias do governo Temer, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovara a redução gradual das tarifas sobre BK e BIT - as tarifas cairiam de 14% para 4%, em média, em quatro anos, para ficarem mais próximas aos níveis vigentes nos países da OCDE.

Embora aprovada na Camex, a medida nunca entrou em vigor, em que pese a intenção manifestada pelos gestores da política econômica do novo governo de promover ampla reforma da estrutura tarifária vigente.

Em março de 2021, foi adotada proposta de redução tarifária para BK e BIT bem mais modesta do que a proposta no final de 2018. A Resolução GECEX nº 173, de 18 de março, reduziu em 10% as

[6] https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario/estatisticas-dados-abertos; consulta em 19/08/2021.

tarifas para BK e BIT, o que resultou em redução das tarifas vigentes entre zero e 1.6 ponto percentual.

c) Alterações tarifárias ad hoc

Além da administração dos mecanismos de exceção rotineiramente mobilizados pela política tarifária, o governo federal recorreu a reduções *ad hoc* de alíquotas para produtos específicos, em função de motivações econômicas e político-eleitorais. Entre estas últimas, registram-se reduções de tarifas de importação para armas (revólveres e pistolas) e para pneus de caminhões, ambas as medidas tendo como objetivo principal atender interesses (não necessariamente econômicos) de setores identificados como grupos de apoio político ao Presidente da República e à sua agenda política.

A alteração de tarifas com motivações "clássicas", isto é, econômicas, diz respeito aos brinquedos. Em novembro de 2020, a Resolução Gecex n. 121/20 definiu cronograma para a redução de tarifas de brinquedos, levando as alíquotas vigentes de 35% para 20%, no final de 2021 (com tarifas de 30% vigentes, entre 01/12/2020 e 01/06/2021, e de 25%, entre esta última data de 01/12/2021). Mais de 80% dos produtos beneficiados pela redução têm origem na China.

No caso dos brinquedos, a Camex realizou consulta pública acerca da intenção de reduzir as alíquotas da tarifa de importação. Além disso, a decisão foi respaldada por estudo técnico do IPEA, que quantificou os benefícios da medida em termos de redução de preços ao consumidor, entre outras variáveis. Já estudo do Ministério da Justiça e Segurança Pública chamou a atenção para o fato de que a redução das tarifas tenderia a desincentivar o crescimento do mercado de brinquedos "pirateados".

As outras duas medidas têm clara inspiração política e sequer buscaram respaldo de consultas púbicas ou estudos técnicos. No caso das armas, a decisão é apenas uma entre os mais de vinte atos voltados para facilitar a compra e a posse de armas no país. As importações destes produtos já registravam crescimento acelerado desde 2017 (passando de US$ 2,3 para mais de US$ 30,8 milhões, em 2020). A redução a zero da alíquota de importação para revólveres e pistolas foi anunciada em dezembro de 2020, por meio da Resolução Gecex n. 126/20, com entrada em vigor prevista para 1º de janeiro de 2021, sendo o produto incluído na Lista de Exceções da TEC. No entanto, em 14/12/2020, o Ministro Edson Fachin, do STF, suspendeu a medida que reduziu a alíquota de armas.

Além disso, em janeiro de 2021, Resolução Gecex n. 148/21 reduziu a zero a tarifa de importação de pneus para veículos de carga, fixada em 16%. O governo justificou a medida como contribuição para a "redução dos custos operacionais do transporte rodoviário de cargas no Brasil".

3.2. Medidas não tarifárias e facilitação de comércio

A regulação administrativa do comércio é elemento relevante da política comercial de um país, pois compõe o arsenal de medidas à disposição dos governos no controle fronteiriço do comércio exterior.

Para as empresas, os custos dos procedimentos administrativos relacionados às operações de comércio podem ser substanciais e constituem um dos elementos que prejudicam a integração das firmas locais à dinâmica do comércio global. Envolvem não só os custos monetários do pagamento de taxas aduaneiras, como também os custos derivados do tempo dedicado à administração de atividades relacionadas à etapa de pré-embarque (preparação da encomenda, obtenção de fatura proforma, contratos de frete e seguro etc.), ao embarque no exterior (providências de documentos, inclusive de anuências, da logística de embarque de carga) e ao pós-embarque (chegada da mercadoria, controle aduaneiro e liberação da carga na aduana).

Há requisitos de processamento administrativo, conforme a legislação vigente em cada país, para as operações de importação e de exportação de bens e de serviços. Um número expressivo de produtos pode estar sujeito ao licenciamento prévio de importações e há multiplicidade de órgãos anuentes que dificultam e encarecem o processo de importações. Pesquisas recentes (Ferraz, Ornelas e Pessoa, 2020)[7] apontam que o efeito de um dia de atraso em portos representa um custo adicional de 0,6 % a 2,1% do valor da carga transportada, e apontam que o custo de atrasos para insumos é, em média, 60% maior do que para bens finais.

Sendo assim, políticas que visem a redução dos custos de operação do comércio exterior são medidas relevantes, uma vez que comparações internacionais indicam que o Brasil ainda se encontra relativamente mal posicionado nesse quesito. A Tabela 3 ilustra a posição do país no cenário internacional, por meio de comparações do Índice de Desempenho Logístico (LPI – *Logistic Performance Index*) desenvolvido pelo Banco Mundial, que estabelece pontuações para as diversas atividades envolvidas com as operações do comércio exterior, entre elas um indicador de eficiência na área das operações aduaneiras[8]. A tabela indica essa posição em comparação com alguns países selecionados e mostra que, do total de 160 países analisados, o Brasil se situava, em 2018, no 102º lugar, tendo apresentado apenas uma ligeira melhora em seu desempenho em relação a 2010, e com resultado pior do que o de vários outros países da América Latina, inclusive do Mercosul (equiparando-se à Argentina). Atrás do Brasil encontram-se alguns países da América Central (Honduras, Guatemala, Haiti, Cuba) e países africanos, entre outros pequenos países.

---

[7] p.75.

[8] Medida de eficiência dos despachos aduaneiros, sua rapidez, simplicidade e previsibilidade pelas autoridades de controle, incluindo as aduanas: https://lpi.worldbank.org/glossary. https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/BRA/2018/R/LAC/2018/I/UMC/2018#chartarea, consulta em 07/07/21

Tabela 2
Comparação de Desempenho Aduaneiro (Pontuação)
LPI - Banco Mundial, 2018*

Ano	2018		2010	
Países	Pontuação	Posição	Pontuação	Posição
Alemanha	4,09	1	4,1	2
Japão	3,99	3	3,78	14
EUA	3,78	10	3,68	15
Coreia	3,40	25	3,33	26
China	3,29	31	3,16	32
Chile	3,27	32	2,93	41
Á. Sul	3,17	34	3,22	31
Índia	2,96	40	2,70	52
Paraguai	2,64	68	2,37	84
Colômbia	2,61	75	2,50	66
Peru	2,53	86	2,50	64
Uruguai	2,51	87	2,71	51
Rússia	2,42	97	2,15	115
Argentina	2,42	98	2,63	56
Brasil	**2,41**	**102**	**2,37**	**82**

Fonte: Banco Mundial, Logistic performance Index, Country Score Card., consulta em 05/07/21.
https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/BRA/2018/R/LAC/2018/I/UMC/2018#chartarea

Note-se que essas estimativas cobrem apenas o desembaraço aduaneiro e não incluem o cumprimento de etapas prévias que fazem parte intrínseca do marco regulatório do processo administrativo de importação, que no conjunto representam custos e adicionam tempos significativos no processo de importação – como procedimentos de licenciamento, conformidade jurídica de habilitações, regras para contratação do transporte, anuências prévias de órgãos fiscalizadores para autorização de embarque e outros.

a) O Portal Único de Comércio Exterior

No Brasil, após a reforma do marco regulatório da política comercial os anos 90, a atenção na atualização e revisão desses procedimentos foi retomada apenas a partir da assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio na OMC, em dezembro de 2013 e do início da implementação do Portal Único do Comércio Exterior (2014), processo em que se concentraram, até recentemente e de forma quase exclusiva, os esforços de facilitação de comércio no país. O Portal é uma plataforma digital que centraliza a interação dos agentes com os diversos órgãos anuentes e facilita a coordenação intragovernamental, simplificando e harmonizando procedimentos.

O módulo Exportação do Portal Único de Comércio Exterior foi entregue em outubro de 2018, contemplando 100% das operações, o que teria gerado redução do tempo médio de operação de 13

para 4,85 dias. . Em janeiro de 2021 foi iniciada a implantação do módulo relativo ao processo de importação, com vistas ao estabelecimento do chamado Novo Processo de Importação (NPI). Este módulo prevê a facilitação dos procedimentos de importação – consolidação de normas e anuências na importação, e remoção de redundâncias que geram atrasos nos procedimentos dos agentes econômicos. Estão sendo revisadas as normas de utilização integrada com os órgãos anuentes nas importações, como o MAPA, ANVISA, IBAMA e INMETRO, entre outros.

Em julho de 2021, o NPI já amparava cerca de 30% das compras externas, prevendo o governo que, no final de 2021, este percentual cresça até 50%, alcançando 100% em dezembro de 2022. O objetivo final da implantação do NPI é a redução substancial do tempo médio de processamento das importações, hoje em 9 dias (contra 17 dias no início da implantação do NPI).

Indicadores elaborados pela OCDE para a avaliação do ambiente regulatório relativo à facilitação de comércio (OECD, *Trade Facilitation Indicator*) mostram que, no caso do Brasil, houve uma melhora de desempenho entre 2017 e 2019 nas áreas de disponibilidade de informação, regras, cobranças de taxas, simplificação e harmonização de documentos, automação dos processos e iniciativas de cooperação transfronteiriça[9].

b) As licenças não automáticas de importação

Além da aceleração, a partir de 2020, do processo de implantação do NPI, o governo atual tem buscado ampliar o foco da agenda de política não tarifária, indo além do projeto do Portal Único e contemplando temas relevantes para a simplificação regulatória e a desburocratização do comércio exterior e, em particular, das importações.

Relevantes em qualquer contexto, essas iniciativas governamentais o são ainda mais no Brasil, em que instrumentos de regulação das importações, ainda que instituídos com motivações legítimas, são gerenciados segundo critérios e orientações protecionistas, transformando-se em barreiras não tarifárias.

É o caso das licenças não automáticas aplicáveis a importações, instrumento cujo uso é regulado por acordo multilateral na OMC. O Brasil é um usuário frequente deste instrumento, como se pode verificar na Tabela 4 abaixo, em que se apresenta o número de produtos (a oito dígitos do SH) sujeitos a tal instrumento no Brasil e em países selecionados.

[9] http://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation/en/1/default/BRA/default, consulta em 08/07/21

No caso do Brasil, 4699 produtos estão sujeitos ao licenciamento não automático de importações – ou seja, cerca de 45% dos produtos do SH a oito dígitos – sendo o país superado, entre aqueles constantes da Tabela, apenas pela Argentina, com 6898 produtos[10].

Tabela 3
Número de produtos sujeitos a licenciamento não automático das importações em países selecionados

Países	N° de produtos sujeitos a LNAI
Argentina	6898
Brasil	4699
União Europeia	3801
Índia	3551
Indonésia	1282
México	629

Fonte: WITS https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/type-count/

No atual governo, foi eliminada a exigência de licenças não automáticas de importação para 600 itens tarifários. Trata-se de exigências que tinham origem na SECEX e que foram eliminadas por decisão desta Secretaria[11]. Segundo representante do governo, encontra-se em curso processo de avaliação das exigências de licenciamento que têm origem em outras instituições que atuam como órgãos anuentes em operações de importação, de forma a reduzir ainda mais o alcance das licenças não automáticas.

Além disso, eliminou-se o uso de "preço de referência" na aplicação de licenças não automáticas, o que beneficiava setores domésticos, como os produtores de aço, de têxteis e de pneus. O recurso de preços de referência foi qualificado por representante do governo, entrevistado para a elaboração deste trabalho, como "um antidumping informal"[12].

c) A consolidação da regulação de comércio exterior

A proliferação de atos normativos com origem em diferentes órgãos e instituições pode gerar ônus excessivo para os operadores de comércio exterior. Em 2019 foi publicado o Decreto nº 10.139/2019, dispondo sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores no âmbito de entidades da administração pública direta federal, autarquias e fundações, estabelecendo-se diretrizes para revisão, simplificação, eliminação de redundâncias e revogação de normas do marco regulatório geral.

[10] Não estão incluídos nestes totais os licenciamentos de importações- relacionados a normas técnicas e a requisitos sanitários e fitossanitários. https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/type-count/
[11] Parte das exigências eliminadas se aplicam às importações de mercadorias originárias de terceiros países, que não os fornecedores dos bens sujeitos a medidas de defesa comercial.
[12] O Artigo 10 da MP 1040/21, em tramitação no Congresso, estabelece que "fica vedada aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta e indireta a imposição de exigência de licença ou de autorização sobre importação ou exportação em razão de características das mercadorias, quando não estiverem previstas em ato normativo".

Nesse contexto, está sendo realizada revisão e consolidação dos atos normativos da Secretaria de Comércio Exterior, SECEX, referentes a vários temas, como importação de material usado, dispensa de licenciamento não automático de bens ingressados em regimes de admissão temporária, revisão de normas para simplificação de anuências e revisão de procedimentos administrativos na SECEX. Segundo o Anuário de Comércio Exterior 2020 da Secex, foram revistos 54% dos atos normativos identificados como objeto de análise à luz do Decreto nº 10.139/2019.

d) Importação de linhas de produção usadas e de bens remanufaturados

Linhas de produção usadas têm sua importação condicionada não apenas ao pagamento de tarifa, mas também a acordo com a entidade de classe representante dos produtores domésticos do setor prevendo a "contrapartida" à produção local, por meio da compra de bens produzidos no Brasil. No marco da revisão da Portaria Secex n. 23, de 14 de julho de 2011, o governo pretende estabelecer que o projeto de importação será analisado pela Secex, a quem competirá autorizar ou não a importação, sem condicionantes adicionais. A medida ainda não entrou em vigor, "esperando o OK político", segundo interlocutor do governo federal.

No que se refere à importação de bens remanufaturados, proposta de revisão da regulação encontra-se em consulta pública e está em curso análise de impacto regulatório de eventual liberalização das importações deste tipo de bens. A consulta pública se refere não apenas a bens de capital, mas também a bens de consumo e a "cascos" de bens, buscando fomentar a indústria de remanufatura no Brasil.

e) Importação pelos Correios ou serviços de remessa expressa

As importações postais ou por remessa expressa enquadram-se no Regime Tributário Simplificado (RTS) definido pela SRF. Nos termos deste regime, importações nessas modalidades de valor até US$ 3.000 pagam imposto de importação de 60%, sobre o valor CIF do produto importado (ou seja, sobre o valor do produto importado acrescido dos custos de frete e seguros). Neste percentual estão incluídos os demais impostos federais, como IPI, PIS e CONFINS. Entretanto, não está incluído nessa alíquota o ICMS, que é cobrado sobre o valor CIF acrescido do imposto de importação.

Nas importações no valor de até US$ 100, o Ministério da Economia poderia abrir mão da cobrança da tarifa, mas a SRF limitou o *de minimis* a US$ 50 e não aplica a isenção quando o exportador para o Brasil é uma empresa, ainda que a importação seja feita pelo consumidor final (operações *b to c*). Além disso, a isenção somente é aplicada quando a importação é realizada por remessa postal, excluindo as operações realizadas por encomenda aérea internacional, dando tratamento diferenciado às remessas cursadas pelos Correios vis-à-vis das empresas de courrier.

A cobrança de 60% sobre o valor CIF dos produtos importados pelo RTS representa uma proteção expressiva para os produtos nacionais, uma vez que o custo de transporte muitas vezes supera o valor do bem no caso dos produtos de baixo valor unitário. A Secex tem defendido a redução da alíquota de importação, o aumento do valor do *de minimis* e o fim da penalização imposta a operações *b to c.* No entanto, ainda não se registrou avanço nessa área, que depende da anuência da SRF.

f) Normas Técnicas na anuência de importações

O Decreto nº 10.229[13], publicado em fevereiro de 2020, *"regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com a norma técnica desatualizada...*". Esta iniciativa foi amparada na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica[14]", e que prevê a flexibilização da comercialização no país de produtos cujas normas infralegais – em geral estabelecidas pelo INMETRO, ABNT, ANVISA ou MAPA – que estejam obsoletas em comparação com a evolução tecnológica consolidada internacionalmente. O Decreto 10.229 estabelece como referência as normas oriundas da Organização Internacional de Normalização - ISO; Comissão Eletrotécnica Internacional - IEC; Comissão do Codex Alimentarius; - União Internacional de Telecomunicações - UIT; e Organização Internacional de Metrologia Legal - OIML.

Assim, representou um esforço de convergência dos padrões técnicos domésticos às normas internacionais, aplicável à flexibilização de procedimentos de anuência de órgãos técnicos competentes para fins de licenciamento de importações, em particular de máquinas e equipamentos, relevantes para a modernização de atividades produtivas no país.

O Decreto prevê procedimentos de apresentação de requerimentos e requisitos de avaliação para autorizações dos órgãos anuentes, com prazo de seis (6) meses para a manifestação das autoridades nacionais competentes. Informações na imprensa e entrevistas realizadas para este estudo indicam que sua regulamentação não parece ter se alterado de forma a facilitar a anuência das importações.

g) Outras medidas

Entre outras medidas adotadas pelo atual governo, registre-se a desativação do SISCOSERV, sistema relativo ao comércio exterior de serviços, que exigia a prestação de informações pelos operadores privados[15], e que foi considerado pelos responsáveis públicos como oneroso e incapaz de gerar dados com grau razoável de precisão e capazes de orientar políticas públicas.

---

[13] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10229.htm.
[14] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art3vi; inciso VI do art. 3º da Lei nº 13.874
[15] A Portaria Conjunta SECINT/RFB nº 22.091/ 2020 revogou os atos normativos infralegais relativos ao SISCOSERV.

Além dessa, dentre outras medidas concluídas, ou em processo de implantação, no campo da facilitação de comércio, simplificação e redução de procedimentos burocráticos destacam-se:

- Publicação de nova regulamentação do regime aduaneiro de *drawback* – a SECEX nº 44, de 24/07/2020, esclareceu que para concessão e controle do regime de *drawback* na modalidade de suspensão, os processos produtivos empreendidos no Brasil, independentemente da agregação de valor por eles gerada, são elegíveis. O controle passa a ser em função das quantidades envolvidas nas operações e não dos valores, o que, segundo o Ministério da Economia, facilitaria a utilização do mecanismo e o ingresso de novas empresas.

- Instituição do Grupo de Inteligência de Comércio Exterior – GI-CEX – Portaria conjunta 22.676/2020 instituiu um colegiado com o objetivo de coordenar ações de identificação e combate a infrações à legislação de comércio exterior. A medida pode ser interpretada como uma resposta do governo a alegações empresariais em defesa dos preços de referência como mecanismo para inibir irregularidades nas importações. Grande parte das investigações conduzidas pelo grupo estariam levando à conclusão de inexistência de ilegalidades nos casos examinados.

3.3. A política de defesa comercial

Ainda que, no cômputo agregado do valor das importações, o impacto das medidas antidumping seja relativamente reduzido, seus efeitos restritivos sobre as compras externas dos fornecedores dos produtos por elas afetados são significativos. Além disso, o papel proeminente da política antidumping na prática recente da política comercial brasileira motivou estudos cujas evidências empíricas mostram os impactos negativos dessas medidas sobre a produtividade dos setores protegidos.

a) A prática do antidumping no período recente

Tendo em vista o debate sobre a agenda de implementação de um processo de abertura comercial, cabe examinar o papel da política de defesa comercial[16] e o recurso recente à política antidumping no Brasil, já que ela se mantém como um importante instrumento no conjunto das medidas que compõem a política de administração das importações do país.

[16] Incluem medidas antidumping e contra subsídios concedidos por outros países.Em 2020, no caso do Brasil, esses números foram respectivamente de 9 ações antidumping e nenhuma de subsídios. (OMC, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/report_trdev_jun21_e.pd)

Um simples indicador, baseado nas notificações das medidas à OMC, que viabilizam comparações internacionais, mostra que a média anual de medidas antidumping aplicadas nas importações brasileiras no período 2010-2020 foi mais que o dobro da média observada na União Europeia (UE) – média de 16 versus 7, respectivamente – e apenas cerca de 15% inferior à média dos EUA[17], historicamente o maior usuário mundial dessa política.

No entanto, em contraste com o desempenho observado no início da década, entre 2014 e 2019 observa-se a tendência persistente de queda nas iniciativas de novas ações antidumping no país[18], gerando mudança na posição do Brasil na comparação internacional.

Essa tendência se consolida no período mais recente, correspondente à gestão do atual governo. Entre julho de 2019 e junho de 2020 o número de novas medidas antidumping aplicadas pelo Brasil se equiparou ao observado para a União Europeia representou 21% das ações implementadas pelo EUA[19]. Note-se que a mera abertura de investigações não é uma medida irrelevante – ao contrário, dada a incerteza que provoca sobre os exportadores, seu impacto restritivo sobre o fluxo de importações é imediato e significativo, como aponta a literatura (o *"trade harassment effect")*[20].

No entanto, os dados da base estatística da OMC não evidenciam um aspecto especialmente relevante da política – e de seus efeitos. Isso porque as medidas "originais" podem ter sua vigência renovada por, em geral, cinco anos, sem limites para prorrogação por igual período, respeitados os critérios dos acordos da OMC. Elas podem assim ser, na prática, "incorporadas" à estrutura de proteção das indústrias domésticas durante um longo período.

Além disso, as regras da OMC viabilizam um certo "automatismo" na prorrogação de medidas, dada a ampla margem de discricionaridade conferida à seleção de critérios técnicos adotados nessas decisões. Assim, o padrão e a implementação da política em âmbito doméstico estão associados, naturalmente, às escolhas da política comercial de longo prazo de cada país e à percepção do papel do regime de defesa comercial nesse contexto.

Os relatórios anuais dos Comitês de Implementação do Acordo Antidumping apresentam esse resultado: o último relatório[21] mostra que o estoque de medidas antidumping em vigor em junho de

[17] WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm, consulta em 30/06/21
[18] Ministério da Economia, publicações no DOU.
[19] WTO, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/g20_joint_summary_nov20_e.pdf, Reports on G20 Trade and Investment Measures,18/11/2020, p.35. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/report_trdev_jun21_e.pdf., p. 26.
[20]Prusa e Besedes (2017;2013).
[21] Committee on Anti-Dumping Practices - Report (2020) of the Committee on Anti-Dumping Practices, outubro 2020, Anexo C.

2020 no Brasil era de 156 medidas[22], superior ao da UE (106) e só superado pela Índia (243), Turquia (181) e EUA (398). O estoque brasileiro se destaca entre outros países em desenvolvimento, ou de renda média, usuários da política desde os anos 1990, tais como Argentina (105 medidas em vigor em outubro de 2020), México (77), Austrália (71), Coréia do Sul (41), África do Sul (32), Colômbia (20), Nova Zelândia (4), ou Chile (sem medidas em vigor).

O Gráfico 1 apresenta o cenário para o caso brasileiro: a evolução do número de investigações de defesa comercial originais iniciadas, de aplicação de medidas, de abertura de revisões para, e prorrogação de medidas em vigor, no período 2009-2020. Chama a atenção o aumento das iniciativas de novas investigações (as investigações "originais"), bem como do número de medidas aplicadas a partir de 2013/2014 – quando, no contexto da implementação do Plano Brasil Maior do governo Dilma Rousseff, o ativismo da política atinge seu auge. A partir de então observa-se uma inflexão sustentada nessas iniciativas.

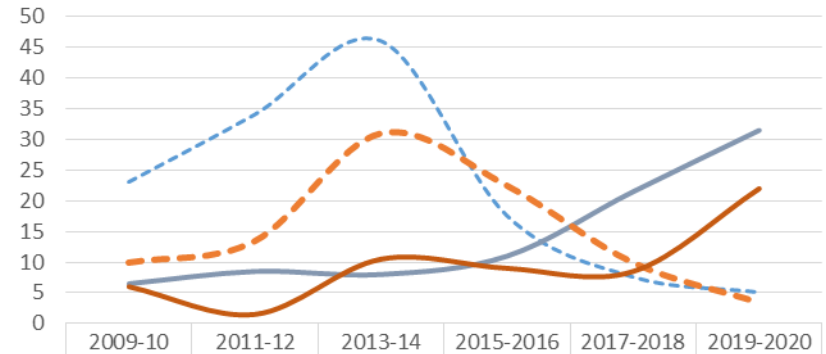
Evolução distinta têm as investigações de revisão para prorrogação de medidas antidumping em vigor, que vêm em trajetória ascendente desde o biênio 2015-2016. O crescimento do número de revisões abertas está associado às respectivas medidas aplicadas iniciadas cinco anos antes. Contudo, a flexibilidade dada pelas regras da OMC para os critérios aplicáveis a essas revisões, bem como para a prorrogação das medidas antidumping, permite ampla margem de discricionariedade aos governos na implementação da política – a qual depende, por sua vez, da interpretação dada pelo país às regras multilaterais. No caso do Brasil, verifica-se uma tendência persistente de aumento no número de revisões iniciadas e de medidas prorrogadas no período.

[22] Dados do site do Ministério da Economia, atualizados até 31/5/2021 (consulta de 01/07/2021) indicam 146 medidas em vigor (incluindo as suspensas temporariamente) . https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/medidas-em-vigor

Gráfico 1

Investigações Originais e Prorrogação de Medidas

Brasil 2009-2020 (Médias Bienais)



	2009-10	2011-12	2013-14	2015-2016	2017-2018	2019-2020
Ações Iniciadas	23	34	46	17.5	7.5	5
Revisões Iniciadas	6.5	8.5	8	11	21.5	31.5
Medidas Aplicadas	10	13.5	31	22.5	10	3.5
Medidas Prorrogadas	6	1.5	10.5	9	8.5	22

Fonte: Ministério da Economia, Publicações no DOU. De janeiro a junho de 2021 foram iniciadas 8 investigações originais, em comparação com 5 em igual período anterior; e 6 revisões, em contraposição a 20 em igual período de 2020. Sitio da SDecom, última consulta em 01/07/2021.

Em 2020, o Brasil não aplicou novas medidas antidumping nem de subsídios e medidas compensatórias – como as investigações podem durar cerca de 12 a 18 meses até sua conclusão, esse indicador não resulta necessariamente de ações iniciadas no mesmo período. Além disso, em função das restrições impostas pela pandemia do período da COVID -19, o Ministério da Economia publicou a Instrução Normativa nº 1, de 17 de agosto de 2020, que possibilitou a suspensão de prazos das investigações, o que influenciou o resultado das ações nesse ano.

A análise do papel a ser atribuído à política antidumping na agenda de política comercial brasileira deve levar em conta que as medidas aplicadas no período afetam fundamentalmente produtos intermediários dos setores de aparelhos elétricos e mecânicos, materiais de cerâmica e vidro, papel, plásticos e borracha, químico, siderúrgico e metais básicos – no total, cerca de 90%, tanto das medidas originais aplicadas, quanto das prorrogações, sendo que os setores de plásticos e borracha, químico, de produtos siderúrgicos e de metais básicos representam cerca de 70%. A China é o país alvo de cerca de 40% do total das medidas aplicadas pelo Brasil no período 2009-2020, seguida dos EUA e Coréia do sul (cerca de 8% cada um).

b) O Regime de Interesse Público na política de defesa comercial

O ativismo brasileiro na aplicação da política antidumping suscitou questionamentos de segmentos econômicos usuários industriais dos produtos sujeitos a essas medidas. Essa reação resultou na criação de um regime de interesse público para avaliação dos efeitos da aplicação dessas medidas. Em 2017, a Resolução Camex nº 29 disciplinou os procedimentos administrativos de análise de pleitos de interesse público, atualizados em março de 2020 no âmbito da Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público do Ministério da Economia (SDECOM)[23].

A introdução desse tipo de avaliação no marco legal relacionado às medidas antidumping e compensatórias surgiu em um cenário (em torno de 2016 / 2017) em que se reabria o debate acerca de quais devem ser os objetivos da política comercial brasileira, com vistas a ganhos de produtividade e competitividade econômica. A crescente demanda por parte de segmentos produtivos no país, por essas avaliações, reflete a visão de que a implementação da política de defesa comercial deve levar em consideração não apenas os interesses dos produtores domésticos, mas também aqueles dos usuários industriais de produtos importados, estes últimos sujeitos aos efeitos negativos da proteção antidumping.

O regime de interesse público se apresentou, de início, como uma iniciativa regulatória que representaria um menor custo político, dados os sinais de dificuldades de implementação de uma liberalização comercial coerente com tais promessas. Além disso, seria um mecanismo de "controle" do ímpeto por demandas de proteção. Contudo, os dados recentes da implementação das investigações de interesse público mostram que, de 2018 a junho de 2021, das 18 avaliações realizadas em relação a medidas originais aplicadas[24], a maior parte (60%) não resultou em suspensão ou alteração das medidas.

Ressalte-se que, no regime de interesse público brasileiro, essas avaliações são mandatórias, a pedido ou *ex ofício,* apenas no caso das investigações de defesa comercial originais, sendo facultativas no caso de revisões de medidas em vigor – justamente os casos de medidas mantidas por longos períodos. As regras vigentes não esclarecem qual a lógica dessa distinção, em comparação com a obrigatoriedade vigente no caso de investigações originais, e gera dúvidas quanto à coerência global do regime, uma vez que a "longevidade" de medidas em vigor também pode afetar o interesse público.

[23] Ministério da Economia, https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/arquivos/guias/guia-processual-e-material-de-interesse-publico.pdf.
[24] Contagem com base nos pares produtos/pais

Em 25 de junho de 2021, estavam em vigor suspensões/alterações de medidas por razão de interesse público referentes a produtos do setor siderúrgico, originários de vários países, com alteração ou suspensões previstas, em certos casos, até 2024; um produto do setor químico, com suspensão até 2021, e um produto do setor médico hospitalar (seringas), com suspensão prevista até 2022, em função da pandemia da COVID-19[25].

A implementação do regime de defesa comercial vem sendo feita de maneira a moderar as pressões protecionistas. Como usual em políticas regulatórias, as diretrizes gerais a serem seguidas deixam latitude de ação a autoridades de implementação. Os aspectos substantivos e empíricos de avaliações que são, por sua própria natureza, factuais, são determinantes para a qualidade da governança do regime. Sendo assim, seu resultado decorrerá da aderência aos objetivos da política comercial que se objetive alcançar. É nesse contexto que a regulação da política de defesa comercial requer o exame de critérios e metodologias de análise que são definidos conforme a interpretação dada pelas autoridades de cada país.

O atual governo vem realizando esforços no sentido de ganhos de transparência e harmonização nas metodologias adotadas na implementação dessa política – por meio de iniciativas de aprimoramento nas regras para investigações de interesse público, realização de consultas públicas para revisão de critérios de análise específicos, bem como divulgação de guias que facilitam a harmonização de critérios de implementação.[26] Contudo, ainda não é evidente maior parcimônia na resposta governamental às demandas pela proteção antidumping – dados da SDecom mostram que no acumulado do período 2019 a 2020 cerca de 67% das investigações originais encerradas resultaram em aplicação de medidas. Esta proporção é ainda maior no caso das revisões para prorrogações de medidas – 82%. A diferença nesses indicadores mostra que um tema relevante na agenda de reforma comercial de curto prazo seria a de critérios para a prorrogação das medidas, a serem considerados inclusive de forma *ex-ofício* no âmbito de avaliações de interesse público.

3.4. A economia política da política comercial: um novo capítulo

Há mais de 50 anos e apesar do episódio de liberalização comercial do início dos anos 90, os interesses do setor industrial dominam a economia política da política comercial do Brasil. O setor industrial desenvolveu elevada capacidade de mobilização e organização em defesa de seus interesses comerciais a partir de meados dos 90, sob o impulso das negociações da TEC do Mercosul e, em seguida, da ALCA.

---

[25] https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico/medidas-em-vigor/suspensoes-por-interesse-publico-em-vigor, consulta em 28/06/21.

[26] Ministério da Economia, https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/defesa-comercial-e-interesse-publico.

O setor industrial foi também capaz de influenciar as evoluções ocorridas na estrutura institucional do Estado, apoiando mudanças favoráveis a seus interesses. O Ministério da Indústria e do Comércio Exterior concentrou os instrumentos de administração da política comercial e tornou-se o principal interlocutor do setor e seu "representante" dentro da estrutura institucional do Estado. Como a formulação e gestão da política comercial no Brasil são atribuições do Executivo e como o MDIC sempre apareceu ao setor industrial como um interlocutor favorável a seus interesses, pouca atenção foi dada pelos lobbies protecionistas ao Legislativo.

Estratégia distinta foi adotada pelo setor agrícola, que desde 1994 fundou a Frente Parlamentar da Agricultura, atualmente denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), e que atua em defesa dos interesses do setor no Congresso. Apesar do reduzido grau de envolvimento do Poder Legislativo com os temas de política comercial, o mesmo não se pode dizer dos parlamentares, individualmente ou em coalizações, como a FPA. Nos anos recentes, segmentos da agricultura que competem com importações ampliaram sua presença na arena da política comercial demandando aumento da proteção (laticínios, café e etanol são alguns exemplos) mobilizando para isso seus congressistas.

a) O lobby protecionista "descobre" o Congresso

O sucesso dessas iniciativas – do ponto de vista dos seus promotores – e a extinção do MDIC – absorvido por um Ministério da Economia defensor de bandeiras liberais – talvez expliquem o recrudescimento de esforços dos setores que compõem a indústria brasileira para mobilizar o Legislativo em defesa de seus interesses comerciais supostamente prejudicados por medidas de cunho liberalizantes adotadas ou passíveis de adoção. É o que se tem observado a partir de 2020, conforme atestam três iniciativas em tramitação no Congresso: a Medida Provisória nº 1040, de 2021; o Projeto de Lei 537/21, e o Projeto de Decreto Administrativo 575/20.

A Medida Provisória nº 1040, de 2021, cuja última ementa registrada é de 12 de julho, voltada para a modernização do ambiente de negócios, inclui disposições na área de comércio exterior, dentre uma variedade de outros temas cobertos[27]. O Capítulo IV dispõe sobre a facilitação do comércio exterior e, na proposta original, o art. 7º determinava a *"vedação aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta e indireta de estabelecer limites aos valores de mercadorias ou de serviços correlatos praticados nas importações ou nas exportações ou deixar de autorizar ou de licenciar operações de importação ou de exportação em razão dos valores nelas praticado*."

A iniciativa de vedar legalmente a prática de limites de preços nas importações por si só já é surpreendente, pois, a rigor, tais mecanismos, proibidos pelas normas da OMC, já deveriam ter sido banidos da prática brasileira, e substituídos pelos preceitos do Acordo de Valoração Aduaneira da

[27] https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/147864/pdf. consulta em 12/07/2021.

OMC, promulgado no Brasil em 1995. Este Acordo contém dispositivos multilaterais para a fiscalização do subfaturamento ou de fraudes nos preços de importação, sujeitos a regras de valoração aduaneira apenas para fins tributários. Mas o que caracteriza o sistema de limites de preços, ainda em vigor, é o fato de "barrar" administrativamente as importações, com base em "preços de referência" – faixas de preços, ou preços mínimos – para bens sob licenciamento não automático de importações, as quais só são autorizadas quando seus preços estão acima de patamares pré-fixados. Caso contrário, o registro da operação no Siscomex é automaticamente restringido.[28]

Contudo, conforme parecer do relator de 23 de junho, na segunda versão do texto essa vedação à prática de limites de preços nas importações foi eliminada[29], com a justificativa de que o tema voltará a ser tratado em "projeto de lei à parte". O parecer do Relator da MP (PRLP n.3, de 23/06/2021) indica as entidades representantes da indústria que vêm participando da agenda de trabalho com relação à tramitação do dispositivo: entre outras, encontram-se a ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções; ABIA – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação; ABIQUIM- Associação Brasileira da Indústria Química; BRASSCOM – Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologia Digitais; ABRALATAS – Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alumínio; FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais e FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

Também na linha da preservação de interesses setoriais específicos, tramita no Congresso, desde 2020, uma ação parlamentar que se volta contra o regime de análise de interesse público na aplicação de medidas de defesa comercial – o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo, PDL 575/2020) [30]. O projeto visa a revogação de duas normativas referentes ao tema: certos artigos do Decreto 8.058/13[31], que atualizou a regulamentação, no Brasil, do Acordo Antidumping da OMC, e a Portaria do Ministério da Economia nº 13, de 29 de janeiro de 2020. O Decreto 8.058/13 estabelece a prerrogativa da CAMEX de suspender, reduzir ou não aplicar medidas antidumping, quando elas não forem consideradas de interesse público, e a referida Portaria regulamenta os procedimentos de avaliação de interesse público para tais decisões. O projeto foi retirado da pauta da Comissão de Desenvolvimento em 7 de julho do corrente, em razão de ter sido aprovado requerimento de realização de consulta pública.

---

[28] Em 1999 os EUA e a União Europeia entraram com um pedido de consultas com o Brasil, no âmbito dos procedimentos de Solução de Controvérsias da OMC, contra a prática de preços mínimos nas importações, especificamente em produtos das indústrias têxtil e química (Sorbitol e Carboxymethy-cellulose - OMC). O tema não evoluiu para um contencioso pois o Brasil teria, então, recuado nessa prática.

[29] Pag. 18 do Parecer, PLRP nº 3.

[30] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1955606&filename=PDL+575/2020, consulta em 13/07/21

[31] O Art. 3º, que estabelece a competência da CAMEX para a suspensão, alteração ou revogação de medidas, por razão de interesse público; e artigos referentes à revisões de final de período, inclusive o que possibilita a suspensão das medidas - o art. 104, o § 1º do art. 107 e o art. 109.

Mais ousado, todavia, é o Projeto de Lei 537/21, que *"Dispõe sobre as condições e limites aplicáveis à alteração de alíquotas do imposto sobre a importação de produtos",* e propõe critérios e limites tarifários para qualquer alteração nas tarifas de importação do país. Este PL propõe uma mudança profunda no processo de formulação da política comercial ao neutralizar a autonomia do Poder Executivo de reduzir tarifas de importação, transferindo essa decisão ao Poder Legislativo, que seria responsável pela definição de "parâmetros" para essas medidas. Assim, praticamente fica vedada a implementação de reformas tarifárias sem prévia autorização do Congresso.[32] Entre os parâmetros indicados pelo PL para serem seguidos em alterações tarifárias encontra-se dispositivo que estabelece que, em relação a cada linha tarifária, "a alteração não poderá ultrapassar 10%, para mais ou para menos, em relação à alíquota vigente..." a qual seria revista a cada três (3 anos)".[33]

O projeto prevê ainda que as alterações de alíquotas do imposto de importação deverão ser precedidas de consultas públicas por um prazo mínimo de cento e vinte (120) dias, e audiências com os setores produtivos. Até mesmo reduções tarifárias temporárias – que decorrem em geral de problemas de desabastecimento doméstico – passariam a estar sujeitas à comprovação "*de que não há uma indústria nacional a ser protegida, ou que, havendo produção doméstica, ficar comprovado que há recusa, incapacidade ou impossibilidade de fornecimento em prazo e a preço normal*".[34]

4. O Mercosul na agenda de política comercial do atual governo brasileiro

Enquanto o Brasil for membro da união aduaneira do Mercosul, qualquer projeto de abertura comercial – seja pela via autônoma ou negociada – passa, necessariamente, por um entendimento com os demais sócios do bloco.

No primeiro semestre de 2021 voltou a ganhar tração no Mercosul o debate sobre a conveniência de rever o modelo de integração do bloco. Em meio a crescentes desavenças quanto a propostas de liberalização comercial, opondo Argentina, de um lado – apoiada discretamente pelo Paraguai – a Brasil e Uruguai, de outro, aumentaram as pressões para a flexibilização do modelo de união aduaneira, adotado desde a fundação do Mercosul.

O firme propósito do governo do Uruguai de cumprir suas promessas de campanha de avançar em negociações comerciais preferenciais com países extrabloco – com ou sem a companhia dos demais membros, aliado à proposta do governo brasileiro de promover a redução horizontal das alíquotas da

[32] https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270655, consulta em 15/07/21
[33] Cap. II, "Dos limites aplicáveis a alterações das alíquotas do imposto sobre a importação de produtos estrangeiros".
[34] Art. 6º parag. 1º.

Tarifa Externa Comum (TEC), encontrou forte resistência do governo argentino e levou o bloco a um impasse em sua reunião de Cúpula de junho de 2021. A reunião terminou sem a divulgação de um comunicado conjunto, como é usual nessas ocasiões. Após o término da Cúpula, o presidente do Uruguai anunciou que o país daria início a negociações comerciais de maneira independente dos demais sócios do bloco.

4.1 A estratégia do governo Bolsonaro para o Mercosul

O Mercosul não aparece como prioridade na agenda de política comercial do governo Bolsonaro. Ao contrário, no começo de seu mandato, o governo chamava a atenção para a reduzida relevância dos sócios no comércio exterior do Brasil e indicava sua disposição para atuar de forma independente na área de política comercial. Apesar disso, não houve durante os dois primeiros anos de governo qualquer movimento objetivo nessa direção.

O governo brasileiro propôs, ainda no início de 2019, que os sócios do bloco aprofundassem o debate sobre a reforma da TEC, apresentando exercícios iniciais que sugeriam uma redução de cerca de 50% da tarifa média do bloco. Essa reforma levaria a TEC a níveis semelhantes aos praticados pela média de um conjunto de países com níveis de desenvolvimento econômico relativo semelhante ao do Brasil.

Embora estivesse sob um governo com orientação de política econômica relativamente liberal, a Argentina vinha recorrendo, antes mesmo do início de 2019, a diversos instrumentos de restrição ao comércio – taxação das exportações, taxa de estatística, direitos antidumping – para enfrentar o aprofundamento da crise fiscal e cambial que se manifestara em 2018. Ao longo de 2019, o recurso a estes instrumentos se intensificou e a margem de liberdade do governo para tratar das restrições por eles produzidas ao comércio intrabloco se tornou cada vez menor. Pouca margem havia também para negociar uma redução das alíquotas da TEC.

Nesse contexto, reduziu-se o espaço para que os dois países explorassem convergências em direção a políticas públicas liberais, optando, como muitas vezes no passado, por se concentrar na agenda externa. Os resultados nessa frente foram auspiciosos. Nos primeiros 8 meses de 2019, concretizados na assinatura dos dois acordos birregionais – com a União Europeia e com a EFTA. Outras negociações preferenciais – com Canadá e Coreia do Sul, notadamente – seguiram seu curso.

O avanço da agenda externa, principalmente a conclusão das negociações com a União Europeia, gerou importantes externalidades positivas sobre a agenda interna do Mercosul. O segundo semestre de 2019 foi pródigo em novas normas voltadas para temas relevantes da dimensão de livre comércio do bloco.

De fato, a "pressão" das negociações recém-concluídas concorreu decisivamente para produzir avanços concretos em temas diversos como facilitação de comércio, as regras de origem do bloco, os

acordos bilaterais no setor automotivo e outros temas setoriais – serviços financeiros e indicações geográficas para bens agroalimentares, entre outros. Em todos estes temas, com exceção das regras de origem, ainda em discussão, novos instrumentos normativos – acordos, anexo de protocolo pré-existente ou decisões – foram adotados após a conclusão das negociações com a União Europeia e até o final de 2019.

Com a chegada da pandemia do COVID-19, no início de 2020, os sócios do Mercosul voltaram-se ainda mais para suas prioridades internas. Ao longo do ano, os membros do bloco adotaram uma série de medidas unilaterais de política comercial, envolvendo reduções tarifárias, facilitação de importações e restrições às exportações de produtos relacionados ao combate à pandemia.

Foram escassos os movimentos observados na agenda do bloco ao longo de 2020. Discussões sobre a adequação dos setores automotivo e açucareiro ao Mercosul, negociações para a implementação de um sistema de administração e controle de cotas outorgadas pelo bloco a terceiros países ou grupos de países (SACIM), e a conclusão da negociação de um Acordo sobre Comércio Eletrônico do Mercosul foram os principais registros na agenda interna. Durante 2020, a discussão sobre a revisão da TEC também permaneceu na agenda do Mercosul, sem, contudo, registrar progressos.

4.2 Os avanços na agenda interna em 2020 estimulados pelo acordo com a União Europeia

Ao fim e ao cabo, 2019 foi um ano produtivo para o Mercosul, principalmente graças aos avanços alcançados na agenda externa, bem como às medidas adotadas (ou ainda em processo de adoção) na agenda interna em função daqueles avanços, que levaram à percepção da necessidade de avançar nos compromissos intrabloco. Também terá contribuído para esses avanços a convergência nas orientações de política econômica dos Estados Partes e, em especial, de Brasil e Argentina, que conferiu à agenda normativa do bloco um caráter liberalizante, em termos econômicos e comerciais, e permitiu a tratamento de temas sensíveis, como os de natureza institucional.

Três eixos temáticos sintetizam os avanços na produção normativa do Mercosul em 2019 no rastro dos acordos com os blocos europeus:

- **a agenda de facilitação de comércio**

Todos os Estados Partes do Mercosul assinaram e ratificaram o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC. Além disso, o acordo negociado entre o Mercosul e a União Europeia inclui um capítulo sobre facilitação de comércio. A falta de um acordo aplicável ao comércio intrabloco foi suprida com a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio do Mercosul em dezembro de 2019, por meio da Dec. 29/19. Chama a atenção o elevado grau de convergência entre os acordos intrabloco e do Mercosul com a União Europeia quanto a princípios e a temas cobertos por ambos.

- **a mitigação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco**

Em relação a essa agenda temática, o ato normativo mais relevante foi a elaboração de um Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs), objeto da Decisão 16/19. Como o próprio título da Decisão aponta, trata-se de um Marco Geral destinado a "abrigar" toda e qualquer iniciativa voltada para avançar na superação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco. O instrumento tem caráter voluntário e cooperativo, além de flexível, na medida em que as ferramentas a ser mobilizadas por cada IFC dependerão de características do problema a enfrentar.

- **temas setoriais: acordos bilaterais referentes ao setor automotriz, acordos na área de serviços, acordo de reconhecimento mútuo de indicações geográficas**

- *setor automotivo*

Dois setores importantes para as economias dos sócios do Mercosul ainda não estão plenamente integrados ao livre-comércio no bloco: o automotivo e o açucareiro. Apesar disso, em suas negociações com a União Europeia e com a EFTA o Mercosul fez concessões de liberalização de comércio nos dois setores aos blocos europeus. Isso significa que, se não houver progressos na liberalização do comércio intrabloco, os países do Mercosul oferecerão melhores condições de acesso a seus mercados a parceiros extrabloco do que aos sócios do bloco. Enquanto no setor automotivo o comércio é administrado, com cotas e outros mecanismos, o setor açucareiro permaneceu desde sempre em completa exceção ao livre comércio.

Em 2019, as negociações bilaterais no setor automotivo foram fortemente influenciadas pelas negociações entre o Mercosul e a UE. Com o objetivo de adequar as regras do acordo automotivo entre Brasil e Argentina às disposições aprovadas no acordo birregional, foi assinado, em dezembro de 2019, o 44º Protocolo Adicional ao ACE 14. A principal disposição do acordo refere-se à definição do processo de transição até que o livre comércio no setor entre Brasil e Argentina entre em vigor a partir de julho de 2029.

Na última reunião de Cúpula do Mercosul em 2019, Brasil e Paraguai também concluíram negociações para eliminar as restrições ao comércio bilateral de veículos e autopeças. O acordo determina aplicação de margem de preferência de 100% para os produtos originários do Paraguai no seu ingresso no Brasil. Na mão contrária, os produtos brasileiros – veículos e autopeças – devem cumprir um cronograma que contempla diferentes prazos de abertura, a serem implementados até 2023.

- setores de serviços

Em 2019, três Decisões fizeram avançar a agenda normativa do Mercosul na área de serviços: o Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de *Roaming* Internacional aos Usuários Finais do Mercosul, o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do Mercosul e a Emenda ao Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços do Mercosul.

O novo Anexo sobre Serviços Financeiros, além de ampliar significativamente o escopo de serviços bancários e financeiros cobertos, inclui serviços de seguros e resseguros, bem como serviços auxiliares a eles relacionados. Ademais, incorpora disposições constantes do acordo com a União Europeia, como as cláusulas relativas a sistema de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas.

- *setores agropecuário e alimentar: indicações geográficas*

O Mercosul adotou, por meio da Decisão 10/19, um Acordo para a Proteção Mútua das Indicações Geográficas Originárias nos Territórios dos Estados Partes. O acordo não estabelece regras e disciplinas que vão além dos compromissos internacionais dos Estados Partes e de suas legislações domésticas. Este Acordo reflete os compromissos assumidos pelo bloco em suas negociações com a UE.

4.3 Os escassos avanços em 2020

Como já mencionado, a chegada da pandemia do COVID-19 promoveu um novo movimento de introspecção dos países do bloco, interrompendo a continuidade dos avanços observados no segundo semestre de 2019. Terá também contribuído para esta inflexão a mudança de governo na Argentina e suas marcadas divergências com o governo Bolsonaro.

Concretamente, ao longo de 2020 apenas dois acordos foram registrados no Mercosul:

- o estabelecimento do Sistema de Administração de Cotas de Importação outorgadas pelo Mercosul a terceiros países ou grupos de países (SACIM). Falta ainda avançar no processo de controle de cotas de exportação, obtidas pelos membros em acordos comerciais preferenciais, como os negociados com a União Europeia e com a EFTA; e
- a conclusão do Acordo sobre Comércio Eletrônico do Mercosul, que tem como objetivo aumentar a previsibilidade e a segurança jurídica das transações comerciais intrabloco. Segundo o Anuário do Comércio Exterior de 2020, o acordo está alinhado com as recomendações de organismos e fóruns internacionais, como o G20 e a OCDE.

4.4 As prioridades da Presidência Pro-Tempore Brasileira (PPTB)

O Brasil estará à frente da Presidência Pro-Tempore do Mercosul no segundo semestre de 2021 e tem quatro principais prioridades para este período: (a) modernização da TEC; (b) renegociação dos regimes especiais de importação; (c) revisão do Regime de Origem do Mercosul; e (d) inclusão dos setores automotivo e de açúcar na área de livre comércio do bloco.

a) a modernização da Tarifa Externa Comum

Passados 25 anos desde sua adoção, a TEC do Mercosul nunca chegou a ser integralmente praticada pelos quatro membros do bloco, refletindo as dificuldades que um modelo de união aduaneira entre países em desenvolvimento, com fortes assimetrias entre si e estruturas produtivas díspares, naturalmente enfrentaria. Para contornar os impactos distorcivos da TEC sobre as estruturas produtivas domésticas, os quatro sócios foram criando, ao longo do tempo, mecanismos de flexibilização – listas nacionais e/ou setoriais de exceção à TEC, regimes especiais de importação, bem como instrumentos de alterações temporárias das tarifas para acomodar necessidades específicas – que permitem a manutenção de uma união aduaneira "imperfeita".

Os regimes de exceção, criados inicialmente para serem temporários, têm sido sucessivamente prorrogados e ampliados. Além disso, novos regimes têm sido adotados. Sendo assim, o grau de imperfeição da união aduaneira tem aumentado. De acordo com fontes variadas, entre 30% e 40% do total de produtos da TEC está em algum regime de exceção.

Esse quadro é adicionalmente deteriorado pela permanência de preferências tarifárias distintas concedidas por membros do Mercosul em seus acordos preferenciais de comércio com países da ALADI. E poderá ser substancialmente agravado caso o acordo negociado com a União Europeia venha a entrar em vigência bilateral, à medida que cada sócio do Mercosul tenha concluído seu processo de ratificação, como aventado após a conclusão das negociações

Em março de 2019, o Grupo Mercado Comum estabeleceu um mandato para que o Grupo *Ad Hoc* para Analisar a Consistência e Dispersão da Teria Externa Comum (GAHTEC) apresentasse uma proposta de revisão da TEC, contendo prazos e condições de implementação. Desde então, a revisão da TEC permaneceu na agenda do bloco. Em julho de 2020, o CMC prorrogou o mandato do GAHTEC para esses trabalhos. Buscando obter apoio para a adoção de algum movimento na direção da liberalização, no primeiro semestre de 2021, o governo brasileiro apresentou a seus pares a proposta de redução linear de 20% nos níveis tarifários da TEC, escalonada em duas etapas de 10% cada uma, sendo a primeira a ser adotada após a reunião de cúpula do bloco, em junho, e a segunda ao final de 2021. Esta é a principal prioridade da PPTB para o segundo semestre de 2021.

b) A renegociação dos regimes especiais de importação

Alguns dos mais abrangentes regimes especiais de importação do Mercosul têm seus prazos de vigência terminando em dezembro de 2021, enquanto outros deverão terminar em 2022 ou 2023, como mostra o Quadro 1. A praxe no bloco tem sido a prorrogação da vigência, sem que haja um esforço para definir esquemas de eliminação gradual das exceções.

Quadro 1
Regimes Especiais de Importação do Mercosul

Lista/Regime	Fim da vigência		
	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
LETEC	ARG e BRA	URU	PAR
Regimes de BK	ARG e BRA		PAR e URU
Regimes de BIT	ARG e BRA	URU	PAR
Resolução GMC no 49/19 (alterações por razão de desabastecimento)		Indeterminada	
Decisão CMC no 27/15 (autorização para elevação da tarifa para até 100 produtos por país)	Todos		
Regime de Importação de Insumos Agropecuários			PAR e URU
Regime de Importação de Matérias-Primas			PAR
Regime de Drawback e de Admissão Temporária			Todos
Exceções setoriais à TEC			
Têxteis		Indeterminada	
Calçados		Indeterminada	
Brinquedos	Todos		
Pêssegos			Todos
Lácteos			Todos

Fonte: Reproduzido de apresentação feita pelo Subsecretário de Negociações Internacionais da Secretaria de Comércio Exterior, Alexandre Lobo, em seminário organizado pela empresa BMJ, em 28/07/2021.

Como se pode observar, a Lista de Exceções à TEC (LETEC) e os regimes de bens de capital e de informática e telecomunicações vencem ao final de 2021 para Argentina e Brasil. Além destes, termina também este ano a vigência da Decisão CMC 27/15, que criou a possibilidade de os países adotarem aumentos da tarifa de importação para até 100 produtos. Nenhum dos quatro países internalizou esta decisão, embora a Argentina esteja praticando a elevação de tarifas para 100 produtos, com base neste instrumento. Além disso, as exceções setoriais para brinquedos, que elevaram as tarifas destes produtos a 35%, também têm vigência até dezembro de 2021. Neste caso, Brasil já havia decidido, em novembro de 2020, reduzir progressivamente as tarifas de importação de 35% para 20%, nível original da TEC, até o final de 2021.

Embora não esteja clara a orientação que a PPT brasileira pretende dar à renegociação desses regimes especiais, a análise do quadro acima indica que há uma oportunidade nos próximos meses para avançar em entendimentos que levem à eliminação gradual dos regimes de exceção, principalmente daqueles que conferem proteção adicional em relação aos níveis originais das alíquotas da TEC. Tomados em seu conjunto, esses regimes abrigam parcela relevante dos setores industriais e causam distorções na estrutura da tarifa do Mercosul.

c) a revisão do regime de origem Mercosul

A Ata 03/19 do Grupo Mercado Comum (GMC) de setembro de 2019 registra que:

> *"À luz dos avanços alcançados em regimes de origem nos acordos recém-concluídos com União Europeia e EFTA, bem como à luz das demais negociações extrarregionais em curso, o GMC instruiu o Comitê Técnico Nº 3 "Normas e Disciplinas Comerciais", instância dependente da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a aprofundar as discussões já iniciadas a respeito da revisão do ROM. "*

Este é um reconhecimento explícito do impacto das negociações Mercosul-UE sobre a agenda interna do bloco sul-americano, em especial sobre as condições do comércio regional. No novo cenário, definido pela conclusão dos acordos extra-regionais, ganha prioridade a revisão do regime de origem do bloco, de forma a evitar a convivência de regimes muito distintos e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus, e de outras origens, com base em acordos extrarregionais firmados pelo bloco.

Mesmo antes da divulgação do Protocolo de Origem do acordo Mercosul-UE, as negociações demonstravam que seria inviável a adoção do padrão do Mercosul, considerado ultrapassado e pouco adaptado às condições econômicas e comerciais vigentes, após vinte e quatro anos de sua implementação. Tornava-se imprescindível adaptar as regras de origem à evolução da tecnologia e das cadeias produtivas globais e regionais, permitindo maior complementaridade no comércio de insumos e bens intermediários entre os sócios do novo acordo.

Além de requisitos específicos mais modernos e flexíveis do que os vigentes no Mercosul, os regimes de origem negociados com os blocos europeus (UE e EFTA) adotam sistemas de auto certificação de origem, que são menos burocráticos e mais baratos do que os adotados no bloco sul-americano. O

objetivo da PPT do Brasil é aproximar o Protocolo de Origem do Mercosul dos marcos normativos negociados com os europeus[35].

Uma vez concluída a revisão do Regime de Origem do Mercosul, ainda restará a necessidade – ou a conveniência – de ajustar os regimes de origem que regem o comércio com os demais países latino-americanos. Na América do Sul, é imperiosa a convergência dos regimes de forma a promover cadeias regionais de valor, ainda mais se for considerada a condição de livre comércio entre o Mercosul e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Peru e o Equador.

d) Adequação dos setores automotivo e de açúcar à área de livre-comércio do Mercosul

Como já descrito anteriormente, impulsionados pelo acordo com a União Europeia, os países do Mercosul firmaram, no segundo semestre de 2019 e início de 2020, acordos bilaterais de liberalização do comércio de automóveis. Apesar desses avanços, ainda não há um acordo para a plena integração do setor automotivo às regras de Mercosul. A gestão do Brasil na PPT do Mercosul pretende avançar no acordo para a plena integração do setor à união aduaneira, observando tanto os acordos bilaterais entre os sócios quanto as normas mais modernas negociados nos acordos com a EFTA e a União Europeia.

Excluídos integralmente da área de livre comércio do Mercosul, os produtos do setor açucareiro estão sujeitos à alíquota de 16% definida na TEC para importações extrabloco. Estando o setor em exceção ao livre-comércio, esta é a tarifa cobrada pelo Brasil aos sócios no Mercosul. Entretanto, as tarifas cobradas pelos demais sócios para os produtos do setor exportados pelo Brasil são ainda mais elevadas: variam entre 18% e 20% na Argentina, são de 30% no Paraguai e chegam a 35% para dois produtos no Uruguai. Após as conclusões das negociações com a União Europeia e a EFTA, foi reativado em 2020 o Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro (GAHAZ), que em sua primeira versão foi criado em 1994. O Brasil tem insistido na necessidade de eliminar a cobrança de tarifas intrabloco e integrar o setor às normas do Mercosul, particularmente em face das concessões oferecidas a parceiros extrabloco nos acordos recentes.

4.5 Obstáculos remanescentes ao comércio intrabloco

Além dos temas mencionados acima e que constam da agenda de prioridades da PPT do Brasil, há uma vasta gama de medidas unilaterais de restrição de importações aplicadas pelos Estados membros e que afetam negativamente o comércio intra-Mercosul. Parte significativa das medidas adotadas a partir de 2019 está relacionada à deterioração do quadro macroeconômico na Argentina. Como em

[35] Para uma descrição detalhada do regime de origem negociado entre Mercosul e União Europeia e uma comparação com o regime do Mercosul, ver: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Acordo_Mercosul-Uni%C3%A3o_Europeia_Impactos_normativosregulat%C3%B3rios_no_Mercosul.pdf

outras oportunidades, o arsenal de medidas mobilizadas para enfrentar a piora da situação macroeconômica incluiu o recurso a instrumentos de política comercial, como a tributação das exportações, a imposição de licenças não automáticas às importações e da taxa de estatística.

Estas não foram, no entanto, as únicas medidas adotadas por um Estado membro com impactos reais ou potenciais sobre os fluxos de comércio intrabloco. A livre circulação de bens entre os países do Mercosul é negativamente afetada não apenas pela imposição unilateral de medidas de "fronteira" – taxas de estatística e consulares, burocracia aduaneira e licenças não automáticas de importação, entre outras – mas também pelas diferenças e divergências entre políticas e práticas regulatórias dos Estados membros. Esses obstáculos ao comércio intrabloco são adotados por todos os sócios do bloco, embora Argentina e Brasil, nesta ordem, sejam os principais usuários desse tipo de barreiras ao comércio.

5. Acertos e desacertos na agenda externa do Brasil

5.1 As dificuldades em fazer avançar os acordos preferenciais de comércio

A conclusão das negociações com a União Europeia e com a EFTA após seis meses do início do governo Bolsonaro parecia indicar que a agenda de abertura comercial negociada teria um futuro promissor, com outros acordos relevantes vindo em seguida – Canadá e Coreia do Sul, entre outros, abrindo caminho para a maior integração do país aos fluxos do comércio internacional. Entretanto, uma série de fatores concorreram para que esta agenda fosse paralisada após esses avanços iniciais:

- as orientações da política ambiental no Brasil, que criaram fortes resistências nos países desenvolvidos, alimentando posturas protecionistas nestes países, ameaçando a ratificação dos acordos negociados com os blocos europeus (UE e EFTA) e reduzindo o interesse de outros parceiros, como o Canadá;
- a chegada da pandemia do COVID-19, que naturalmente redirecionou as prioridades em termos das políticas econômicas e comerciais nacionais e dificultou o processo negociador; e
- as reações protecionistas em países do Mercosul, principalmente na Argentina, colocando em dúvida o processo de ratificação do acordo negociado com a União Europeia, e gerando oposição à continuidade das negociações com a Coreia do Sul (neste caso, a oposição vem de uma aliança entre os setores industriais da Argentina e do Brasil).

Os acordos negociados com a União Europeia e com a EFTA têm amplo escopo temático e são ambiciosos quanto a suas metas de estabelecimento de áreas de livre comércio. Além da liberalização das importações de bens, os Acordos incorporam compromissos que vão da adoção de regras de

origem mais modernas que as vigentes no comércio intra-Mercosul e que já são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, movimentos de abertura em setores de serviços, particularmente no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção a indicações geográficas, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc.

O Acordo com a União Europeia inclui capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que impõe a permanência dos países membros no Acordo de Paris e a observância de compromissos firmados em outros acordos ambientais multilaterais, o cumprimento de algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho entre outros.

Após o anúncio da conclusão das negociações, os dois acordos com os blocos europeus entraram na fase de preparação para a assinatura e encaminhamento aos respectivos parlamentos para ratificação. Entretanto, como amplamente noticiado, este processo foi fortemente afetado pela resistência de governos e setores da sociedade civil europeia aos acordos com o Mercosul, tendo a política ambiental brasileira contribuído para alimentar tais resistências.

No caso do acordo com a União Europeia, foi aventada a possibilidade de negociação de uma *side letter* ao acordo, que teria como objetivo reforçar os compromissos dos signatários com as normas negociadas no capítulo de desenvolvimento sustentável. Não há informações sobre progressos efetivos na negociação deste instrumento.

Além dos acordos políticos anunciados em 2019 com os dois blocos europeus, a agenda externa do Mercosul contempla ainda quatro processos negociadores com atores extrarregionais: Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano. As três primeiras frentes negociadoras foram lançadas em 2018, enquanto a terceira teve início em 2019. Todas sofreram interrupção, devido à pandemia de COVID – 19. Antes disso, porém, as negociações com o Canadá eram as que estavam mais avançadas até que os processos eleitorais no Canadá e na Argentina levassem a um arrefecimento no ritmo das negociações.

As negociações com a Coreia do Sul também estão relativamente avançadas, mas, como já mencionado, este processo negociador enfrenta intensas resistências entre os representantes do setor industrial de Argentina e do Brasil. Além disso, o governo argentino tomou a decisão de retirar-se das negociações de acesso a mercados de bens com a Coreia do Sul, o que significa que, caso os entendimentos prosperem, este será o primeiro acordo extrarregional sem a participação de um dos sócios do Mercosul no esquema preferencial para o comércio de bens.

Em estágio mais preliminar, há entendimentos iniciais para futuras negociações preferenciais de comércio com Indonésia e Vietnam, além de diálogos prospectivos com países da América Central, em especial com a República Dominicana, país da região que demonstrou maior interesse em negociar

com o Mercosul. Enquanto as negociações com os países asiáticos são do interesse do setor agrícola brasileiro, mas sofrem oposição do setor industrial, no caso da América Central, o movimento é estimulado pelo setor industrial.

5.2 O diálogo comercial com o Estados Unidos

As negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e entre Mercosul e União Europeia caminharam com um relativo paralelismo entre 1995 e 2003. A partir de 2004 os dois processos foram paralisados, tendo as negociações com a União Europeia recomeçado em 2010, embora permanecendo pouco efetivas até 2016. Não houve interesse das de Brasil e Estados Unidos em iniciar negociações bilaterais para um acordo preferencial de comércio, , mas em 2011 foi assinado o Acordo Brasil-Estados Unidos de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC), que prevê a realização de atividades de cooperação entre os dois países em diversos temas relacionados ao comércio e à economia.

Em 2019, Brasil e Estados Unidos manifestaram interesse em negociar compromissos em temas não-tarifários no âmbito do ATEC, e, nesse contexto, firmaram um Protocolo com anexos sobre Facilitação de Comércio, Boas Práticas Regulatórias (BPR) e Anticorrupção, concluído em outubro de 2020.

a) Anexo sobre Facilitação do Comércio

Os direitos e obrigações de Brasil e EUA no Acordo de Facilitação de Comércio da OMC, firmado pelos dois países, não são alterados pelo Protocolo. A estrutura e o escopo do acordo multilateral e do protocolo bilateral são bastante semelhantes. No entanto, o Protocolo vai além do acordo da OMC na medida em que torna compromissos vinculantes disposições que, no AFC/OMC, são compromissos condicionados ou apenas exortações.

No Protocolo os compromissos principais dizem respeito ao uso de tecnologia da informação para a efetivação das operações de comércio exterior e ao estabelecimento de um plano de trabalho para alcançar o reconhecimento mútuo dos sistemas nacionais de Operadores Econômicos Autorizados.

b) Anexo sobre Boas Práticas Regulatórias

O foco desse Anexo não é o conteúdo das regulações – que depende das orientações de política pública das Partes – mas a qualidade do processo de produção de regulações. O objetivo central aqui é que o desenvolvimento transparente e coordenado das regulações, com base em informação confiável e de alta qualidade, permita uma implementação eficaz das medidas, além de abrir espaço para a participação dos interessados no processo.

O Anexo inclui a obrigação de publicação, em sítio eletrônico dedicado, das informações sobre as regulações e o papel dos órgãos reguladores em sua implementação, bem como de uma agenda regulatória bianual, com a lista das regulações que cada Parte espera adotar em dois anos.

c) Anexo sobre Anticorrupção

O terceiro anexo, o mais sucinto, diz respeito a anticorrupção e, mais especificamente a medidas legislativas e outras de âmbito federal para prevenir e combater a corrupção em quaisquer matérias que afetem o comércio e o investimento. As Partes assumem o compromisso de efetivamente aplicar aquelas medidas e de incrementar a sua eficácia.

O Anexo lista em seu Artigo 2, as medidas criminais, civis e administrativas que as Partes se comprometem a prevenir e combater e inclui Artigos sobre promoção da integridade entre funcionários públicos federais e participação do setor privado e da sociedade civil no enfrentamento da corrupção com implicações para o comércio e o investimento.

Em síntese, o valor agregado do Protocolo parece dizer respeito principalmente:

- ao aprofundamento dos compromissos firmados pelas duas Partes no AFC da OMC, o que tende a acelerar o uso de tecnologia da informação nas diversas etapas da gestão dos fluxos comerciais bilaterais; e
- ao conteúdo do anexo de boas práticas regulatórias, que define uma série de regras e procedimentos que, se adotados pelo Brasil, podem ter efeito muito positivo sobre o processo de produção, avaliação e revisão de normas relacionadas a diferentes aspectos da atividade empresarial (e não só àqueles que dizem diretamente respeito ao comércio e ao investimento).

Pode-se esperar que, nos dois casos, ao cumprir suas obrigações assumidas em âmbito bilateral, o Brasil tenha um ganho na qualidade de sua produção regulatória que acabe por beneficiar a atividade empresarial em geral no país e não apenas as relações bilaterais.

Em suma, o Protocolo não é um acordo de liberalização comercial, mas pode ser avaliado como positivo para as relações econômicas entre o Brasil e os EUA e ser, pelo menos potencialmente, um instrumento para a melhoria das práticas regulatórias ligadas a comércio e investimentos no Brasil.

5.3 A decisão de aderir ao Acordo de Compras Governamentais da OMC

Durante o governo Temer, ganhou espaço a discussão sobre a conveniência de o Brasil aderir ao Acordo de Compras Governamentais (ACG) da OMC. Os objetivos de melhorar procedimentos para evitar episódios de corrupção e más práticas em processos de licitação de compras governamentais e de eliminar os elementos de política industrial introduzidos durante a gestão Dilma Rousseff, sob a forma de preferências para empresas brasileiras nesses processos, estimularam essa discussão.

A ideia amadureceu no início do governo Bolsonaro e, em maio de 2020, o Brasil formalizou a decisão de aderir ao ACG da OMC. O Acordo é um tratado plurilateral que conta com 20 partes signatárias, correspondentes a 48 países membros da OMC. O objetivo é a abertura dos mercados de contratações públicas dos seus integrantes, o que é feito mediante a assunção de compromissos de transparência e não discriminação entre fornecedores.

O ACG traz benefícios à administração pública em forma de maior eficiência dos gastos do governo, dada a maior concorrência prevista nos processos de compras governamentais. Em novembro de 2020, foi submetido ao Comitê do ACG uma "*checklist*" contendo informações sobre a legislação nacional em compras governamentais. A partir de consultas com órgãos do governo federal, estados, municípios, empresas estatais, setor privado e sociedade civil, foi consolidada uma oferta preliminar de acesso a mercados de compras governamentais, apresentada no início de 2021. A oferta inicial brasileira inclui compromissos não apenas no âmbito federal, mas teve a adesão de alguns estados e municípios. O processo negociador deverá continuar ao longo deste ano e há a expectativa de se concluir essas negociações antes do final do governo atual.

5.4 Acordos sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI): o modelo brasileiro

O ACFI é o modelo de Acordo de Investimentos negociado pelo Brasil desde 2014. O país era um dos poucos países com economia relevante a não ter em vigência acordos de promoção e proteção de investimentos estrangeiros diretos, conhecidos como APPIs, que proliferaram no mundo na década de 1990 como mecanismo de atração de investimentos estrangeiros. Contornando as cláusulas de solução de controvérsias entre investidor e Estado e de expropriação indireta, entre outras típicas dos APPIs que não foram aceitas pelo Congresso Nacional em acordos bilaterais negociados naquela década, o governo Dilma lançou um modelo brasileiro, mais voltado para a cooperação e facilitação de IED do que para a proteção destes.

O ACFI tem o objetivo de mitigar riscos, melhorar a governança e implementar uma agenda temática para cooperação e facilitação dos investimentos entre as Partes signatárias do acordo.

Desde 2015, o Brasil assinou 15 ACFIs, reunindo uma rede de 17 países da África, América Latina e Ásia. O mais recente destes acordos foi firmado em 2020 entre o Brasil e a Índia. É possível notar diferença significativa entre os primeiros ACFIs assinados e os que se seguiram em termos de abrangência e profundidade de disciplinas, em particular nas áreas de mitigação de risco, proteção e normas processuais do mecanismo Estado-Estado.

O atual modelo estabelece, de forma expressa, garantias de não discriminação, como os princípios do tratamento nacional e da nação mais favorecida; cláusulas de transparência; condições específicas para os casos de expropriação; de compensação em caso de conflitos; de transferência de divisas; responsabilidade social e corporativa; prevenção de conflitos; mecanismo de solução de controvérsias Estado-Estado; entre outras.

Em julho de 2021, o governo federal lançou uma consulta pública com o objetivo de avaliar eventuais benefícios de modernização de aspectos do atual modelo brasileiro de ACFI. Esta consulta solicita opiniões sobre seu desenho institucional, disciplinas de proteção e liberalização de investimentos, garantias ao direito de regular do Estado, mecanismo de solução de controvérsias Estado-Estado, e as disciplinas processuais que sustentam esse mecanismo.

5.5 Lentidão na negociação e na internalização dos acordos negociados

Mais além das dificuldades para negociar acordos de liberalização de comércio, a política comercial brasileira caracteriza-se pela morosidade na internalização dos acordos negociados e firmados pelo Poder Executivo. Como é o caso em muitos países, no Brasil a Constituição outorga ao Executivo o poder de negociar e firmar acordos internacionais, mas cabe ao Congresso Nacional aprovar ou rejeitar tais acordos, de modo a permitir ou impedir que o Presidente da República os ratifique para que entrem em vigência.

De acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria[36], analisando 45 acordos internacionais[37] firmados pelo Brasil entre 2003 e 2019, o tempo médio decorrido entre a assinatura e a promulgação dos acordos é de 4 anos e meio. As etapas intermediárias, em média, duram os seguintes períodos: pouco mais de ano (371 dias) até o acordo assinado chegar ao Congresso – nesse período o documento é analisado pelos ministérios interessados. Entre as comissões na Câmara e no Senado, leva quase dois anos (761 dias) até ser aprovado em um decreto legislativo, que é encaminhado de volta ao Presidente da República. Quando volta ao Executivo, o acordo espera, em média, mais 351 dias até um decreto presidencial ser finalmente editado. Esse tempo médio esconde prazos muito longos. Por exemplo, o acordo preferencial de comércio entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (SACU) levou sete anos e um mês entre ter sido assinado e entrado em vigência.

[36] Ver https://www.gazetadopovo.com.br/republica/congresso-aprovar-acordos-internacionais-mercosul-ue/; e https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-leva-45-anos-em-media-para-promulgar-acordos-negociados-com-outros-paises/

[37] Entre esses 45 acordos há diversidade de objetos, alguns são acordos preferenciais de comércio, como os negociados com a Índia ou a União Aduaneira da África do Sul, outros são acordos para evitar a dupla tributação, os ACFIs e o Protocolo anexo ao ATEC com os Estados Unidos também fazem parte do conjunto de acordos submetidos a esse processo.

Ou seja, acordos internacionais de comércio demandam prazos muito longos para serem negociados em implementados. O tempo necessário para negociar e concluir as negociações depende, não apenas da capacidade negociadora e disponibilidade para fazer concessões do Brasil, mas envolve também a construção de consenso com os demais sócios do Mercosul, e os entendimentos com os parceiros extrazona com os quais se está negociando. Portanto, não está sob controle apenas do governo brasileiro. Entretanto, o tempo decorrido entre a assinatura do acordo e a publicação do decreto presidencial poderia em muito ser encurtado com maior diligência e empenho do Poder Executivo.

6. Elementos para uma agenda de liberalização comercial de curto prazo

O balanço da administração da política comercial rumo à liberalização das importações, passados dois anos e meio da posse do atual governo, leva à constatação de que abertura da economia está longe das expectativas criadas pelo discurso liberalizante da equipe econômica. Alguns fatores terão contribuído para esse resultado:

- a abertura comercial não está entre as prioridades de política econômica do governo. Embora a SECINT – Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais – tenha adotado a redução do protecionismo como um norte na administração da política comercial, o próprio Ministro da Economia afirmou em discursos públicos que "não vamos derrubar a indústria em nome da abertura"[38], condicionando a abertura comercial à redução do custo Brasil.
- a resiliência dos *lobbies* protecionistas do setor industrial. Após um primeiro período de retração no início do governo, o setor voltou a se organizar, mobilizando crescentemente parlamentares para apresentarem iniciativas no Congresso e para atuarem na defesa de seus interesses junto ao Executivo.
- as dificuldades de obter consenso no Mercosul em prol da redução da Tarifa Externa Comum, um dos elementos essenciais da estratégia de abertura comercial. A resistência do governo argentino em aceitar qualquer movimento de abertura comercial do bloco ou mesmo a flexibilização de regras – liberando os demais sócios a avançarem em na redução unilateral de tarifas ou na negociação de acordos preferenciais de comércio - representa um obstáculo não menor às pretensões de liberalização comercial por parte do Brasil.

[38] https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/05/27/nao-vamos-derrubar-a-industria-em-nome-da-abertura-comercial-diz-guedes.ghtml

- a chegada da pandemia do COVID-19, no início do segundo ano do governo. Com a eclosão da pandemia as atenções da política econômica voltaram-se à mitigação de seus impactos. Do ponto de vista da política comercial, ganharam ênfase as medidas voltadas para o abastecimento de produtos médico-hospitalares e de equipamentos de proteção individual contra o vírus. A retração da atividade econômica no Brasil e dos fluxos de comércio mundial certamente não contribuiu para tornar o ambiente propício a movimentos mais ambiciosos de política comercial.
- os impactos da pandemia sobre o contexto internacional em que operam as políticas comerciais. As respostas à pandemia vieram adicionar novos elementos a um ambiente internacional já marcado pela desaceleração da globalização e por conflitos geopolíticos com efeitos sobre as políticas comerciais dos países desenvolvidos.

Nesse contexto, a administração da política comercial buscou avançar em medidas liberalizantes em áreas onde há menor resistência dos lobbies organizados e que não estão sujeitas às regras do Mercosul. É inegável que um amplo conjunto de medidas voltadas para a redução das barreiras não tarifárias foi adotado. Este conjunto inclui iniciativas em áreas como defesa comercial, facilitação de comércio, redução do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações etc.

No resumo dos avanços realizados não se pode deixar de mencionar a conclusão das negociações dos acordos de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia e com a EFTA nos primeiros oito meses de governo. Estes foram feitos relevantes, que, no entanto, não terão resultados efetivos nos próximos anos, devido às previsíveis dificuldades de ratificação, mas também por conta dos longos cronogramas acordados para a eliminação das tarifas de importação.

Restam ainda dezesseis meses antes do término do atual governo. Há tempo, portanto, para avançar em medidas que pavimentem o caminho para que o Brasil se torne uma economia mais aberta e produtiva, com maiores perspectivas de crescimento econômico e bem-estar social.

As recomendações apresentadas a seguir levam em consideração as condicionantes do ambiente político e econômico doméstico e do contexto internacional. Partem do reconhecimento de que programas ambiciosos de abertura comercial exigem capital político e devem ser anunciadas e implementadas no início do governo. Levam também em consideração que o Brasil é membro do Mercosul e que reformas tarifárias horizontais exigem negociações intrabloco.

Buscou-se aqui identificar prioridades e evitar longas listas de inciativas. Algumas recomendações representam apenas manifestação de apoio a ações já em curso. Outras implicam movimentos

adicionais. Elas estão organizadas em quatro grupos: (i) economia política da proteção; (ii) eliminação/ redução de barreiras não-tarifárias; (iii) agenda intra-Mercosul; e (iv) agenda externa.

6.1. Economia política da proteção

- Manter o diálogo com o setor privado, buscando atrair o interesse de diferentes segmentos da sociedade civil para a agenda de redução dos custos de comércio.
- Mobilizar os diversos setores do Executivo para apoiar inciativas de redução dos custos do comércio liderada pela SECINT.
- Mobilizar as assessorias legislativas do Executivo para combater o avanço no Legislativo de iniciativas de parlamentares voltadas para impedir reformas liberalizantes ou promover o retrocesso de medidas de abertura comercial.

6.2. Eliminação / redução de barreiras não tarifárias

- Concluir a implementação integral do Novo Processo de Importação (NPI) até o final de 2022, garantindo substancial redução dos tempos e custos envolvidos nos processos de importação. O NPI deve levar em consideração a evolução do comércio internacional, inclusive o crescimento do comércio eletrônico, adaptando suas ferramentas e controles às novas modalidades de comércio. O objetivo final deve ser a facilitação das operações para o consumidor final, garantindo simultaneamente que a legislação pertinente seja cumprida.
- Rever a regulamentação e a aplicação pela Receita Federal do Regime Tributário Simplificado ao qual estão sujeitas as importações postais ou por remessa expressa. Reduzir a tarifa cobrada nas importações sob esse regime, atualmente de 60% sobre o valor CIF, isentar integralmente as importações no valor até US$ 100, eliminar a distinção existente no tratamento das remessas pela via postal ou por remessa expressa e eliminar o impedimento de que o exportador para o Brasil seja uma empresa para que o importador possa usufruir o benefício tributário.
- Avançar na "limpeza" da lista de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações, engajando os órgãos anuentes no esforço iniciado pela SECEX.
- Permitir a importação de bens remanufaturados, por meio da revisão da regulação, incluindo a liberação das importações de bens de capital, mas também de bens de consumo e "cascos" de bens, o que contribuirá para o desenvolvimento de uma indústria de remanufatura e para o barateamento dos custos de produção no Brasil.
- Reavaliar a política de defesa comercial, em particular com relação a critérios para prorrogação de medidas, inclusive no escopo "ex-oficio" das avaliações de interesse público.

6.3. A agenda intra-Mercosul

- A Presidência *Pro-tempore* do Brasil deve dar prioridade à negociação de mecanismos de flexibilização da união aduaneira, de modo a permitir a implementação pelo País das duas rodadas de redução horizontal de 10% nas tarifas de importação, já propostas pelo Brasil a seus sócios para a TEC, mesmo sem que os demais membros do bloco o acompanhem.
- Durante os próximos meses, o governo brasileiro deve buscar negociar mecanismos de *waiver* no Mercosul que permitam ao próximo governo promover uma ambiciosa reforma tarifária.
- Renegociar o Regime de Origem do Mercosul, adaptando-o ao modelo acordado entre Mercosul e União Europeia, incluindo a adoção de sistema de auto certificação de origem.

6.4. A agenda externa

- Dar prioridade às negociações de livre comércio em curso com o Canadá e a Coreia do Sul, evitando a proliferação de iniciativas negociadoras com países de pouca expressão econômica, tendo em vista a escassez de recursos negociadores.
- Buscar a conclusão das negociações para adesão do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais da OMC até o final do atual governo, apresentando ofertas de acesso aos mercados de compras públicas que tenham significado econômico relevante.
- Iniciar processo de adesão ao ITA – *Information Technology Agreement* da OMC, que prevê a eliminação de tarifas para produtos de tecnologia da informação. A adesão a este acordo contribuiria para a redução de custos em processos de automação e modernização do processo produtivo no Brasil, além de baratear os produtos deste segmento para consumidores que muitas vezes os utilizam como ferramentas para geração de renda.
- Envidar esforços para agilizar os processos de ratificação e entrada em vigência dos acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro em áreas que afetam as políticas comerciais e de investimentos.

Referências bibliográficas

Anuário do Comércio Exterior Brasileiro, Ministério de Economia, 2020.

Besedes, e Prusa, T. J. (2017). The Hazardous Effects of Antidumping. Economic Inquiry, 55(1), 9-30.

Besedes e Prusa, T. J. (2013). Antidumping and the Death of Trade, NBER Working Paper No. 19555, October 2013.

INTAL-BID (2020). Informe MERCOSUL 2020: Sob a pressão da agenda externa, https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf

Miranda, Pedro, IPEA, RADAR, Política Tarifária de Importações do Brasil em Debate, abril 2018, pp.7-10.

OECD, Trade Facilitation Indicator, https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/ 2018.

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2019

World Bank, Connecting to Compete, Trade Logistics in the Global Economy: The Logistics Performance Index and Its Indicators, 2018

World Bank, TRAINS/WITS https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/type-count/

WTO, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/g20_joint_summary_nov20_e.pdf, Reports on G20 Trade and Investment Measures,18/11/2020, p.35. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/report_trdev_jun21_e.pdf., p. 26.

WTO, Committee on Anti-Dumping Practices - Report (2020) of the Committee on Anti-Dumping Practices, outubro 2020.

WTO, Trade Profiles, www.wto.org, vários anos.