Integrar para crescer

uma proposta de liberalização comercial

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

Integrar para crescer
uma proposta de liberalização comercial

Coordenação e Redação

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

Comitê Curador do Projeto

Edmar Bacha

José Augusto C. Fernandes

José Tavares de Araujo Jr.

Leane Cornet Naidin

Mauricio Mesquita Moreira

Pedro Passos

Julho de 2022

AGRADECIMENTOS

Apoio financeiro

Este projeto contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Instituto Semeia.

Comitê Curador

Desde a sua concepção, o projeto contou com a valiosa contribuição de seu Comitê Curador, cujos membros - Edmar Bacha, José Augusto C. Fernandes, José Tavares de Araujo Jr., Leane Cornet Naidin, Mauricio Mesquita Moreira, Pedro Passos – garantiram a coerência no desenvolvimento das diversas etapas que permitiram a apresentação deste documento com propostas de liberalização comercial.

Contribuições técnicas ao projeto

O projeto envolveu a elaboração de nove estudos, que foram discutidos em sete workshops, e contou com a participação de diversos especialistas, que contribuíram com comentários e sugestões para o aperfeiçoamento dos estudos e para o documento final. Não há qualquer vinculação institucional na participação desses especialistas, que o fizeram em caráter pessoal e não institucional. As posições aqui refletidas não representam o consenso dos participantes e não devem ser atribuídas a qualquer um individualmente. O CINDES agradece as valiosas contribuições, assumindo integralmente a reponsabilidade pelo conteúdo e propostas aqui contidas.

- Carla Comarella
- Elena Landau
- Eduardo Augusto Guimarães
- Fernando Ribeiro
- Flavio Lyrio Carneiro
- Honório Kume
- José Guilherme Reis
- José Luiz Rossi Junior
- Lia Valls Pereira
- Lucas Spadano
- Lucia Maduro
- Marcelo Nonnenberg
- Marcos Mendes
- Otaviano Canuto
- Pedro de Camargo Neto
- Renato da Fonseca
- Ricardo Markwald
- Vera Thorstensen

SUMÁRIO

Prefácio 7
Sumário Executivo 9
Introdução 17
Integrar para quê? 20
Brasil, ponto fora da curva 20
Os impactos da liberalização commercial 21
Tímidos passos rumo à reorientação da política comercial no Brasil 24
O cenário internacional em transformação 29
A atualidade da proposta de liberalização comercial no Brasil 31
A proposta de reforma comercial 35
Liberalização do comércio de bens e serviços 36
Política tarifária 36
Medidas não tarifárias 41
Liberalização do comércio de serviços 46
Negociações comerciais 48
Políticas de acompanhamento e mitigação de riscos 51
Trabalho e emprego 52
Desenvolvimento sustentável 56
Vulnerabilidade das cadeias de suprimentos 58
Políticas complementares 64
Ingresso na OCDE 64
Reforma tributária pró-comércio e investimentos 65
Recomposição dos mecanismos de financiamento às exportações 67
Melhoria da infraestrutura de transporte e logística 67
Modernização da política de inovação 68
Revisão da política de incentivos da Zona Franca de Manaus 70

PREFÁCIO

Há alguns anos, um repórter perguntou ao então presidente mundial de uma empresa produtora de automóveis com presença no Brasil porque ela não fabricava aqui carros tão bons quanto os produzidos na matriz europeia. Ao que o executivo respondeu: deixem-me importar partes e peças da Europa, que faço aqui carros tão bons quanto os de lá.

Disso se trata: a integração do Brasil ao comércio internacional permitirá, por um lado, que as empresas brasileiras disponham da melhor tecnologia e dos insumos mais modernos que o mundo é capaz de produzir. Ao mesmo tempo, nossas empresas poderão entregar ao consumidor brasileiro produtos e serviços melhores e mais baratos.

Todos os países que, desde a 2ª Guerra Mundial, conseguiram escapar da armadilha da renda média e se tornaram ricos o fizeram integrando-se ao comércio mundial. Coreia do Sul, Israel, Hong-Kong, Singapura e Taiwan exportando produtos industriais; Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal exportando serviços via integração europeia; Austrália, Noruega e Nova Zelândia, exportando produtos primários – cada qual explorando aquilo que tem condições de fazer melhor, isto é, suas vantagens comparativas, mas sempre com abertura ao mundo. Nem todos os países que se abriram ao comércio se desenvolveram, mas todos os países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto do mundo.

O Brasil, ao contrário, continua de costas para o mundo – com boa parte das indústrias e serviços limitados ao mercado interno (que é apenas 2% do mercado mundial), utilizando tecnologia e insumos caros e ultrapassados, desfrutando de proteção tarifária elevada, da qual resultam, muitas vezes, produtos ruins e caros para a população brasileira.

E são os segmentos mais pobres e menos organizados da sociedade que pagam os custos da proteção excessiva garantida há décadas, pela política comercial, aos produtores locais de bens e serviços. Reverter este quadro em benefício dos setores mais vulneráveis – e majoritários – da sociedade é um objetivo central da liberalização comercial.

Ademais, no século XXI, impõem-se a absorção da tecnologia da informação e a transição para a economia verde. O Brasil não dará esses passos sozinho, o que é uma forte razão adicional para a abertura comercial – integrar para crescer, como chama atenção o título deste documento.

O documento do CINDES, Integrar para crescer: uma proposta de liberalização comercial, contempla os principais elementos de uma estratégia de inserção comercial do Brasil em um período marcado por fortes incertezas no cenário global. A integração internacional da economia brasileira se torna ainda mais relevante nesse cenário.

O documento é abrangente: apresenta os efeitos positivos da abertura comercial para a sociedade, sem deixar de considerar a necessidade de adoção de políticas que mitiguem riscos potenciais da liberalização.

Ao apresentar à sociedade e aos candidatos a cargos eletivos este documento, queremos contribuir para fomentar o debate e alimentar a tomada de decisão em uma área de política pública crítica para a retomada do crescimento e o bem-estar da população brasileira, especialmente dos mais vulneráveis.

Edmar Bacha
José Augusto C. Fernandes
José Tavares de Araujo Jr.
Leane Cornet Naidin
Mauricio Mesquita Moreira
Pedro Passos

SUMÁRIO EXECUTIVO

Integrar para quê?

O CINDES apresenta o documento ***Integrar para crescer: uma proposta de liberalização comercial***, com o objetivo de contribuir para o debate público sobre porque e como aprofundar a inserção da economia brasileira no comércio internacional.

A abertura comercial é condição necessária, embora não suficiente, para tirar o Brasil de um longo período – mais de 40 anos – de estagnação econômica. A oferta de insumos e máquinas e equipamentos mais baratos e de melhor qualidade diminui os custos de produção, facilita o acesso a tecnologias mais avançadas, promovendo a eficiência produtiva e reduzindo os preços finais dos produtos para o consumidor. A maior competição no mercado doméstico promove a realocação de recursos em favor das firmas mais eficientes, aumentando a produtividade geral da economia.

Um ambiente mais competitivo contribuirá para promover ganhos de eficiência e crescimento da produtividade, que resultarão em menores preços ao consumidor, levando ao aumento de bem-estar e à redução da pobreza. O bem-estar social deve ser o objetivo final de qualquer política comercial.

O Brasil é um ponto fora da curva quando se trata de nível de proteção tarifária concedida aos produtos industriais. **Em 2020, apenas nove países no mundo tinham tarifas médias de importação para produtos não agrícolas mais elevadas que o Brasil.** Não há critério econômico ou social que justifique a presença do Brasil neste pequeno grupo de países dotados de elevada proteção tarifária para bens industriais.

Outra característica da estrutura de proteção no Brasil é a sua falta de seletividade. O país tem tarifas elevadas para insumos e bens de capital, comparativamente ao resto do mundo, mas também para produtos relevantes para o cidadão, em particular para os jovens, prejudicando sua inserção social e profissional.

A atualidade da proposta de liberalização comercial no Brasil

A evolução dos contextos nacional e internacional não coloca em questão a proposta de liberalização comercial em um país como o Brasil. Ao contrário, ela permite agregar novos argumentos em seu favor:

- Não há, no mundo, um aumento significativo dos níveis de proteção comercial e o aumento do protecionismo se dá a partir de uma base de tarifas muito baixas, resultante, na grande maioria de países, de longos processos de liberalização dos fluxos de comércio – algo que não ocorreu no Brasil.

- Boa parte dos países em desenvolvimento continua a buscar maior integração internacional em suas estratégias de desenvolvimento.

- A liberalização comercial pode representar uma apólice de seguro, ampliando as fontes de fornecimento de insumos e matérias primas para os produtores domésticos e reduzindo a dependência destes em relação a setores oligopolizados que hoje dominam o mercado interno com escassa concorrência.

- A indústria mundial operará nos próximos anos sua dupla transição estrutural – a digitalização e a descarbonização. A participação da indústria brasileira nesse processo requer redução dos custos e obstáculos ao comércio internacional de bens e serviços.

- Os processos de redistribuição de cadeias de valor no mundo podem abrir oportunidades para o país. Aproveitar essas oportunidades dependerá da redução dos obstáculos à atuação de empresas dentro da lógica das cadeias de valor: os custos de importação são um dos maiores obstáculos a tal integração.

- Por último, mas não menos importante, os argumentos econômicos tradicionais em favor da liberalização comercial – baseados em seus efeitos positivos sobre eficiência e produtividade e sobre a renda real das camadas mais pobres da população – continuam a manter sua validade para uma economia como a brasileira.

A proposta de reforma comercial

A proposta de reforma apresentada no documento tem como objetivo "normalizar" a política comercial brasileira. Ou seja, fazer com que o país deixe de ser um ponto fora da curva, em termos do grau de proteção conferido aos produtores nacionais, aproximando-o daquele vigente na maioria dos países de nível de desenvolvimento equivalente.

O foco da reforma proposta está nos instrumentos utilizados para administrar as importações de bens e serviços: tarifas, medidas não tarifárias, barreiras ao comércio de serviços e negociações comerciais.

A liberalização comercial gera ganhadores e perdedores. Um segundo conjunto de medidas propostas volta-se para o gerenciamento dos custos e riscos potencialmente derivados da liberalização comercial.

A esses dois conjuntos de medidas, a proposta acrescenta um grupo de políticas complementares, que atacam o chamado "Custo Brasil". **Não se deve paralisar a liberalização comercial à espera da redução do "custo Brasil".** Mas, implementar as reformas que levarão à redução desses custos, garantirá melhores e maiores resultados à reforma da política comercial.

A. Liberalização do comércio de bens e serviços

- *a reforma tarifária*

Uma reforma tarifária abrangente e adotada a partir de perspectiva estratégica deve ser anunciada com antecedência, ter critérios explícitos e transparentes e ser implementada de forma gradual durante quatro anos.

Os critérios que orientam a reforma tarifária aqui proposta são os seguintes: a) reduzir fortemente a escalada tarifária que caracteriza a estrutura de proteção; b) reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital; c) simplificar a estrutura tarifária, diminuindo drasticamente o número de níveis de alíquotas para o imposto de importação.

A reforma tarifária seria implementada ao longo de quatro anos, ao final dos quais a tarifa brasileira contaria com apenas quatro níveis de alíquotas: 0%, 5%, 10% e 15%.

A reforma tarifária deve ser acompanhada pelas seguintes iniciativas:

- Fim do mecanismo de ex-tarifários;
- Adesão a Acordos Plurilaterais de eliminação de tarifas na OMC: ITA e Aviação Civil;
- Redução acelerada das tarifas para bens de capital ambientais;
- Revisão das tarifas consolidadas na OMC, adequando-as à nova estrutura tarifária.

- *eliminação ou redução de medidas não tarifárias*

Além das tarifas, medidas não tarifárias desempenham papel relevante como fator limitante do comércio internacional. Dentre as iniciativas que podem contribuir para a redução dos custos de importação, as seguintes merecem atenção especial:

- Conclusão do Portal Único de Comércio Exterior com pleno funcionamento do Novo
- Processo de Importação;
- Redução substancial do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações;
- Regulação para a importação de produtos remanufaturados;
- Adoção de critérios para a avaliação de interesse público na revisão das medidas de defesa comercial em vigor;
- Apoio, na OMC, a esforços para atualizar a normativa multilateral relativa à concessão de subsídios.

- *Liberalização do comércio de serviços*

O movimento de fragmentação da produção em cadeias internacionais de valor aumentou a importância dos serviços nos fluxos internacionais de produtos. A crescente agregação de tecnologia à produção de bens faz com que a competitividade dos produtos esteja cada vez mais atrelada à competitividade dos serviços. Essa tendência só tende a aumentar com a Indústria 4.0 e a digitalização da produção.

A incidência tributária na importação de serviços técnicos no Brasil, essenciais para a incorporação de tecnologia, varia entre 41% e 51% do valor da operação, representando discriminação significativa em relação aos provedores domésticos que recolhem, em média, 18%.

As principais propostas para a redução dos custos de importação de serviços incluem:

- Reduzir a carga tributária na importação de serviços, com a extinção da CIDE-Remessas;
- Evitar tributação sobre as exportações de serviços.

- *Negociações comerciais*

O atual contexto de incertezas quanto à configuração do cenário internacional não facilita a construção de uma agenda ambiciosa na esfera das negociações preferenciais. Apesar disso, há indícios de que os movimentos de regionalização podem recuperar algum fôlego, embalados pela revisão nas cadeias de fornecimento. O Brasil deveria manter esses movimentos em seu radar, definindo pragmaticamente uma agenda de prioridades:

- *Iniciativas prioritárias:*
  - Ratificação dos acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA;
  - Revisão do modelo do MERCOSUL de modo a criar condições para promover uma abertura comercial que inclua as dimensões autônoma e negociada;
  - Construção de um espaço de livre comércio na América do Sul.
- *Iniciativas com negociações em curso ou com agenda de ampliação pendente:*
  - Aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina, em especial com o México;
  - Conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá.

Em que pese a crise do multilateralismo, esta instância de negociação e produção de regras deveria continuar merecendo prioridade por parte do novo governo.

B. Políticas de acompanhamento e mitigação de riscos

Não se pode ignorar que **uma reforma comercial traz consigo riscos que exigem atenção e a mobilização de políticas complementares para mitigá-los.** Dá-se aqui especial relevo aos impactos sobre trabalho e emprego no período de transição, a eventuais efeitos sobre o meio-ambiente e, no atual contexto internacional, ao funcionamento das cadeias de suprimentos.

- *Trabalho e emprego*

É esperado que a liberalização produza ganhadores e perdedores, os setores mais protegidos e as firmas mais ineficientes tendendo a sofrer maior impacto do processo. Ganhos de comércio e seus efeitos distributivos estão intrinsecamente ligados. Para lidar com estes custos propõe-se:

- Avaliação de impactos da política de liberalização sobre emprego;
- Readequação das políticas ativas de requalificação profissional existentes às necessidades de mitigação dos custos da abertura;
- Coordenação entre os entes nacionais e subnacionais;
- Reforço aos programas horizontais de proteção social.

- *Desenvolvimento sustentável*

A reforma comercial é uma oportunidade para discutir as implicações ambientais e climáticas de tal reorientação da política e os caminhos para compatibilizar objetivos de eficiência econômica e ambiental/climática no processo de liberalização.

Diante disso, as seguintes recomendações deveriam ser levadas em consideração:

- rigor na implementação da política e da legislação ambientais do país;
- inclusão de compromissos de desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais negociados pelo Brasil;

- engajamento dos atores públicos e privados nas arenas de formulação de padrões voluntários de sustentabilidade.

- *Vulnerabilidade das cadeias de suprimentos*

A **percepção de risco associada às cadeias de valor se intensificou a partir de 2020,** com a recuperação das economias pós-pandemia e, em seguida, a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Diversos setores da economia brasileira já sentem os efeitos deste cenário internacional: a produção automotiva, bem como outros setores dependentes do acesso a semicondutores, tem seu fluxo de operações afetado, enquanto os setores do agronegócio se defrontam com o risco de escassez – ou de forte encarecimento – de insumos como os fertilizantes.

Embora evitando as soluções simplistas empurradas por grupos de interesse beneficiários de novos movimentos de substituição de importações e reconhecendo que a administração dos riscos associados às cadeias internacionais de valor é um problema a ser administrado principalmente pelas empresas, parece inegável que esse tema requer ações de política pública.

- Avaliação de riscos para as cadeias de suprimentos e análise custo-benefício de intervenções governamentais

As ideias a ser emuladas no país poderiam inspirar-se em iniciativas, como a da Austrália, cuja Comissão de Produtividade conduziu uma cuidadosa avaliação dos riscos e vulnerabilidades das cadeias das quais a Austrália participa, a montante e a jusante.

C. Políticas complementares

A realização plena do potencial da reforma comercial depende de um conjunto mais abrangente de políticas públicas necessárias à melhoria do ambiente de negócios e das condições de competitividade do país.

Sem pretender ser exaustivo e, menos ainda, condicionar a abertura comercial à adoção destas medidas, iniciativas de política em diversas áreas podem contribuir para que se gerem os benefícios esperados da reforma comercial. São elas:

- Ingresso na OCDE
- Reforma tributária pró-comércio e investimento
- Recomposição dos mecanismos de financiamento às exportações
- Melhoria da infraestrutura de transporte e logística
- Modernização da política de inovação
- Revisão na política de incentivos da Zona Franca de Manaus

INTRODUÇÃO

O CINDES apresenta o documento ***Integrar para crescer: uma proposta de liberalização comercial,*** com o objetivo de contribuir para o debate público sobre porque e como aprofundar a inserção da economia brasileira no comércio internacional. O período que antecede eleições presidenciais é propício para a promoção do debate sobre políticas públicas que deveriam compor o programa de governo dos candidatos aos cargos no Executivo e no Legislativo. Organizações da sociedade civil aproveitam este período para divulgar propostas de políticas em áreas de seu interesse. Propostas voltadas para a abertura comercial não costumam integrar a lista de recomendações dessas organizações.

O CINDES entende que a liberalização das importações de bens e serviços tem papel importante na retomada do crescimento da produtividade da economia, na redução de custos de produção e preços ao consumidor e no aumento de bem-estar social, em especial das parcelas mais pobres da população. Com essa motivação, apresentou, nos últimos dois períodos de campanha eleitoral (2014 e 2018), propostas de política comercial voltadas para reduzir ou eliminar barreiras às importações e impulsionar a inserção internacional da economia brasileira.

Os últimos quatro anos foram pródigos em mudanças no contexto internacional e, em menor grau, no ambiente doméstico. No Brasil, pela primeira vez após três décadas, assumiu um governo com promessas de reformas liberalizantes na política comercial. Apesar de representarem avanços nesta direção, os movimentos feitos pelo atual governo foram insuficientes para alinhar a política comercial brasileira à vigente na maioria dos países de grau de desenvolvimento comparável.

No cenário externo, o acirramento dos conflitos entre Estados Unidos e China, a pandemia e a eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia puseram pressão sobre a organização das cadeias internacionais de suprimentos e alimentaram apostas de que o mundo estaria ingressando em um ciclo de desglobalização.

Tendo em vista a evolução internacional e doméstica nos últimos quatro anos, a agenda de liberalização comercial mantém integralmente a sua relevância e atualidade. Mais do que isto, a entrada do mundo em um período de alta incerteza faz da crescente integração internacional do país uma apólice de seguro contra os riscos inerentes ao período que ora se inaugura.

Esta é a motivação para que o CINDES volte a formular e a apresentar proposta de política pública voltada para a liberalização comercial, com regras e prazos pré-definidos para garantir transparência e previsibilidade aos agentes privados que podem ser impactados pelo processo.

A proposta ora apresentada beneficiou-se da elaboração, pelo CINDES, de um conjunto de estudos temáticos, que contemplaram elementos relevantes do contexto internacional, bem como de dimensões que necessariamente devem ser levadas em consideração em um processo de liberalização comercial.

Os estudos analisaram tendências econômicas e políticas que moldam o cenário internacional com impactos sobre comércio, investimentos e cadeias de valor – inclusive no âmbito dos acordos comerciais; as implicações sociais, ambientais e climáticas de um movimento de abertura comercial; e as principais características da "dupla transição" – descarbonização e digitalização – por que passam a indústria e, por extensão, as atividades produtivas, no mundo[1].

---

1 Os estudos referidos são os seguintes:

Naidin, L.; Motta Veiga, P.; Rios, S. Liberalização comercial sob Bolsonaro: O que foi feito e o que pode ser feito até o final do governo. Breves CINDES 112. CINDES, ago. 2021.

Motta Veiga, P.; Rios, S. Comércio, Investimentos e Protecionismo: evolução recente do contexto internacional. Breves CINDES 115. CINDES, nov. 2021.

Motta Veiga, P. e Rios, S. Conflito EUA – China: a volta da geopolítica e impactos potenciais sobre o Brasil. Breves CINDES 117. CINDES, nov. 2021.

Fernandes, J.A.. Indústria: transformação digital, descarbonização e integração econômica. Breves CINDES 119. CINDES, dez. 2021.

Fernandes, J.A. As "transições gêmeas" e o futuro da indústria brasileira. Breves CINDES 120. CINDES, dez. 2021.

Motta Veiga, P.; Rios, S. O papel dos acordos preferenciais de comércio em um novo ciclo de abertura comercial do Brasil nos anos 2020. Breves CINDES 123. CINDES, abr. 2022.

Carneiro, F.. Mitigação dos custos da abertura comercial sobre o mercado de trabalho: Breves CINDES 124. CINDES, jun. 2022.

Motta Veiga, P. e Rios, S.. Liberalização comercial e impactos ambientais e climáticos. Breves CINDES 125. CINDES, abr. 2022.

Os estudos e debates realizados com um grupo de especialistas levaram à conclusão de que a liberalização comercial ainda é uma agenda pendente no Brasil, com elevado potencial de contribuição para a retomada do crescimento econômico que o país almeja.

A avaliação dos contextos internacional e doméstico, bem como as discussões sobre as implicações ambientais e sociais do direcionamento da política comercial para uma maior abertura às importações, estão disponíveis nos estudos mencionados acima, cujos links estão na nota de rodapé nº1. Este documento resume os argumentos desenvolvidos nesses estudos e concentra-se nas propostas para a liberalização comercial no Brasil nos próximos quatro anos.

INTEGRAR PARA QUÊ?

A abertura comercial é condição necessária, embora não suficiente, para tirar o Brasil de um longo período – mais de 40 anos – de estagnação econômica. Um ambiente mais competitivo contribuirá para promover ganhos de eficiência e crescimento da produtividade, que resultarão em menores preços ao consumidor, levando ao aumento de bem-estar e à redução da pobreza. **O bem-estar social deve ser o objetivo final de qualquer política comercial.**

Brasil, ponto fora da curva

O Brasil é um ponto fora da curva quando se trata de nível proteção tarifária concedida aos produtos industriais. **Em 2020, apenas nove países no mundo tinham tarifas médias de importação para produtos não agrícolas mais elevadas que o Brasil:** Argélia, Argentina, Butão, Camarões, Comores, Gabão, Irã, Venezuela e Zimbábue[2]. Estamos presos a uma estrutura de proteção comercial comum com a Argentina por conta do MERCOSUL. À parte esta questão, não há critério econômico ou social que justifique a presença do Brasil neste pequeno grupo de países dotados de elevada proteção tarifária para bens industriais.

Outra característica da estrutura de proteção no Brasil é a sua falta de seletividade. O país tem tarifas elevadas para insumos e bens de capital, comparativamente ao resto do mundo, mas também para produtos relevantes para o cidadão, em particular para os jovens, prejudicando sua inserção social e profissional.

A Tabela 1 compara as tarifas de importação para alguns produtos específicos no Brasil e em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Optou-se aqui por selecionar produtos que afetam diretamente a capacidade de as pessoas, particularmente os jovens, desenvolverem habilidades, se inserirem no mercado de trabalho ou

2 Dados disponíveis em http://tariffdata.wto.org/

se movimentarem. Observa-se que **Brasil e Argentina cobram tarifas significativamente mais elevadas** que os demais deste grupo para notebooks e tablets, armação de óculos, bicicletas e tênis para esportes. Nosso grau de proteção está em linha com o da Índia para telefones celulares e consoles de videogames, sendo significativamente mais elevado do que na Austrália, China ou União Europeia, onde não há tarifas incidentes sobre estes produtos.

Tabela 1 – Tarifas para produtos e países selecionados - 2020

Produto		Argentina		Austrália		Brasil		China		Índia		União Europeia	
		Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx	Min	Máx
640411	Tênis para esportes	35	35	0	5	35	35	10	10	25	25	16,9	16,9
847130	Notebooks e tablets	0	0	0	0	2	16	0	0	0	0	0	0
851762	Telefone celular	0	20	0	0	0	20	0	0	0	20	0	0
871200	Bicicletas	20	20	5	5	20	35	5	7	10	30	14	15
900490	Óculos	18	18	5	5	18	18	7	7	10	10	2,9	2,9
950450	Console de videogame	20	20	0	0	20	20	0	0	20	20	0	0

Obs: as tarifas para esses produtos podem variar em função de sua especificação. Portanto, optou-se aqui por apresentar o intervalo de tarifas cobradas na importação desse grupo de produtos.

Fonte: WITS - http://wits.worldbank.org/

Esse grau de proteção encarece os produtos à disposição do consumidor brasileiro. Enquanto aqueles que têm poder aquisitivo suficiente frequentemente compram vários desses produtos em suas viagens ao exterior – escapando dos malefícios da proteção tarifária – a grande maioria da população paga mais caro, muitas vezes por produtos de pior qualidade disponíveis no mercado local.

Os impactos da liberalização comercial

A análise de impactos do comércio (e da liberalização comercial) sobre a economia é um desafio. Nas últimas décadas, as teorias de comércio internacional evoluíram em várias direções. Paralelamente, as ferramentas para a estimação de impactos das políticas progrediram significativamente.

Essa evolução tem permitido identificar com maior grau de segurança alguns dos impactos esperados da abertura comercial sobre as principais variáveis econômicas.

O Quadro 1 a seguir sintetiza de forma esquemática as principais conclusões sobre os impactos da abertura comercial no Brasil.

Quadro 1 – Efeitos da abertura comercial sobre a economia[3]

Efeitos sobre a economia	Mecanismos principais
Aumento da produtividade	- Realocação de recursos em favor de firmas mais produtivas - Acesso a novos e melhores insumos induzem à maior variedade de produtos produzidos - Maior competição leva à adoção de tecnologias mais avançadas e incentiva esforços de inovação - Menores barreiras sobre importação de bens de capital e bens intermediários aumentam a eficiência produtiva
Impacto sobre a pobreza	- Aumento do poder de compra da população, maior nos decis mais baixos da distribuição de renda no país - Impacto positivo sobre o bem-estar social
Impacto sobre salários	- Aumento relativo da remuneração do trabalhador não qualificado em país em que ele é relativamente mais abundante - Firmas exportadoras pagam maiores salários, pois são em média mais produtivas e/ou têm maiores lucros - Embora possa levar a uma redução dos salários nominais em alguns setores, aumenta o poder de compra dos trabalhadores em seu conjunto, pela via da redução dos preços
Realocação do emprego	- Realocação da produção, levando o emprego a diminuir em alguns setores/regiões e aumentar em outros. - O ajuste do mercado de trabalho parece ser lento

A oferta de insumos e máquinas e equipamentos mais baratos e de melhor qualidade diminui os custos de produção, facilita o acesso a tecnologias mais avançadas, promovendo a eficiência produtiva e reduzindo os preços finais dos produtos para o consumidor. **A maior competição no mercado doméstico promove a realocação de recursos em favor das firmas mais eficientes, aumentando a produtividade geral da economia.**

O comércio internacional pode afetar o poder de compra dos indivíduos por seus impactos nos salários nominais e nos índices de preços ao consumidor. Ainda que os impactos sobre os salários nominais possam ser negativos em alguns casos, a redução dos preços ao consumidor aumenta poder de compra, melhorando o bem-estar social. **Para o caso brasileiro, alguns estudos mostram que as camadas mais pobres da população são as principais beneficiadas por esse movimento[4].**

A liberalização comercial gera ganhadores e perdedores. No caso dos perdedores, atenção especial deve ser dada aos trabalhadores deslocados em setores

3 Esses efeitos são explorados por diversos autores e são resumidos por CDPP/CINDES (2016); Rios (2018); Ornelas, Pessoa e Ferraz (2020). Arnold et al. (2018), Moreira e Stein (2019) e Carneiro (2022) apresentam estimativas de impacto do comércio/liberalização comercial sobre renda real e bem-estar para o caso brasileiro.

4 Ver Arnold et. Al (2018) e Moreira e Stein (2020).

mais intensivos em trabalho e que sofrerão maior impacto da abertura por serem atualmente mais protegidos. Este documento dedica uma seção à discussão de políticas de mitigação de impactos negativos sobre os trabalhadores deslocados.

A abertura comercial não é panaceia. O ambiente de negócios no Brasil impõe custos elevados à operação das empresas com impactos negativos sobre produtividade e competitividade internacional. Entretanto, os mecanismos que fazem com que uma economia mais aberta ao comércio internacional produza os efeitos resumidos no Quadro 1 operam independentemente da redução do chamado "custo Brasil". **Não se deve paralisar a liberalização comercial à espera da redução do "custo Brasil". Mas, implementar as reformas que levarão à redução desses custos garantirá melhores e maiores resultados da reforma da política comercial.** A seção dedicada a políticas complementares deste documento sugere algumas das reformas mais relevantes para complementar a liberalização comercial.

TÍMIDOS PASSOS RUMO À REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL NO BRASIL

Ao longo de 2018, o CINDES elaborou, em parceria com o CDPP, um documento com propostas para a liberalização comercial, identificada como uma das reformas necessárias para tirar o Brasil da "armadilha do baixo crescimento" em que o país se encontra há quatro décadas.

Apenas no início dos anos 1990 a liberalização comercial fez parte das prioridades de política pública no Brasil. Antes e depois desse episódio único de liberalização, a política comercial foi gerenciada segundo padrões típicos do modelo de substituição de importações, com distribuição generalizada de proteção por meio do instrumento tarifário, mas também de vasta gama de mecanismos não tarifários.
A rationale invocada por tais políticas é a proteção da indústria doméstica. Mas ao ignorar a profunda transformação na organização internacional da produção e a rede de acordos preferenciais que se teceram nas últimas décadas, as políticas adotadas não têm produzido efeitos pretendidos, revelando-se inócuas em seus esforços para reverter o processo de desindustrialização da economia brasileira.

O atual governo anunciou ser favorável à liberalização comercial e concentrou os órgãos e instrumentos de política comercial no Ministério da Economia, em um arranjo institucional voltado para reduzir os riscos de captura do setor público por interesses privados.

Mas a constatação inevitável é que **os movimentos na direção da liberalização ficaram aquém das expectativas criadas pelo discurso da equipe econômica.** A abertura não se impôs como prioridade da política econômica e divergências no MERCOSUL dificultaram avançar na redução da Tarifa Externa Comum.

Ainda assim, houve movimentos de redução de barreiras não tarifárias e facilitação de comércio. Na esfera tarifária, o governo recorreu a uma regra do Tratado de Montevideo (1960), da ALADI, para fazer duas rodadas de redução tarifária, de 10% cada,

aplicadas a cerca de 85% dos itens tarifários. No entanto, são medidas temporárias, com vigência até o final de 2023.

Na frente das negociações os avanços foram mais consistentes, com a conclusão das tratativas com a União Europeia e a EFTA, mas tais iniciativas não gerarão resultados efetivos nos próximos anos, devido às dificuldades de ratificação, e também por conta dos longos cronogramas acordados para a eliminação das tarifas de importação após a entrada em vigor dos acordos. Vale ainda o registro de que, na OMC, o país pediu adesão ao Acordo de Aeronaves Civis e negocia sua adesão ao Acordo de Compras Governamentais (dois acordos plurilaterais).

Não é, portanto, incorreto dizer que o governo deu os primeiros passos na direção de reorientação da política comercial, embora o tendo feito timidamente, de maneira pouco planejada e com base em medidas ad hoc e mesmo temporárias. **As iniciativas adotadas até o momento são insuficientes para alinhar o Brasil com as tendências de abertura comercial que marcaram as políticas comerciais de países de nível equivalente de desenvolvimento nas últimas décadas.**

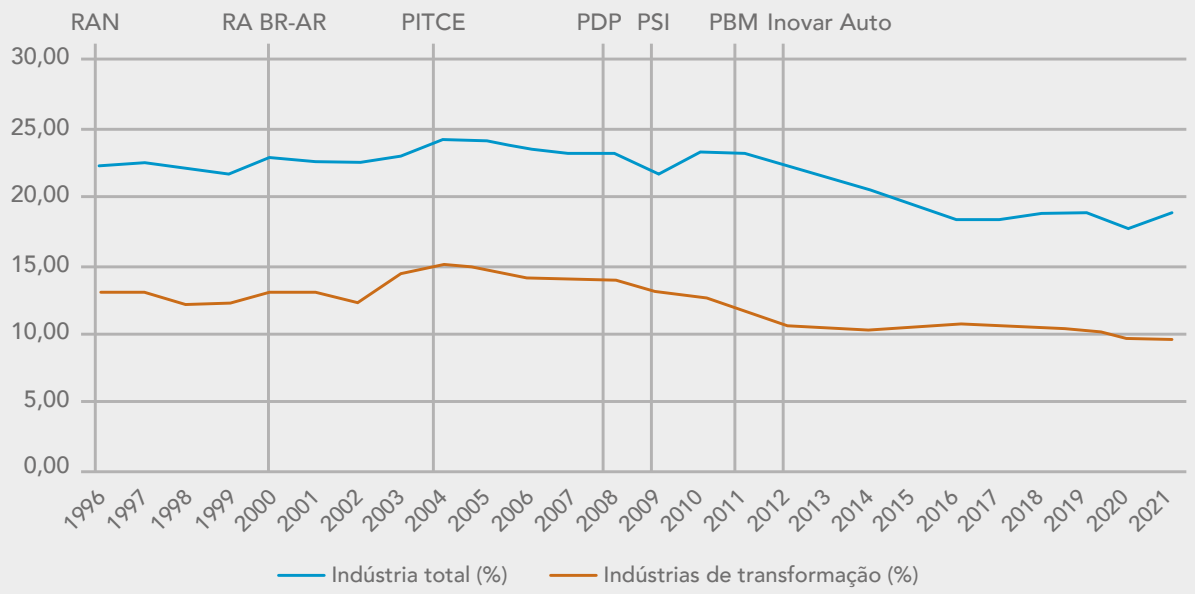
O arranjo institucional que "enquadrou" a formulação e implementação da política comercial parece ter contribuído para facilitar os avanços registrados nas diferentes frentes, atestando a relevância da institucionalidade da política em um período de revisão de orientação e prioridades. Ao mesmo tempo, o arranjo institucional não é por si só capaz de promover tal reorientação se ela não encontra respaldo político nas esferas mais altas do governo.

O desempenho da economia brasileira nos últimos quatro anos pouca novidade trouxe em relação ao quadro desenhado em 2018: baixas taxas de crescimento do produto e da produtividade, perda crescente de dinamismo e de participação da indústria no PIB e no emprego, crescimento da pobreza e da desigualdade. Na realidade, as tendências de queda na participação da indústria no PIB e de redução da produtividade industrial se manifestam em um longo período e não foram alteradas nos últimos quatro anos. A estas tendências vieram se acrescentar taxas anualizadas de inflação de dois dígitos, ausentes do cenário brasileiro há tempos.

O desempenho da indústria retratado no Gráfico 1 não parece ter sido impactado pelas várias políticas industriais concebidas e implementadas pelos sucessivos governos ao longo dos últimos 25 ou mais anos. E não faltaram políticas industriais neste período, como pode ser observado no Box 1.

BOX 1 – Principais programas de política industrial no Brasil: 1995-2021

Gráfico 1 – Evolução da participação da indústria no PIB e políticas industriais anunciadas 1996-2021



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. https://sidra.ibge.gov.br

- **RAN:** Regime Automotivo Nacional – fortalecido, em 1996, por incentivos maiores para empresas que se localizassem no Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

- **RA Br-Ar:** Regime Automotivo Comum no MERCOSUL – com acordos bilaterais entre os países membros, sendo o principal deles determinado entre Brasil e Argentina: regras para comércio com o resto do mundo com elevação de tarifas em relação aos níveis previstos na TEC e comércio administrado dentro do bloco.

- **PITCE:** Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – com dois eixos: (i) linhas horizontais - inserção externa, modernização industrial e aumento da capacidade produtiva – e (ii) foco no desenvolvimento de setores específicos, combinando opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos) e atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Compunham o elenco de instrumentos da política industrial a Lei do Bem e Lei de Informática e novos programas setoriais do BNDES.

- **PDP: Política de Desenvolvimento Produtivo** – incluía medidas de desoneração tributária, financiamento, uso do poder de compra por parte do governo, ampliação dos mecanismos de financiamento com crédito subsidiado do BNDES, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico. Contemplava 24 setores da economia. Ampliação da atuação do BNDES.

- **PSI: Programa de Sustentação dos Investimentos** – financiamentos subvencionados pelo Tesouro e operacionalizados pelo BNDES a diversos setores, com taxas de juros entre 3,5% e 5,5% até dezembro de 2013 e de 4% a 6% em 2014. Entre 2008 e o início de 2022 foram contabilizados R$ 316 bilhões em subsídios creditícios e financeiros alocados ao programa[5].

- **PBM: Plano Brasil Maior** - aborda as questões sistêmicas voltadas para a eliminação de entraves e aumento da produtividade da indústria como um todo, mas sem descartar a dinâmica estratégica setorial, que foi ordenada em cinco blocos. Participação central do BNDES e financiamentos subvencionados. Compras governamentais, proteção comercial, desoneração da folha de pagamentos etc.

- **Inovar-Auto -** concedeu incentivos fiscais para fabricantes e importadores de veículos que investissem em fábricas e em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos no Brasil. Pelas regras do programa, empresas que investissem em fábricas no País tiveram de recolher, durante a implantação do projeto, um adicional de 30 pontos porcentuais do IPI incidente sobre os veículos importados que mais tarde passaram a ser montados em solo brasileiro. Esses valores seriam ressarcidos após o início da fabricação, por meio de crédito presumido de IPI. O programa foi considerado ilegal em painel de solução de controvérsias aberto por parceiros comerciais do Brasil na OMC.

O Gráfico 1 mostra que não foi pela ausência de políticas industriais que a indústria perdeu participação no PIB ao longo dos últimos 25 anos. Longe ser um levantamento exaustivo, os programas identificados no Box 1 representam apenas os mais relevantes em termos de número de instrumentos ou valores de subsídios mobilizados. A descrição das políticas adotadas mostra que entre 2004 e 2012 foram se tornando crescentemente abrangentes, tanto em termos de setores incorporados, quanto de instrumentos utilizados e recursos públicos aplicados.

5 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:43869

Nesse período, proliferaram instrumentos que incorporavam exigências de conteúdo local, com o objetivo de "adensar" as cadeias nacionais de produção, discriminando contra produtos importados. Ainda assim, a indústria de transformação perdeu cinco pontos percentuais de participação no PIB.

Em um contexto em que alguns analistas reverberam ideias de que o protecionismo comercial e as políticas industriais estão de volta nos países centrais e que, portanto, não é o momento para o Brasil avançar rumo à integração externa de sua economia, **é importante recordar que não faltaram ao país políticas industriais e que o grau de proteção à indústria nacional destoa para mais daqueles observados tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.**

O CENÁRIO INTERNACIONAL EM TRANSFORMAÇÃO

Nos últimos anos, há indicações crescentes de que **o ambiente em que operam as políticas comerciais e de investimentos vem passando por mudanças profundas** que sinalizam na direção de um cenário altamente desafiador para o Brasil.

A pandemia, o acirramento do conflito entre os EUA e a China e a guerra na Ucrânia desorganizaram redes de produção tecidas ao longo do processo de globalização. Até o início da guerra na Ucrânia esse processo atingia apenas as cadeias de valor dos setores considerados estratégicos nos EUA, na China e na União Europeia. Com o início da guerra, também setores produtores de commodities agrícolas e minerais, bem como seus insumos, foram afetados, ampliando os efeitos do processo sobre a logística de transporte que garante o funcionamento das cadeias, as redes internacionais de provisão de energia etc.

Nesse cenário, as políticas comerciais são influenciadas por preocupações outras além da promoção da competição, aumento da eficiência e da produtividade, ou seja, do objetivo de gerar efeitos econômicos tradicionalmente esperados do crescimento do comércio e do investimento.

Cada vez mais espera-se que a política comercial gere efeitos que não são (ou não se limitam a ser) aqueles que tradicionalmente dela se esperam. Principalmente nos países desenvolvidos, mas também naqueles em desenvolvimento, ganham peso na política comercial objetivos como o fortalecimento da segurança econômica e geopolítica, em um sentido amplo que pode incluir não apenas a dimensão produtiva, mas também as dimensões alimentar, energética, sanitária e climática.

Parece certo que a configuração da divisão internacional de trabalho – cuja expressão mais acabada são as cadeias internacionais de valor envolvendo simultaneamente EUA e China – que emergiu ao final da Guerra Fria e se consolidou ao longo de cerca de 25 anos de hegemonia do consenso liberal na economia global sofrerá profundas transformações nos próximos anos.

É tentador tirar conclusões acerca das características que terá a economia global a partir destas evoluções, apontando para a "desglobalização" ou para fenômenos como *reshoring*, *nearshoring* ou *friendshoring*. Ainda não há nenhuma evidência de que fenômenos estejam ocorrendo, mais além de casos específicos, particularmente nas cadeias de setores da indústria considerados estratégicos pelos países desenvolvidos. Por outro lado, observa-se uma crescente interdependência entre prestadores de serviços localizados em diferentes partes do mundo – fenômeno que cresceu durante a pandemia. Não se pode descartar a possibilidade de que haja um crescimento da globalização no provimento de serviços, enquanto se assiste uma tendência de "desglobalização" parcial na produção de bens.

No entanto, as reconfigurações não necessariamente se darão em torno do reshoring (ou a volta ao ambiente doméstico de investimentos e ativos até então baseados em outros países). Além do reshoring, podem-se prever movimentos de nearshoring (provisão a partir de parceiros comerciais geograficamente mais próximos), bem como de diversificação de fornecedores. Em boa medida, estes movimentos gerarão novos fluxos internacionais de bens e serviços, e de investimentos diretos.

Em síntese, se em 2018 os indicadores antecedentes da economia global já indicavam uma reversão de tendência no ambiente político em que operam as políticas comerciais e o sistema mundial de comércio, nos últimos quatro anos essa reversão tornou-se sistêmica. Diferentes fatores convergem para incentivar o distanciamento das políticas comerciais e de investimentos, nos países desenvolvidos e na China, em relação aos paradigmas anteriormente vigentes e para priorizar agendas de segurança interna frente às agendas de cooperação internacional nestas e outras áreas de política.

Tal evolução não pode ser ignorada em uma proposta de liberalização comercial, que, numa avaliação superficial, iria contra a corrente das tendências protecionistas globais e pareceria desprezar as preocupações com as vulnerabilidades associadas às cadeias de valor e, de forma mais geral, à dependência das importações.

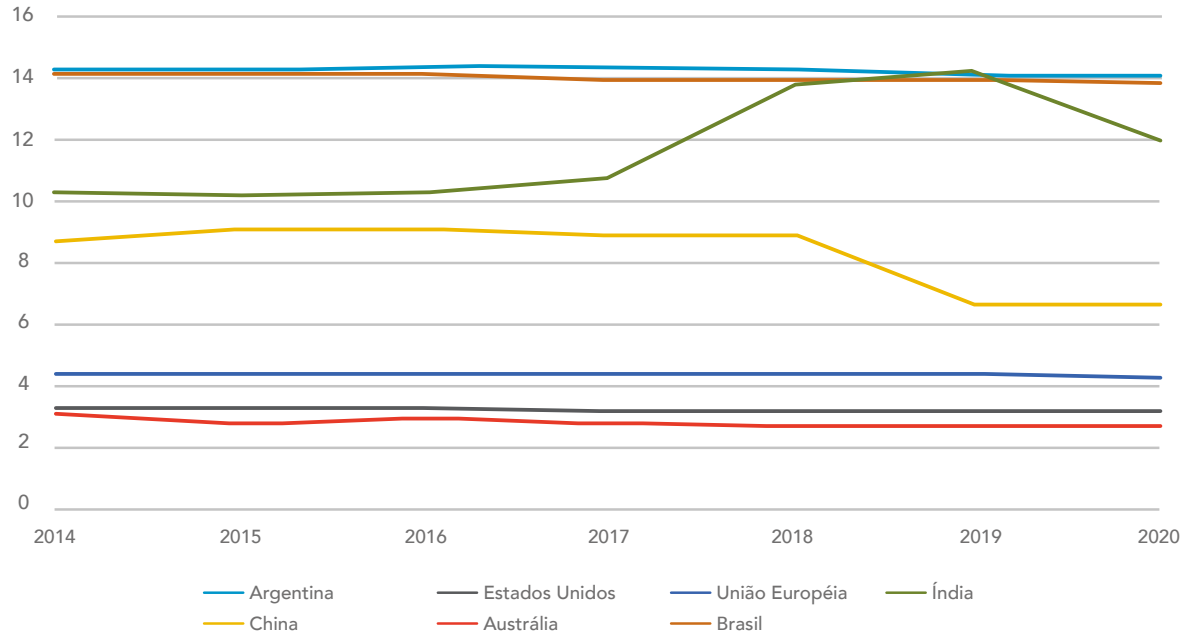
Tanto mais que, no caso do Brasil, a resposta fácil – e errada – aos desafios e dilemas colocados pela evolução do cenário internacional é a retomada do mantra da substituição de importações, em especial para setores em que o Brasil mais depende de fornecedores externos. A resposta certa, todavia, requer uma avaliação sobre como o país pode beneficiar-se dos fenômenos em curso no contexto internacional.

A ATUALIDADE DA PROPOSTA DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL

Na realidade, **a evolução do contexto internacional não coloca em questão a proposta de liberalização comercial em um país como o Brasil.** Ao contrário, ela permite agregar novos argumentos em seu favor:

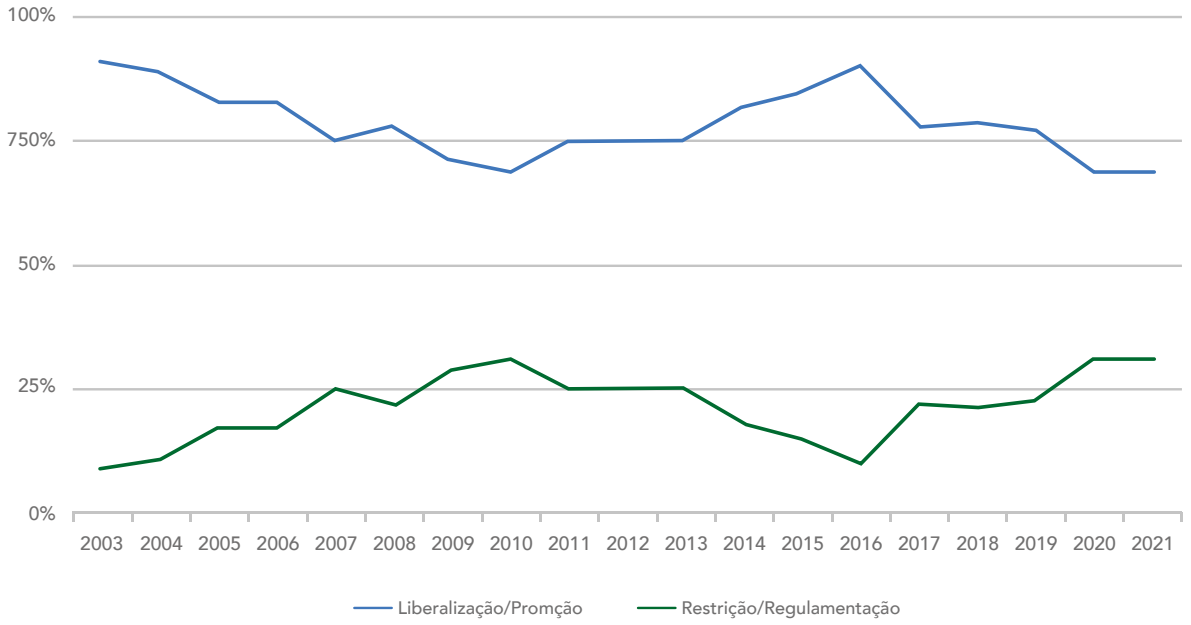
- **Não há, no mundo, um aumento significativo dos níveis de proteção comercial e o aumento do protecionismo se dá a partir de uma base resultante, na grande maioria de países, de longos processos de liberalização dos fluxos de comércio e investimentos.** Além disso, o aumento do protecionismo no mundo assume hoje a forma de medidas relacionadas a investimentos externos e de subsídios mais do que de instrumentos de proteção comercial. Grande parte do protecionismo dos países desenvolvidos foca quase que exclusivamente na China, e não se registra aumento significativo dos níveis tarifários praticados pelas maiores economias do mundo em suas relações recíprocas e com os países em desenvolvimento outros que não a China.

Gráfico 2 - Tarifa média aplicada a produtos não agrícolas 2014 - 2020



Fonte: WTO - https://timeseries.wto.org/

Gráfico 3 – Mudanças nas políticas nacionais de investimento, 2003 -2021



Fonte: UCNTAD, Investment Policy Monitor, vários números.

Portanto, não houve, nos países relevantes, reversão dos processos de liberalização tarifária de décadas anteriores. Já as políticas nacionais relativas aos investimentos diretos estrangeiros estão se tornando crescentemente restritivas e os principais alvos são os setores considerados estratégicos e aqueles que têm a China como origem do capital.

- **Boa parte dos países em desenvolvimento continua a buscar maior integração internacional em suas estratégias de desenvolvimento.** 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 – e o AfCFTA[6] – African Continental Free Trade Agreement, que conta com 54 países signatários, são dois exemplos de acordos preferenciais de comércio firmados nos últimos dois anos.

- **A opção protecionista está longe de ser a melhor solução para a falta de resiliência das cadeias de valor e a melhor resposta para as preocupações ligadas à segurança** (sejam elas de natureza econômica, sanitária, geopolítica ou energética). Da mesma forma que a exposição ao comércio internacional pode ser fonte de volatilidade, quando os choques vêm de fora, ela pode mitigar a volatilidade quando os choques têm origem doméstica, como lembra J. Frankel, em artigo recente[7]. Além disso, barreiras comerciais podem dificultar a solução de problemas que hoje impactam as cadeias de valor. Frankel se refere à política de transporte marítimo dos EUA, que limita o acesso de empresas estrangeiras ao mercado doméstico e dificulta a superação de gargalos que impactam as cadeias, bem como às tarifas aplicadas pelos EUA às importações de painéis solares, que oneram os investimentos nesta fonte de energia renovável em plena crise energética mundial. O governo Biden suspendeu recentemente a aplicação das tarifas a tais produtos, reconhecendo implicitamente os custos da barreira comercial.

- **Para um país como o Brasil, que registra altos custos de comércio e está distante das grandes rotas de transporte internacional, a redução destes custos torna-se uma agenda ainda mais relevante** em um cenário marcado por choques de oferta, aumentos de preços de insumos e encarecimento do transporte. Nesse quadro, **a liberalização comercial pode representar uma apólice de seguro, ampliando as fontes de fornecimento de insumos e matérias primas para os produtores domésticos e reduzindo a dependência destes em relação a setores oligopolizados que hoje dominam o mercado interno com escassa concorrência.**

6 O AfCFTA foi assinado em junho de 2022.

7 Frankel, J. (2022). *Does International Trade Weaken or Strengthen Countries' Resilience?*, Project Syndicate, June 20.

- **Nesse cenário – que prevalecerá no futuro próximo – a disfuncionalidade da atual estrutura tarifária e dos níveis elevados das tarifas se tornará mais evidente,** os próprios produtores domésticos intensificando pressões para obter reduções de tarifas de seus insumos e peças.

- **É também neste cenário que a indústria mundial operará sua dupla transição estrutural – a digitalização e a descarbonização.** A participação da indústria brasileira nesse processo requer imperativamente redução dos custos e obstáculos ao comércio internacional de bens e serviços.

- **Os processos de redistribuição de cadeias de valor no mundo podem abrir oportunidades para o país.** Aproveitar essas oportunidades – que serão de partida limitadas, considerando o baixo grau de integração do Brasil às cadeias – dependerá da redução dos obstáculos à atuação de empresas dentro da lógica das cadeias de valor: os custos de importação são um dos maiores obstáculos a tal integração.

- A abertura comercial dos 90 permitiu ao setor agropecuário experimentar um longo período de aumento da produtividade, que cresceu significativamente mais que a dos setores industrial e de serviços nas décadas seguintes. **Uma nova rodada de liberalização comercial representaria mais um impulso à produtividade do setor.** Mas, dessa vez, para aproveitar as oportunidades no mercado mundial, **o setor terá que lidar com as exigências do mercado internacional e respeitar com o imperativo da preservação ambiental.**

- Por último, mas não menos importante, **os argumentos econômicos tradicionais em favor da liberalização comercial** – baseados em seus efeitos positivos sobre eficiência e produtividade e sobre a renda real das camadas mais pobres da população – continuam a manter sua validade para uma economia como a brasileira, sub-representada no comércio internacional e carente de estímulos para a competição e a inovação. O desempenho de longo prazo da indústria dá conta do esgotamento dos drivers internos que puderam garantir o desenvolvimento deste setor em um passado já distante.

A PROPOSTA DE REFORMA COMERCIAL

A proposta de reforma da política comercial apresentada a seguir tem como objetivo "normalizar" a política comercial brasileira. Ou seja, fazer com que o país deixe de ser um ponto fora da curva em termos do grau de proteção conferido aos produtores nacionais, aproximando-o daquele vigente na maioria dos países de grau de desenvolvimento equivalente. Este não deve ser o objetivo final, dado que o que se almeja é promover a migração do país para o mundo desenvolvido.

O foco da reforma aqui proposta está nos instrumentos utilizados para administrar as importações de bens e serviços: tarifas, medidas não tarifárias, mecanismos que restringem os fluxos de comércio de serviços e negociações comerciais. **A revisão destas políticas, na direção aqui proposta, criaria condições para a superação das barreiras que hoje restringem a integração da economia brasileira ao comércio internacional, impactando negativamente a competitividade dos produtores domésticos.**

Um segundo conjunto de medidas aqui propostas volta-se para o gerenciamento dos custos e riscos potencialmente derivados da liberalização comercial. Além de responder a preocupações com custos sociais e ambientais da liberalização, tais medidas levam em consideração o atual contexto internacional, marcado pelos efeitos do reordenamento das cadeias de valor. A proposta ora apresentada reconhece a existência destes riscos e incorpora sugestões políticas e institucionais para mitigá-los.

A esses dois conjuntos de medidas, **a proposta acrescenta um grupo de políticas aqui denominadas complementares, cuja implementação é relevante para permitir aos produtores domésticos aproveitar as novas oportunidades geradas pela liberalização comercial, bem como capacitar-se para enfrentar a concorrência dos produtos importados.** Nesse grupo incluem-se, entre outras, as políticas tributária, de financiamento às exportações e de inovação. O documento não formula recomendações detalhadas para a implementação dessas políticas, limitando a apontar a sua relevância e algumas diretrizes gerais que deveriam norteá-las.

Liberalização do comércio de bens e serviços

Política tarifária

A tarifa de importação brasileira se caracteriza por alíquotas elevadas, quando comparadas com as de países com grau de desenvolvimento semelhante ao do Brasil, pela alta dispersão da proteção nominal e efetiva conferida aos diferentes setores, e pelo grande número de níveis tarifários.

Essas características da estrutura tarifária criam incentivos para o estabelecimento de mecanismos de exceção – os ex-tarifários[8] , a lista de exceções do Brasil na Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL, entre outros – **e de vários regimes especiais de importação** (Repetro, Recof, Reporto entre outros), tornando a administração da política tarifária complexa e sujeita a negociações constantes com setores produtivos e empresas em busca de ajustes pontuais.

Nesse cenário, a política tarifária não cumpre sua principal função: contribuir para dar previsibilidade de longo prazo para os produtores e investidores no Brasil.

Entre novembro de 2021 e maio de 2022, o atual governo introduziu duas reduções de 10% aplicáveis às alíquotas de imposto de importação de 87% das linhas tarifárias. Portanto, as alíquotas destes produtos encontram-se hoje 20% abaixo do seu nível anterior a novembro de 2021. A primeira redução foi previamente negociada com a Argentina, mas a segunda foi adotada unilateralmente. Em princípio, as reduções, que não incluíram os setores automotivo, têxtil, calçados e lácteos, entre outros, estarão em vigor até o final de 2023.

Embora essas iniciativas sejam sinais positivos de uma orientação favorável à redução dos altos níveis de tarifas praticadas pelo Brasil, elas são, além de temporárias, parciais e pouco transparentes nos critérios utilizados para excluir produtos e setores. A reforma tarifária não deve apenas objetivar reduzir temporariamente a inflação, como ocorre no caso em tela. **Uma reforma tarifária abrangente e adotada a partir de uma perspectiva estratégica deve ser anunciada com antecedência, ter critérios explícitos e transparentes e ser implementada de forma gradual durante quatro anos.**

8 O regime de ex-tarifários permite que o governo brasileiro abra exceções na Tarifa Externa Comum (TEC) dos países do MERCOSUL para reduzir temporariamente o imposto de importação de bens de capital e telecomunicações (BIT) e bens de capital (BK) sem produção nacional equivalente.

- *a reforma tarifária*

Os critérios que orientam a reforma tarifária aqui proposta são os seguintes: a) reduzir fortemente a escalada tarifária que caracteriza a estrutura de proteção; b) reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital; c) simplificar a estrutura tarifária, diminuindo drasticamente o número de níveis de alíquotas para o imposto de importação.

A reforma tarifária seria implementada ao longo de quatro anos e a trajetória de redução das alíquotas proposta é a seguinte:

- A partir de 1°. de janeiro de 2023: extensão a 100% das linhas tarifárias da redução de 20% já aplicada à grande maioria dos produtos desde maio de 2022. Tal redução deixaria de ser temporária e as alíquotas dela resultantes seriam a base para as três reduções subsequentes.

- Em 1°. de janeiro dos três anos subsequentes, reduções distribuídas em percentuais iguais das alíquotas de todos os produtos, de forma a levá-las aos níveis apresentados na tabela abaixo.

Ao final dos quatro anos de implementação, a estrutura tarifária terá, em suas grandes linhas, a configuração apresentada nesta tabela.

Alíquota vigente até novembro de 2021	Alíquota ao final da reforma tarifária
> 20%	15%
> 15% a ≤ 20%	10%
> 5% a ≤ 15%	5%
≤ 5%	Zero

Essa reforma propiciará uma significativa redução no grau de proteção no Brasil, aproximando a política tarifária brasileira à praticada pela maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante. Ainda que possa parecer reduzida para os padrões atuais, a alíquota de 15%, que passaria a ser o teto da estrutura tarifária, é compatível com a definição de pico tarifário adotada pela OMC.

A média simples da tarifa de importação do país chegaria a 5,9% ao final do período de desgravação, mais em linha com outros países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Colômbia, Filipinas, Indonésia, Malásia e México, para citar alguns exemplos, cujas tarifas médias estão no intervalo entre 5,8% e 8,1%. A tarifa média brasileira estava em 13,3% em 2020, mesmo ano de comparação utilizado para os

demais países. Vale apontar que, na média dos países da OECD, organização a cujo acesso o país se candidata, a tarifa média era, em 2020, de apenas 4,4%.

- *Fim do mecanismo de ex-tarifários*

A redução das tarifas de importação sobre bens de capital e de informática e telecomunicações deve viabilizar o fim do mecanismo de ex-tarifários, que tem sido intensamente utilizado para reduzir os custos de importação sobre bens não produzidos no país. Trata-se de um mecanismo altamente discricionário e burocratizado, que gera custos e distorções.

- *Adesão a Acordos Plurilaterais de eliminação de tarifas na OMC: ITA e Aviação Civil*

A reforma tarifária horizontal, ou seja, aplicável a todos os setores, deveria ser complementada, durante o mandato do novo governo, pela negociação da adesão do Brasil ao Acordo de Tecnologia da Informação (ITA, na sigla em inglês). Trata-se de um acordo plurilateral negociado na OMC, que pode ser de grande relevância para facilitar o acesso das empesas brasileiras a tecnologias avançadas, relevantes para os objetivos de digitalização e descarbonização. Idealmente, a implementação do acordo com o Brasil se daria ao final do período de aplicação do cronograma da reforma tarifária acima apresentado.

O ITA foi assinado em 1996 por 43 membros da OMC e busca a eliminação das tarifas de computadores, equipamentos de telecomunicações, semicondutores, softwares, equipamentos científicos e a maior parte das partes e peças desses equipamentos. Em 2015, o acordo foi expandido com a incorporação de novos produtos, a exemplo da nova geração de circuitos, telas sensíveis ao toque, GPS e alguns equipamentos médicos[9].

Em 2020, o número de países participantes do ITA (em sua segunda versão) cresceu para 82, representando 97% do comércio de bens de tecnologias de informação. O Brasil, assim como a Argentina e o México, não participa do ITA e aplica tarifas aos produtos incluídos no acordo nitidamente superiores à média mundial, mas também às tarifas desses dois países latino-americanos (ver tabela a seguir).

9 Há um movimento em direção ao ITA-III. Para esta fase, são candidatos à inclusão *robôs*, impressoras 3D, equipamentos médicos selecionados, *drones*, nova geração de semicondutores, tecnologias para armazenamento de baterias, entre outros. A evolução da lista de produtos ao longo do tempo revela a velocidade das transformações tecnológicas e a extensão dos impactos das tecnologias aos demais setores da economia.

Tabela 2 – Tarifa MFN média para produtos selecionados, por grupos - 2018

Grupos	Argentina			Brasil			Chile			México		
	Média MFN	Mínimo	Máxímo	Média MFN	Mínimo	Máxímo	Média MFN	Mínimo	Máxímo	Média MFN	Mínimo	Máxímo
ITA	10.8	8.2	13.3	11.9	8.7	14.6	6.0	6.0	6.0	1.1	0.2	2.4
ITA 2	10.0	7.1	12.8	11.6	8.7	14.4	5.9	5.9	5.9	2.7	1.7	4.6
ITA-3 Expansão proposta	12.5	9.8	14.8	13.1	10.4	15.3	5.7	5.7	5.7	3.3	1.9	5.5

Fonte: WITS https://wits.worldbank.org/

O Brasil tem uma combinação de políticas para este conjunto de equipamentos que se estende além das tarifas superiores às aplicadas pelas principais economias emergentes. A política para o setor é marcada pela Lei da Informática, pelas regras da Zona Franca de Manaus e por administração de exceções tarifárias – ex-tarifários – que geram custos de transação excessivos, burocracia e reduzem a agilidade empresarial, essencial para este tipo de indústria. O desenho das políticas não favorece a capacitação das empresas para participar de mercados globais.

Os efeitos da adesão ao ITA se estendem, no entanto, além da indústria de tecnologia de informação. Como muitos dos produtos são de uso geral, eles têm impacto sobre o desenvolvimento dos demais setores, industriais e não industriais, que dependem dessas tecnologias. É o caso das indústrias que precisam otimizar o consumo de energia, usar equipamentos de maior eficiência energética ou se mover em direção a tecnologias que contribuam para a eliminação do uso do carbono.

Uma última iniciativa relevante, também na esfera da OMC, seria concluir o processo de adesão – já solicitada pelo Brasil – ao Acordo de Aeronaves Civis da organização, que consolida em 0% as tarifas de insumos, peças e produtos utilizados pelo setor.

- *Redução acelerada das tarifas para bens de capital ambientais*

Mais além dos produtos que fazem parte do ITA, acesso a tecnologias e insumos é um objetivo que coloca em questão a estrutura de proteção comercial do Brasil e, em especial, o nível de proteção conferido a bens intermediários e de capital, que destoa significativamente não apenas dos países da OCDE, mas também de outras grandes economias em desenvolvimento.

De fato, a comparação entre tarifas médias praticadas pelo Brasil e outros países em desenvolvimento, como México e Índia, atesta que o Brasil adota níveis de proteção para produtos intermediários e bens de capital, que têm especial impacto sobre a produtividade da indústria, superiores aos desses países[10].

Esta característica da estrutura de proteção no Brasil prejudica também os objetivos de descarbonização da indústria. A adoção de novas tecnologias ambientais e climáticas por parte do setor manufatureiro seria beneficiada por um novo tratamento tarifário para bens ambientais. Este tema deverá estar presente na agenda de políticas brasileiras orientadas para a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Um exercício feito pelo CINDES, com base em uma lista da OECD de 248 bens que cumprem funções ambientais – CLEG (Comprehensive List of Environmental Goods) –, identificou que cerca de 9% das importações totais do Brasil (dados de 2019) são de produtos desta lista e sua origem são majoritariamente a China e a União Europeia.

O Brasil aplica uma alíquota média próxima a 14% para este conjunto de bens. Nos países industrializados, a alíquota é de 5,8%. No México, a tarifa média para esse conjunto de bens é de 3,9%. Na Indonésia, essa média é de 6,9%. Até mesmo nos sócios menores do MERCOSUL observa-se uma disparidade em relação ao Brasil (e à Argentina): beneficiando-se das exceções no MERCOSUL, Paraguai e Uruguai adotam tarifas médias para esses produtos de 6% e 7,2%, respectivamente, no mesmo ano.

Não surpreende, portanto, que, no Brasil, o conjunto de bens de capital ambientais abrigue um grande número de ex-tarifários e registre incidência deste tipo de exceção muito superior a produtos que não são parte da lista de bens ambientais elaborada pela OCDE de capítulos idênticos do Sistema Harmonizado.

Embora a lista elaborada pela OCDE abrigue produtos com finalidades variadas, nela estão incluídos bens de capital, partes e peças de produtos relevantes para a produção de energia renovável ou desenvolvimento de infraestrutura de saneamento básico, por exemplo. Este conjunto de produtos deveria merecer atenção especial no desenho da reforma, de modo que as reduções tarifárias revistas se deem de forma mais acelerada, na metade do tempo dos demais produtos, por exemplo.

10 Rios, S.P. e Motta Veiga, P. (2018).

- *Revisão das tarifas consolidadas na OMC*

A implementação da reforma tarifária deveria ser sucedida por uma revisão autônoma das tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC. Já hoje é expressiva a distância entre as tarifas praticadas pelo país e aquelas consolidadas na OMC – para a grande maioria dos produtos industriais no nível de 35%. Com a redução das alíquotas, as tarifas consolidadas em seu nível atual serão maiores do que o dobro das alíquotas mais elevadas, sendo tal disparidade fonte de incertezas sobre a estabilidade da política tarifária e um incentivo para que interesses desconformes com a liberalização tarifária pressionem por aumentos de tarifas.

Medidas não tarifárias

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 prejudicam a integração das firmas locais à dinâmica do comércio global. Envolvem não só os custos 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[11] 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 que o custo de atrasos para insumos é, em média, 60% maior do que para bens finais.

11 Ferraz, Ornelas e Pessoa, 2020

O Brasil se encontra mal posicionado internacionalmente nesse quesito. O país ocupava em 2018 o 102º lugar entre 160 países incluídos no 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[12]. O indicador do Brasil em 2018 havia apresentado apenas ligeira melhora em relação a 2010, e sinalizava desempenho pior do que o de vários outros países da América Latina, inclusive do MERCOSUL (equiparando-se à Argentina).

Embora inicialmente o atual governo tenha promovido avanços na remoção ou redução de barreiras não tarifárias às importações, este processo perdeu ímpeto a partir de meados de 2021. **Em boa medida, as barreiras não tarifárias são instrumentos cuja gestão está dispersa em diferentes esferas da administração pública e sua remoção exige liderança e empenho político** para garantir o alinhamento dos diferentes órgãos aos objetivos da desburocratização e liberalização de importações.

Dentre as iniciativas que podem contribuir para a redução dos custos de importação, algumas merecem atenção especial, seja por seu impacto na competitividade dos produtos brasileiros, seja porque são áreas em que já houve alguns progressos que não foram adiante por falta de empenho ou liderança política:

- *Conclusão do Portal Único de Comércio Exterior com pleno funcionamento do Novo Processo de Importação*

O Portal Único de Comércio Exterior é uma plataforma digital que centraliza a interação dos agentes econômicos 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 nor-

12 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

mas 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 2022, este percentual alcançaria 100%. 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).

A implementação do NPI perdeu ímpeto e poucos avanços foram registrados no último ano, estando atualmente em 40% o percentual de importações cursadas pelo programa. **É fundamental que o novo governo dê ênfase a este projeto e garanta que até o final de 2023 todas as importações estejam amparadas pelo NPI.**

- *Redução substancial do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações*

O Brasil é um dos países que mais intensamente utilizam a exigência de licenças não automáticas de importação[13].

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[14]. 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.

A lista de produtos sujeitos a licenciamento não automático no Brasil deve ser reduzida de forma substancial, tornando-a compatível com aquelas vigentes em outros países que participam ativamente do comércio internacional. Esta exigência representa custos elevados para os importadores ou mesmo impedimento às compras externas e não se justifica a não ser em casos de produtos especiais ou aqueles sujeitos a medidas de defesa comercial.

Novamente neste caso, a liderança política é fundamental para fazer com que os diversos órgãos anuentes promovam uma revisão nas listas de produtos e trabalhem no sentido de remover as exigências que não são efetivamente justificáveis.

---

13 Ver, Naidin, L. Motta Veiga, P. e Rios, S. (2021)

14 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.

- *Regulação para importação de produtos remanufaturados*

O atual governo realizou consulta pública e estudo de avaliação de impacto regulatório visando à liberalização das importações de bens remanufaturados. A consulta pública referiu-se 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.

Embora o trabalho técnico tenha sido concluído, a nova regulação não foi implementada. Permitir a importação de bens remanufaturados, incluindo a liberação das importações de bens de capital, mas também de bens de consumo e "cascos" de bens, contribuirá para o desenvolvimento de uma indústria de remanufatura e para o barateamento dos custos de produção no Brasil.

- *Revisão do regime de importação simplificada 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 COFINS. Entretanto, não está incluído nessa alíquota o ICMS, que é cobrado sobre o valor CIF acrescido do imposto de importação.

A legislação original do RTS[15] determinou valor de até US$ 100 como de minimis para fins da isenção da incidência do imposto de importação, mas na regulação posterior, a Receita Federal limitou esse valor 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.

O comércio eletrônico vem crescendo no mundo todo e contribui para o aumento das possibilidades de consumo da população. 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.

15 Inciso II do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.804, de 3 de setembro de 1980.

Há uma série de distorções no regime em vigência no Brasil, como a discriminação contra os serviços realizados por empresas de courrier, a desoneração dos impostos indiretos que são cobrados no comércio de produtos nacionais e o impedimento de que operações entre empresas e consumidores possam ser realizadas pelo RTS.

É importante alinhar o regime brasileiro às práticas internacionais, de modo a oferecer aos consumidores condições semelhantes às que vigoram na maioria dos países.

Problemas relacionados a fraudes e subfaturamentos, muitas vezes apontados por empresas nacionais como justificativa para eliminar o regime, não o invalidam e devem ser resolvidos no âmbito da fiscalização da Receita Federal e da Polícia Federal, uma vez que representam operações ilícitas.

- *adoção de critérios para a avaliação de interesse público na revisão das medidas de defesa comercial em vigor*

Ainda que, no cômputo agregado do valor das importações, o impacto das medidas de defesa comercial – antidumping e medidas compensatórias antissubsídios - seja relativamente reduzido, seus efeitos restritivos sobre as compras externas dos fornecedores dos produtos por elas afetados podem ser significativos. No Brasil, a utilização do instrumento antissubsídios é marginal, sendo o cenário da defesa comercial dominado pelo uso do mecanismo antidumping, em benefício dos produtores domésticos de bens intermediários (produtos siderúrgicos, químicos, vidros etc).

O ativismo brasileiro na aplicação da política antidumping, na primeira metade da década passada, suscitou questionamentos de segmentos econômicos usuários industriais dos produtos sujeitos a essas medidas. Essa reação resultou na criação, em 2017, de um regime de interesse público para avaliação dos efeitos da aplicação das medidas de defesa comercial. O mecanismo tem aplicação limitada, já que 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.

- *apoio, na OMC, a esforços para atualizar a normativa multilateral relativa à concessão de subsídios*

Como já ressaltado, há hoje, no mundo, crescimento significativo da concessão de subsídios estatais às empresas, motivados por lógica de segurança estratégica e por objetivos ambientais e climáticos, entre outros. Além disso, a irrupção econômica da

China introduz um enorme desafio para as relações comerciais, visto que aquele país dificilmente poderia ser caracterizado como uma economia de mercado. Esse cenário gera legítimas preocupações em relação à manutenção de um sistema comercial baseado em regras e, em particular, por disciplinas multilaterais.

Por outro lado, o Acordo de Subsídios da OMC data de mais de 25 anos e parece desatualizado frente à variedade de novos instrumentos de apoio estatal que foram sendo desenvolvidos desde a sua entrada em vigor. Há esforços no sentido de "empurrar" na OMC uma agenda de atualização das regras aplicáveis a subsídios e é do interesse do país associar-se a tais iniciativas, apesar da resistência que elas encontram por parte de países como China e Índia.

No plano interno, o Brasil está adequadamente equipado, em termos normativos e institucionais, para, frente a importações beneficiadas por subsídios, submetê-las a avaliação e eventual sanção à luz das regras da OMC, sempre considerando a dimensão de interesse público em sua decisão

Liberalização do comércio de serviços

O movimento de fragmentação da produção em cadeias internacionais de valor aumentou a importância dos serviços nos fluxos internacionais de produtos. A crescente agregação de tecnologia à produção de bens faz com que a competitividade dos produtos esteja cada vez mais atrelada à competitividade dos serviços. Essa tendência só tende a aumentar com a Indústria 4.0 e a digitalização da produção.

De acordo com os dados do Trade in Value Added (TiVA) da OCDE (2022), no Brasil, a parcela do valor adicionado de serviços no total das exportações de bens e serviços aumentou de 42,5% em 2008 para 44,9% em 2018. Nos países da OCDE essa parcela passou de 51,4% em 2008 para 53,9% em 2018.

Os serviços no Brasil são, em muitos casos, caros e de má qualidade, afetando a competitividade dos demais setores da economia. O tratamento tributário na importação de serviços técnicos no Brasil, essenciais para a incorporação de tecnologia, consultoria empresarial etc., pode variar entre 41% e 51% do valor da operação, representando discriminação significativa em relação aos provedores nacionais que recolhem em média 18%.

O Brasil não dispõe de um programa para desonerar a importação e a aquisição de serviços utilizados por exportadores de bens industriais. Os problemas são resultado de uma combinação de distorções no método de cálculo da tributação em que o

peso da tributação sobre a renda se destaca, mas há também questões associadas à tributação indireta do PIS/Cofins.

As principais distorções identificadas dizem respeito a: i) inclusão de alguns tributos na base de cálculo de outro; ii) não aplicação de dispositivos destinados a evitar dupla tributação; iii) não concessão de isenção do IOF-Câmbio para pagamento de serviços importados, como ocorre para bens; iv) incidência da CIDE-Remessas ao exterior sobre a importação de serviços técnicos que não implicam transferência de tecnologia; e v) não dedutibilidade das despesas na importação de serviços que implicam transferência de tecnologia, assim como limitação dessa dedutibilidade quando os contratos não implicam transferência de tecnologia, mas devem ser registrados no INPI.

As estimativas para o Brasil são de que cerca de 10% dos tributos não são recuperáveis e um pouco mais de 10% estão sujeitos a recuperação condicionada. Nos demais países, os tributos sobre as importações são plenamente recuperáveis e há casos, como no México e Coréia do Sul, em que mecanismos institucionais prescindem do recolhimento efetivo do imposto de importação de serviços, o que minimiza eventuais efeitos sobre o caixa decorrente de atrasos administrativos no reconhecimento de créditos.

- *Reduzir a carga tributária na importação de serviços, com a extinção da CIDE-Remessas.*

O Brasil é o único país que cobra CIDE-Remessas e IOF-Câmbio em operações de comércio exterior de serviços. Recentemente, o governo brasileiro iniciou, de forma gradual, a redução das alíquotas desse imposto (IOF-Câmbio) como parte do processo de acessão aos Códigos de Liberalização de Movimentação de Capitais e de Operações Invisíveis da OCDE e à entrada do Brasil na Organização.

- *Evitar tributação sobre as exportações de serviços*

As distorções presentes no atual regime tributação do comércio exterior de serviços afetam o fluxo de conhecimento e tecnologias, limitam a oportunidade de o Brasil ser um centro de cadeias regionais de valor e têm impactos expressivos sobre a capacidade de o país exportar serviços. A exportação de serviços é igualmente afetada por elementos da tributação direta e indireta. Na indireta, as fontes de distorções são as dificuldades na recuperação de créditos que geram cumulatividade e a natureza das interpretações sobre a "não incidência" do ISS sobre as exportações de serviços. É importante, portanto, aprimorar a definição de exportação de serviços com o objetivo de reduzir a insegurança jurídica e evitar a tributação indevida de ISS nas exportações.

Negociações comerciais

Ao longo dos últimos 15 anos, a dinâmica das negociações comerciais no mundo se alterou significativamente. O sistema multilateral, centrado na OMC, vive profunda crise, o que se explicita na sucessão de impasses negociadores, na paralisia de seu mecanismo de solução de controvérsias e nas profundas divergências acerca das prioridades na agenda de reforma da instituição.

Nesse período, as negociações avançaram através de acordos preferenciais (bilaterais, em sua grande maioria), mas também estas perderam tração, sob o impacto do recuo dos EUA nessa frente e, de forma mais geral, da mudança no cenário político em que operam o comércio e os investimentos internacionais, crescentemente condicionado por preocupações de segurança econômica e por tensões geopolíticas.

A arena multilateral foi tratada por sucessivos governos brasileiros como foro prioritário para negociações comerciais, desde a criação do GATT no pós-guerra. A crise nesse âmbito negociador inviabilizou qualquer negociação de interesse do país.

Na esfera das negociações preferenciais, o Brasil engajou-se com maior intensidade em acordos na América do Sul (MERCOSUL e ALADI), assinou acordos irrelevantes economicamente com países em desenvolvimento de porte expressivo (Índia e África do Sul) e acordos de livre comércio com parceiros de pouca importância (Israel e Egito). Negociações envolvendo países desenvolvidos, como a ALCA (EUA e Canadá) ou MERCOSUL–União Europeia, fracassaram ou demoraram mais de 20 anos para ser concluídas.

De fato, foi somente em 2019 que as negociações entre o MERCOSUL e os dois blocos europeus – União Europeia e EFTA – foram concluídas, o que constitui um marco na política comercial brasileira, ainda que a concretização de seus efeitos comerciais dependa da ratificação e entrada em vigor dos acordos.

Embora o cenário internacional seja restritivo para qualquer estratégia comercial que faça da negociação de acordos preferenciais o seu principal pilar, **manter a dimensão negociada de uma política comercial voltada para a liberalização continua a fazer sentido para o Brasil,** considerando os seguintes fatores:

- Numa estratégia que se apoiará principalmente na liberalização unilateral, **a dimensão negociada pode contribuir para melhorar as condições de acesso absolutas e relativas (isto é, vis-à-vis dos concorrentes brasileiros) aos mercados relevantes para as exportações brasileiras.** O Brasil enfrenta, nos mercados

sul-americanos e dos países desenvolvidos, concorrentes que se beneficiam de acordos preferenciais em vigor e estes contemplam a eliminação de tarifas – principalmente as incidentes sobre produtos industriais;

- **Acordos preferenciais de comércio profundos incluem a dimensão regulatória das políticas comerciais e de políticas apenas indiretamente relacionadas ao comércio,** valorizando os princípios de transparência, enforcement e convergência entre os signatários. Nesse sentido, eles podem contribuir para a atualização da regulação brasileira em diversas áreas com base nas melhores práticas internacionais, em linha com o que pode esperar da adesão à OCDE, embora, no caso dos acordos, com compromissos vinculantes na maioria das vezes; e

- Em cenários de crise ou de tensões econômicas ou geopolíticas que afetam o comércio ou o respeito às regras multilaterais, **acordos preferenciais atuam como redes de segurança para a preservação de benefícios e de condições de acesso a mercados.**

O atual contexto de incertezas quanto à configuração da cooperação internacional que resultará da dominância da geopolítica e dos temas de segurança sobre as alianças econômico-comerciais nos próximos anos não facilita a construção de uma agenda ambiciosa na esfera das negociações preferenciais. Apesar disso, **há indícios de que os movimentos de regionalização podem recuperar algum fôlego, embalados pela revisão nas cadeias de fornecimento.** O Brasil deveria manter esses movimentos em seu radar, definindo pragmaticamente uma agenda de prioridades:

- **Iniciativas prioritárias,** seja por sua relevância para permitir o avanço no projeto de abertura comercial do Brasil, seja pelo grau de maturidade já alcançado para sua implementação:

  - Ratificação dos acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA: a entrada em vigência destes acordos deveria ser a prioridade de política comercial brasileira nos próximos anos. Esses acordos significam a entrada do Brasil no mundo dos acordos comerciais profundos (DTAs, na sigla em inglês). No atual contexto internacional, há indícios de recuperação da unidade e da relevância da União Europeia, aumentando a importância geopolítica e econômica de um acordo com o bloco para o Brasil.

- Revisão do modelo do MERCOSUL: o Brasil deveria buscar a revisão do modelo de integração do MERCOSUL de modo a criar condições para promover uma abertura comercial que inclua as dimensões autônoma e negociada. A persistência do modelo de união aduaneira do bloco é um impedimento para que a liberalização comercial avance no Brasil. A importância do MERCOSUL para as boas relações político-militares do país com os vizinhos recomenda que o Brasil invista no fortalecimento de uma área de livre comércio com os sócios, liderando a remoção de barreiras não-tarifárias e a convergência de regulações que facilitem o trânsito de mercadorias, serviços e pessoas e a formação de encadeamentos produtivos. A negociação dos termos desta revisão deveria ser feita no primeiro ano do novo governo para que as reduções tarifárias a serem introduzidas a partir de 2024 possam ser implementadas sem constrangimentos.

- Construção de um espaço de livre comércio na América do Sul: o cenário internacional sugere que os arranjos regionais tendem a recuperar algum terreno na governança do comércio internacional. O fato de que os acordos sub-regionais no continente sul-americano já tenham levado à completa implementação dos cronogramas de eliminação tarifária representa uma base institucional e de política comercial sobre a qual os países podem trabalhar para avançar em direção a um acordo regional mais abrangente. Há uma vasta gama de temas que são relevantes para propiciar maior integração produtiva na região, mas que não contam com uma base comum, incluindo modernização e convergência dos regimes de origem que regem as preferências bilaterais, convergência de normas, regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias, facilitação do comércio, entre outros. Outro elo fundamental faltante é a construção de uma infraestrutura de transporte que reduza os custos do comércio e torne possível a integração produtiva. Essa agenda é velha conhecida dos países da região, mas nem por isso menos importante.

- **Iniciativas com negociações em curso ou com agenda de ampliação pendente**

  - Aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina: as relações entre, de um lado, México, de outro, Brasil e Argentina são os principais elos faltantes para a consolidação de um Espaço de Livre Comércio no âmbito da ALADI. Embora difícil, a

manutenção dos esforços de negociação para o aprofundamento do acordo de preferências com o México deve permanecer na agenda brasileira, inclusive como um vetor para avanços futuros em direção à integração latino-americana.

- Conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá: a assinatura de acordos preferenciais com estes dois países, somada à entrada em vigência dos acordos com a UE e a EFTA, representaria um avanço importante para a participação do Brasil na rede de acordos comerciais profundos.

Em que pese a crise do multilateralismo, esta instância de negociação e produção de regras deveria continuar merecendo prioridade por parte do novo governo. Além de se engajar ativamente nas iniciativas de discussão sobre a reforma da instituição e sobre temas específicos como comércio eletrônico, subsídios à pesca, o país deve continuar a trabalhar para evitar retrocessos na agenda de subsídios agrícolas, que penalizaria os países exportadores efetivamente competitivos. Como se observou na recente Conferência Ministerial da OMC, essa é uma questão que ganhará força na agenda, "empurrada" por interesses protecionistas, mas também por preocupações legítimas de segurança alimentar em países pobres.

No período recente, o país solicitou adesão ao Acordo de Compras Governamentais da OMC e está em negociações com diversos signatários em torno de sua oferta inicial, que inclui órgãos federais e de 20 estados da federação. Seria importante concluir este processo, já bastante avançado, no início do período do próximo governo. As outras iniciativas relevantes para o país no âmbito multilateral são apresentadas na seção dedicada à política tarifária.

Políticas de acompanhamento e mitigação de riscos

Não se pode ignorar que uma reforma comercial traz consigo riscos que exigem atenção e a mobilização de políticas complementares para mitigá-los. Dá-se aqui especial relevo aos impactos sobre trabalho e emprego no período de transição, a eventuais efeitos sobre o meio-ambiente e, no atual contexto internacional, ao funcionamento das cadeias de suprimentos.

Trabalho e emprego

De um processo de liberalização comercial espera-se que gere aumento da produtividade da economia, redução de custos e ganho de renda entre as camadas mais pobres da população. As experiências de diferentes países e a literatura econômica legitimam tais expectativas.

Tais efeitos resultam da aproximação da estrutura produtiva do país às suas vantagens comparativas – a liberalização promovendo a realocação intersetorial de fatores – e de mecanismos de realocação de recursos que operam no plano intrassetorial: as empresas menos produtivas deixam o mercado e parcelas de mercado detidas por estas firmas passam às empresas mais produtivas.

Também **é esperado que a liberalização produza ganhadores e perdedores, os setores mais protegidos e as firmas mais ineficientes tendendo a sofrer maior impacto do processo. Ganhos de comércio e seus efeitos distributivos estão intrinsecamente ligados.**

A percepção de que a mesma dinâmica por trás dos resultados econômicos positivos da liberalização comercial está na origem de custos de ajuste ao cenário pós-liberalização – e que tais custos podem ser elevados e de lenta absorção – levou a agenda de política comercial a integrar a suas preocupações a questão dos custos econômicos e sociais da abertura.

Diante dessa constatação, um projeto de abertura comercial deve considerar explicitamente os custos de ajustamento à situação pós-liberalização e reconhecer a fragilidade da hipótese teórica de mobilidade perfeita dos fatores de produção como driver do processo de ajuste.

De um lado, a existência de tais custos reduz o ganho agregado de bem-estar e incide sobre a economia política do processo, "alavancando" os interesses que se organizam politicamente para bloquear a liberalização e evitar a exposição à concorrência externa.

De outro, a hipótese de mobilidade perfeita dos fatores de produção e, em especial, do trabalho é claramente irrealista. O custo de mobilidade do trabalho entre setores ou regiões é elevado, e habilidades e capital humano podem ser específicos a determinadas atividades. Isto implica que o ajuste ao novo equilíbrio é demorado, e a perda de bem-estar durante essa transição pode ser considerável, anulando parte dos ganhos potenciais com a abertura.

Com o objetivo de estimar os impactos de uma reforma tarifária, como a ora proposta, sobre a dinâmica do mercado de trabalho, um dos estudos elaborados no âmbito deste projeto[16] utilizou um modelo de equilíbrio geral que incorpora um modelo de comércio a uma estrutura de escolha dinâmica discreta ocupacional, com custos de mobilidade que impedem o ajuste imediato da mão de obra diante de alterações nos preços e salários.

Como esperado, **os resultados da simulação dos impactos da reforma tarifária proposta pelo CINDES mostram uma contração no emprego nos setores industriais, acompanhada de um aumento no setor de serviços.** O setor de têxteis, vestuário, couro e calçados foi responsável por quase metade da redução no emprego industrial. Ressalte-se que este é o conjunto de setores mais protegido atualmente, com tarifa média superior a 25%. A contribuição dos demais setores não ultrapassa 15%, e em alguns casos foi negativa, o que significa que o emprego do setor se expandiu, no cenário proposto pelo CINDES, compensando parte do efeito sobre os demais – sobretudo em alimentos e bebidas e petróleo e derivados.

Deve-se ressaltar que **os setores que se expandem – em particular os não comercializáveis, que se beneficiam da disponibilidade de insumos com custo mais baixo – o fazem em tal magnitude que mais do que compensam a contração no emprego dos setores prejudicados pela abertura,** redundando em uma leve redução na taxa de desemprego. Ao final do período de ajuste o desemprego encontra-se cerca de 0,8 ponto percentual abaixo do cenário base, uma redução de 7,5%.

Para além dos efeitos sobre cada setor, chama a atenção o principal resultado da introdução de custos de mobilidade no modelo: a lentidão no ajustamento, que, a depender do setor e cenário, pode demorar até cinco anos ou mais para se estabilizar. É precisamente essa morosidade no ajuste, associada aos custos incorridos quando os trabalhadores são obrigados a trocar de setor, que impede a fruição dos ganhos de comércio potenciais em sua totalidade.

Uma vez que a perda de bem-estar com a rigidez no ajustamento ao choque decorre fundamentalmente dos custos de mobilidade dos trabalhadores entre setores, uma pergunta que surge naturalmente é: o que ocorreria caso esses custos fossem reduzidos? Supondo a adoção de um conjunto de políticas que sejam capazes de reduzir os custos de mobilidade e facilitar o ajustamento, qual seria o efeito sobre a trajetória do emprego e quanto isso reduziria o custo do ajuste?

16 Ver Carneiro, F. L. (2022).

Exercícios contrafactuais com a mesma proposta de desgravação tarifária, mas com o parâmetro de custos de mobilidade reduzidos à metade, o que significaria um mercado de trabalho com rigidez próxima ao nível dos EUA, resultaram em redução do desemprego mais do que duas vezes superior aos exercícios anteriores. O menor custo de mobilidade também gerou um maior efeito sobre o bem-estar – um aumento de quase 9% no cenário de liberalização aqui proposto.

Em diversos episódios de abertura comercial em diferentes países – inclusive na experiência brasileira da primeira metade da década de noventa – as regiões em que se concentravam atividades mais afetadas pela liberalização sofreram impactos negativos e duradouros sobre a atividade econômica, emprego e salários, tendo sido limitada a migração de trabalhadores em resposta a tais efeitos.

Para lidar com esta questão, diversos países adotaram políticas de mitigação de impactos negativos do comércio sobre o mercado de trabalho, que podem dar algumas indicações sobre o que pode ser feito atenuar tais efeitos e reduzir seus custos. Embora programas de retreinamento pareçam ter efetividade limitada, há casos – como mostram novas avaliações do TAA – Trade Adjustment Assistance dos EUA, por exemplo – em que houve ganho significativo, embora temporário – o que poderia ser suficiente para mitigar o custo de ajustamento, que em princípio também é temporário.

Políticas que atacam diretamente os custos de mobilidade intersetorial e interregional são consideradas mais eficazes pela literatura especializada. Algumas medidas relativamente simples e pouco custosas, como assistência à obtenção de informações de emprego em diferentes regiões ou subsídio a transporte para relocação, podem ajudar a acelerar o ajuste no mercado de trabalho e diminuir o custo de transição.

No entanto, esse tipo de política também não pode ser considerado uma panaceia. O estímulo à mobilidade interregional pode gerar, como efeito colateral, o esvaziamento de localidades negativamente afetadas pela abertura, com consequências negativas e duradouras. Além disso, há evidência que os efeitos do comércio internacional sobre o emprego não se limitam aos setores diretamente afetados, podendo gerar spillovers negativos que atingem setores a princípio isolados da concorrência internacional como o de serviços, ampliando os efeitos negativos do comércio sobre as regiões e localidades mais afetadas pela liberalização.

- Importância da avaliação de impactos da política de liberalização sobre emprego

Para desenhar políticas de mitigação dos impactos negativos sobre trabalhadores deslocados nos setores perdedores é importante ter informações o mais precisas

possíveis sobre: (i) os setores que apresentam expansão e retração da demanda por trabalho nos anos que se seguem ao processo de liberalização; (ii) a distribuição espacial desses setores; e (iii) as habilidades demandadas nos setores em expansão.

- Readequação das políticas ativas de requalificação profissional existentes às necessidades de mitigação dos custos da abertura

Há uma série de políticas ativas, nos âmbitos nacional e subnacional, voltadas para a assistência à obtenção de emprego e para a requalificação profissional. Antes de criar programas especificamente para lidar com as necessidades de mitigação de impactos da liberalização comercial sobre o emprego, é preferível integrar as informações mencionadas acima aos objetivos e desenhos dos programas existentes, de modo a evitar desperdício de recursos e aproveitar as redes e sinergias já existentes.[17]

- Coordenação entre os entes nacionais e subnacionais

Nesses desenhos de políticas, é importante levar em consideração as diferentes necessidades regionais/locais e garantir que os instrumentos disponíveis cheguem aos locais onde eles são necessários. Uma vez que os impactos da liberalização comercial sobre o emprego têm forte componente setorial/microrregional, é importante a coordenação entre as instâncias nacionais, que devem incorporar a preocupação com a mitigação dos custos da liberalização às políticas de capacitação profissional e emprego, e as subnacionais que devem agregar instrumentos locais e contribuir na operacionalização dos programas.

- Reforço aos programas horizontais de proteção social

Ainda que se adote um amplo programa de requalificação profissional e que um abrangente programa de reformas modernizantes seja adotado, é forçoso reconhecer que sempre haverá um contingente de trabalhadores deslocados do emprego de forma mais duradoura ou ainda permanentemente. Com maior impacto que a liberalização comercial, a automação produtiva e a adoção de novas tecnologias tendem a exigir habilidades que dificilmente alguns trabalhadores terão condições de incorporar. Portanto, é essencial que o país conte com um programa de proteção social robusto.

17 Um esforço no sentido de identificar e discutir critérios para adaptação dos instrumentos e políticas de requalificação já existentes às necessidades de uma eventual reforma da política comercial pode ser encontrada em Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Presidência da República (2018).

Desenvolvimento sustentável

A agenda de desenvolvimento sustentável – em sua dimensão ambiental e climática – vem ganhando crescente prioridade nas políticas nacionais e na esfera internacional. Há uma demanda para que as políticas comerciais contribuam para alcançar as metas ambientais e climáticas, mitigando os efeitos negativos do comércio sobre meio ambiente e clima e – objetivo mais ambicioso – promovendo a expansão de fluxos de comércio baseados em processos de produção sustentáveis.

Apesar da distância entre a agenda comercial e a ambiental/climática no Brasil, a perspectiva de reforma comercial abrangente com viés de liberalização é uma oportunidade para discutir as implicações ambientais e climáticas de tal reorientação da política e os caminhos para compatibilizar objetivos de eficiência econômica e ambiental/climática no processo de liberalização.

A questão se coloca porque a convergência virtuosa entre objetivos econômicos e ambientais não emerge natural e necessariamente a partir de movimentos na política comercial e, em especial, da redução de tarifas e de outras barreiras às importações. A liberalização comercial pode ter efeitos líquidos positivos ou negativos sobre os níveis de poluição e de emissão de CO_2 e outros gases de efeito estufa de uma economia.

A intensidade e direção de tais efeitos variam ao longo do tempo, em função dos impactos estáticos e dinâmicos da liberalização – estes últimos relacionados principalmente aos investimentos e ao acesso das empresas a novas tecnologias e a bens de capital mais eficientes. Em função da complexidade metodológica, os modelos usados pelos economistas têm dificuldade para integrar os efeitos dinâmicos da liberalização e seus resultados têm sua validade restrita aos efeitos estáticos e a período limitado de tempo após a liberalização.

No curto prazo, os efeitos ambientais e climáticos dessa mudança estrutural dependem do saldo líquido de emissões entre os setores beneficiados e aqueles negativamente impactados, em termos econômicos, pela liberalização.

Em horizonte de tempo mais longo, outros vetores entram em ação, envolvendo os efeitos dinâmicos da liberalização: acesso facilitado a novas tecnologias e bens de capital, novos investimentos e ganhos de mercado por parte de empresas mais produtivas e eficientes ambientalmente.

Uma síntese dos possíveis impactos ambientais e climáticos de um movimento de liberalização comercial horizontal, como o aqui proposto no caso do Brasil, contempla os seguintes aspectos:

- **parece razoável supor que a liberalização comercial teria, no curto prazo e através do crescimento do comércio e da produção, um efeito escala de aumento de emissões,** possivelmente fortalecido por efeito composição que beneficiaria os setores exportadores do agro e da mineração. Estes efeitos podem ser, em parte, compensados por medidas tecnológicas que reduzam as emissões, mas é prudente considerar que o efeito agregado da liberalização seria, no curto prazo um aumento moderado de emissões domésticas, ligado ao crescimento do comércio e, em particular, a maiores exportações de produtos de origem primária.

- **os efeitos tecnológicos se materializam em prazos mais longos do que os de escala e composição, mas podem ser bastante significativos, em termos econômicos e ambientais.** Diversos estudos concluem que os efeitos de seleção e realocação desencadeados pela liberalização podem ser grandes em relação aos efeitos de recomposição setorial, contribuindo significativamente para reduzir emissões.

- **os meios mais adequados para lidar com as externalidades das atividades produtivas sobre o meio ambiente e o clima são políticas ambientais e climáticas.** Até porque, em boa medida, os requisitos de política ambiental relacionados aos riscos da liberalização não diferem dos que já se impõem hoje para que a produção de origem agropecuária brasileira não venha a ser sancionada negativamente pelas novas regulações europeias relacionadas a desmatamento, due dilligence e outros fatores.

Diante disso, as seguintes recomendações deveriam ser levadas em consideração:

- rigor da política ambiental do país: considerando a origem setorial do aumento esperado das emissões no pós-liberalização, o rigor da política ambiental do país é um fator-chave para se enfrentarem os eventuais impactos ambientais e climáticos do processo de liberalização, que muito provavelmente se concentrarão nos setores agropecuários. Os esperados efeitos de curto prazo da liberalização reforçam essa recomendação.

- inclusão de compromissos de desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais negociados pelo Brasil: a liberalização comercial negociada com países e blocos ativos no enfrentamento da crise climática pode ser um instrumento útil de pressão desejável sobre as práticas e políticas ambientais brasileiras e não há nenhuma

contraindicação econômica relevante a que os acordos exerçam este papel, ainda que para tal seja necessário ampliar a capacidade de enforcement dos acordos, através de mecanismos mais sólidos de resolução de controvérsias.

- engajamento dos atores públicos e privados nas arenas de formulação de padrões voluntários de sustentabilidade: a participação de atores privados e públicos brasileiros nas arenas em que se discutem e elaboram padrões voluntários de sustentabilidade ganha crescente relevância em uma agenda de integração do país à economia global. É do interesse do país que o tema seja tratado na esfera de regulação dos Estados, por meio de discussão e negociação em organismos intergovernamentais, como a OMC, para evitar que a proliferação de padrões privados, criados e governados sob os mais diferentes modelos e influência de interesses diversos, gere impactos negativos sobre o sistema de regras aplicadas ao comércio internacional.

Além dessas recomendações, cabe lembrar a proposta formulada na seção sobre política tarifária, relativa ao tratamento preferencial, no cronograma de desgravação, a ser conferido aos bens de capital ambientais.

Vulnerabilidade das cadeias de suprimentos

Os anos 1990 e a primeira década deste século, pelo menos até a crise de 2008, foram os anos de ouro das cadeias internacionais de valor. A partir de 2011 observa-se redução do ritmo de expansão do comércio mundial, que passou a acompanhar – quando muito – o crescimento do PIB, em contraste com o padrão observado nas décadas anteriores, quando o comércio cresceu acima do PIB.

Até meados da década passada era possível afirmar que a redução do ritmo de expansão das cadeias de valor seguia uma lógica em grande medida econômica, de redução de novas oportunidades de expansão – embora o protecionismo comercial e na área de investimentos já pudesse estar contribuindo para tal tendência. A partir de então, é certo que fatores não econômicos, como a disputa tecnológica e geopolítica entre os EUA e a China e, mais recentemente, a pandemia do Covid 19, passaram a ter papel relevante, levando à intensificação do debate acerca do futuro das cadeias de valor.

De fato, **a percepção de risco associada às cadeias de valor se intensificou a partir de 2020.** A produção e exportação de alguns equipamentos e insumos essenciais para o enfrentamento da Covid 19 eram concentradas em um ou pouquíssimos países, criando uma situação de dependência em relação a eles.

Entre as respostas a tais preocupações destacam-se as voltadas para aumentar a capacidade de produção doméstica de produtos médico-hospitalares e de suas cadeias de valor, em geral em detrimento das importações, sobretudo quando estas têm origem em um único país. Embora essas preocupações ainda não se tenham traduzido em medidas concretas, as recomendações de política que delas decorrem vão na mesma direção daquelas motivadas por preocupações relacionadas à segurança e resiliência econômica dos países diante dos riscos representados pelas cadeias internacionais de valor.

Nos EUA, um ataque adicional, mas não menos relevante, à lógica das cadeias internacionais de valor, veio através da Ordem Executiva 14107, de 24 de fevereiro de 2021 – *America's Supply Chains* – emitida pelo Presidente Biden. A Ordem Executiva prevê a realização de "uma avaliação abrangente de cadeias de valor críticas do país para identificar riscos, atacar vulnerabilidades e desenvolver uma estratégia para promover resiliência". O termo resiliência tornou-se peça-chave na discussão sobre cadeias de valor, em nível governamental ou empresarial. Segundo Relatório de avaliação encomendado pelo Executivo dos EUA, *"a resilient supply chain is one that recovers quickly from an unexpected event"*.

A preocupação com os riscos decorrentes da estruturação da produção de bens em cadeias internacionais de valor se manifesta também em outros países, como a Austrália. Em 2021, foi criado o Escritório de Resiliência de Cadeias de Valor, para monitorar as vulnerabilidades e coordenar as respostas do governo para garantir acesso aos bens essenciais.

Na medida em que as economias se recuperavam dos efeitos da pandemia, interrupções nos fluxos de produtos de diversas cadeias internacionais de valor em vários setores foram se tornando um novo normal, em função da concentração geográfica da produção de insumos relevantes para diferentes cadeias e da desorganização das cadeias de logística.

A este cenário veio se agregar a invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, o que estendeu às cadeias de suprimento de alimentos, minerais, petróleo e gás o quadro de desorganização até então concentrado nas redes de produção da indústria manufatureira.

Diversos setores da economia brasileira já sentem os efeitos deste cenário internacional: a produção automotiva, bem como outros setores dependentes do acesso a semicondutores, tem seu fluxo de operações afetado, enquanto os setores do agronegócio se defrontam com o risco de escassez – ou de forte encarecimento – de insumos como os fertilizantes.

Em um país onde o tema da inserção internacional da economia ainda é fortemente influenciado – senão dominado – pela mitologia da substituição de importações, não pode surpreender que propostas de políticas voltadas para fomentar a produção doméstica de semicondutores – já esboçada sem sucesso em diferentes ocasiões – e a autossuficiência no setor de fertilizantes sejam quase que imediatamente formuladas, sem discussão de seus eventuais custos para a sociedade.

Embora evitando as soluções simplistas empurradas por grupos de interesse beneficiários de novos movimentos de substituição de importações e reconhecendo que a administração dos riscos associados às cadeias internacionais de valor é um problema a ser administrado principalmente pelas empresas, parece inegável que esse tema requeira ações de política pública.

Nesse sentido, as ideias a ser emuladas no país poderiam inspirar-se em iniciativas, como a da Austrália, cuja Comissão de Produtividade conduziu uma cuidadosa avaliação dos riscos e vulnerabilidades das cadeias das quais a Austrália participa, a montante ou a jusante (ver Box 2).

BOX 2 - Cadeias de suprimento vulneráveis – relatório da Comissão de Produtividade da Austrália – 2021

O problema

As cadeias de suprimentos da Austrália mostraram-se geralmente resilientes em resposta à pandemia de Covid-19, restrições comerciais inesperadas, os devastadores incêndios florestais de 2019-20 e inundações de 2021 no leste do país. No entanto, essas experiências destacaram potenciais vulnerabilidades. O início do Covid-19 teve impactos imediatos na logística e no transporte. Um aumento global na demanda de alguns bens essenciais, principalmente equipamentos de proteção individual, com restrições de exportação impostas a esses produtos por alguns governos, adicionaram um grau de urgência à situação que se desenrolava.

Nesse ambiente, houve uma proliferação de opiniões sobre o grau de autossuficiência da Austrália e sobre a melhor forma de gerenciar os riscos envolvidos. A Comissão de Produtividade foi então solicitada a examinar a natureza e a fonte dos riscos para o funcionamento efetivo da economia e o bem-estar da Austrália, associados a interrupções nas cadeias de suprimentos globais.

O estudo da Comissão de Produtividade: metodologia e resultados

O objetivo do estudo é reforçar a preparação da Austrália para lidar com possíveis interrupções globais no fornecimento de insumos (riscos a montante), bem como interrupções globais nos mercados de bens e serviços (riscos a jusante).

A metodologia desenvolvida pela Comissão primeiro identifica os produtos que são vulneráveis a interrupções na cadeia de suprimentos. Em seguida, identifica quais desses produtos vulneráveis são usados em indústrias essenciais. A etapa final depende da avaliação de especialistas para testar a análise baseada em dados e determinar, dentre os produtos vulneráveis usados em indústrias essenciais, aqueles que são críticos: bens e serviços que não podem ser substituídos facilmente ou o processo de produção não pode ser ajustado a curto prazo para evitar a sua utilização.

Para identificar quais produtos importados são vulneráveis, são aplicados filtros aos dados comerciais. O primeiro filtro verifica se as importações da Austrália são altamente concentradas (supostamente quando o principal fornecedor responde por mais de 80% das importações de um produto). O segundo filtro determina se há fornecedores alternativos que a Austrália poderia acessar em caso de interrupção (supostamente quando o principal exportador representa mais de 50% das exportações globais). O terceiro filtro determina se as importações consideradas concentradas são originárias do principal fornecedor global em um mercado concentrado.

A lista de importações vulneráveis decorrentes da ampla varredura de dados revela muitos produtos que, embora tenham altas concentrações de importação, provavelmente não serão críticos – diretamente ou como insumo na produção de bens e serviços essenciais – para o bem-estar dos australianos. Exemplos de tais produtos incluem decorações festivas, vinho espumante, itens de vestuário e brinquedos.

O segundo passo na operacionalização da metodologia envolve identificar se alguma importação considerada vulnerável foi usada para produzir bens e serviços essenciais. Isso envolve vincular dados de comércio e produção relacionados a um grupo de indústrias essenciais. As importações vulneráveis constituem uma pequena fração do valor dos insumos utilizados na produção de bens e serviços essenciais. Além disso, menos da metade de todas as importações vulneráveis são usadas em indústrias essenciais.

Em conjunto, a análise oferece evidências sugestivas – mas não conclusivas – de que muitos bens e serviços essenciais não dependem criticamente de insumos importados vulneráveis.

O papel do governo

Na visão do relatório da Comissão, cabe ao gerenciamento eficiente de riscos da cadeia de suprimentos equilibrar o trade-off entre os custos de uma interrupção e o custo de oportunidade de investir no gerenciamento de riscos. Tais riscos são melhor gerenciados por aqueles que têm incentivos diretos para mitigá-los, ou seja em geral as próprias empresas. As principais estratégias usadas para se preparar para os riscos da cadeia de suprimentos incluem: aceitar o risco residual (sem ação), estocagem, diversificação de fornecedores ou mercados, contratação contingente e desenvolvimento de capacidade doméstica. Várias estratégias provavelmente serão necessárias para mitigar os riscos a montante.

Também pode haver circunstâncias em que haja uma justificativa para o governo intervir na gestão do risco de mercado. Por exemplo, a intervenção pode ser justificada quando o gerenciamento de risco por uma empresa é dificultado pela regulamentação, ou há uma divergência no apetite ao risco entre as empresas e a comunidade. Uma divergência pode ocorrer se, por exemplo, as interrupções tiverem efeitos colaterais ou afetarem a segurança nacional. Nesses casos, o governo pode considerar opções que vão desde o fornecimento de informações sobre os riscos sobre os quais ele está melhor informado, até a apropriação mais direta da gestão de risco (como apoiar a diversificação do mercado, manter estoques do governo, obrigar ou subsidiar estoques privados ou manter a capacidade da produção doméstica).

Dito isto, a intervenção do governo pode afastar o investimento privado na gestão de risco, impondo custos mais elevados à comunidade. Por exemplo, os custos de manutenção da capacidade local podem superar o custo de outras estratégias. Além disso, o onshoring ainda pode depender de um insumo crítico (como petróleo bruto), ou a Austrália pode não ter experiência para produzir localmente e ser competitiva. O onshoring pode não atingir uma escala eficiente, principalmente porque as empresas

geralmente mantêm vários locais globalmente para diversificar os riscos (e controlar os custos). Assim, mesmo quando existe um caso em princípio de intervenção governamental, qualquer caso de intervenção precisa demonstrar que seus benefícios superam seus custos.

Uma área em que o governo pode concentrar seus esforços é garantir que as empresas não enfrentem restrições desnecessárias sobre como planejam e respondem a interrupções. Um ambiente comercial confiável e baseado em regras, por exemplo, facilita a capacidade das empresas de diversificar seus fornecedores em preparação e sua capacidade de encontrar fornecedores alternativos em resposta a uma interrupção na cadeia de suprimentos. Um ambiente regulatório responsivo é outro exemplo.

O relatório considera baixos os riscos associados às características das cadeias de exportação e importação do país e avalia que cabe às empresas gerenciar tais riscos, reservando-se a atuação do Estado para casos em que interrupções ou crises em certas cadeias de valor coloquem em risco, por exemplo, a segurança nacional ou a provisão de bens essenciais.

- Avaliação de riscos para as cadeias de suprimentos e análise custo-benefício de intervenções governamentais

Esse tipo de avaliação é de grande relevância para orientar eventuais iniciativas que envolvam políticas públicas, mensurar seus custos e benefícios para a sociedade, bem como sua compatibilidade com os objetivos de reforma da política comercial e de aprofundamento da inserção internacional da economia brasileira.

O IPEA poderia se responsabilizar pela execução deste tipo de avaliação, buscando identificar cadeias críticas de suprimento e ponderando custos e benefícios para a sociedade das opções existentes para lidar com os ricos a elas associadas.

É também importante que o governo revise e atualize periodicamente a lista de bens e serviços vulneráveis a interrupções no fornecimento e essenciais para o bem-estar da população, pois é provável que a composição dessa lista varie com o tempo.

Políticas complementares

Embora seja componente incontornável de um projeto de retomada do crescimento, a liberalização comercial não é uma panaceia, ou seja, ela é incontornável, mas não é suficiente para desencadear uma dinâmica virtuosa de crescimento.

Além das medidas de liberalização e de mitigação de riscos e custos da abertura, que constituem o cerne deste documento, não se pode desconhecer que **a realização plena do potencial da reforma comercial depende de um conjunto mais abrangente de políticas públicas** necessárias à melhoria do ambiente de negócios e das condições de competitividade do país.

Sem pretender ser exaustivo e, menos ainda, condicionar a abertura comercial à adoção destas medidas, este documento apresenta a seguir **algumas considerações e propostas gerais em diversas áreas de política que podem contribuir para que se gerem os benefícios esperados da reforma comercial.**

Antes de fazer referência a essas áreas de política, é importante observar que uma variável de peso no processo de ajuste à liberalização comercial é a taxa de câmbio. A experiência de abertura comercial no Brasil na primeira metade dos anos 1990 foi seguida por um período prolongado de expressiva valorização da taxa de câmbio real, que aprofundou a exposição da produção nacional à concorrência estrangeira, dificultando o processo de ajuste.

A situação atual é bastante distinta daquela que vigorava nos anos 1990, contando agora o país com um regime de câmbio flutuante, que tende a se desvalorizar em casos de surtos de importação de magnitude relevante. Embora seja forçoso reconhecer que em tal regime não se pode garantir a trajetória da taxa de câmbio, já que ela é influenciada por outros fatores como o diferencial de juros ou pelos fluxos de investimentos diretos, é importante que o governo esteja atento para evitar, durante o período de transição, flutuações expressivas na trajetória do câmbio.

Ingresso na OCDE

Apesar de ser um movimento com implicações muito mais abrangentes do que a política comercial strictu sensu, **o ingresso na OCDE, solicitado pelo Brasil em 2017, será um complemento importante à abertura comercial** aqui proposta. As tarifas incidentes sobre importações (para produtos industriais) no Brasil estão entre as mais elevadas do mundo e são significativamente maiores que as dos atuais membros da OCDE.

Embora a organização não seja um foro de negociação comercial, **o país deverá estar preparado para enfrentar demandas por redução do nível de proteção conferido pela atual estrutura tarifária e para a revisão de suas políticas industriais** com a remoção de instrumentos que condicionam benefícios fiscais e creditícios ao conteúdo local do processo produtivo.

Em janeiro deste ano, o Conselho da OCDE decidiu abrir as discussões de acesso com o Brasil (e cinco outros países). Em junho, a OCDE apresentou o roadmap com os termos, as condições e o processo para a acessão do Brasil. Na sequência, abre-se um período de avaliações técnicas aprofundadas a serem conduzidas pelos comitês temáticos e setoriais da OCDE, com vistas à elaboração, por estes comitês, de pareceres a serem formalmente submetidos ao Conselho.

A lista não exaustiva de sete áreas de política que, segundo o roadmap, serão objeto de avaliações técnicas durante o processo de acessão, inclui a abertura de comércio e investimentos, além de governança do meio ambiente e clima.

Ao final do processo definido pelo roadmap, caberá ao Conselho da OCDE decidir sobre o convite para que o Brasil se torne membro da Organização.

O conjunto de reformas que serão necessárias para o que o Brasil conclua o acordo para aceder à OCDE poderá assumir configurações variadas a depender da evolução das negociações com os países membros, mas envolverá desafios importantes. O processo de acessão representaria uma oportunidade para o país enfrentar de forma sincronizada e coerente um conjunto de reformas necessárias que tornarão o ambiente de negócios no Brasil mais moderno, eficiente e transparente.

Reforma tributária pró-comércio e investimentos

O sistema tributário brasileiro afeta negativamente as condições de competitividade das empresas brasileiras e a integração internacional do país. Os maiores problemas estão localizados no regime de tributação indireta sobre bens e serviços.

As disfuncionalidades da tributação indireta – a persistência de um IVA incompleto e imperfeito – reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural.

Os problemas presentes na tributação indireta no Brasil são de diversas ordens: fragmentação da base de incidência entre cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins), cumulatividade, existência de cobrança do tributo na origem nas transações interestaduais, padrões administrativos, demora na devolução dos créditos e distorções nas regras resultantes da proliferação de benefícios fiscais e regimes especiais.

Embora não se pretenda aqui propor modelos específicos para a reforma da tributação indireta no Brasil, não se pode deixar de mencionar que as propostas mais completas e definitivas envolvem a substituição dos cinco impostos indiretos por um ou dois tributos que assumam as características de um bom imposto sobre valor agregado (IVA). Em qualquer caso, um IVA compatível com as exigências para a melhor integração internacional da economia brasileira deveria incorporar as seguintes características: base ampla de bens e serviços; número limitado de alíquotas; tributação no destino; e poucas isenções e exclusões.

Ainda na área tributária, seria relevante avançar na convergência dos critérios adotados no regime de preços de transferência aos da OCDE. O processo de fragmentação da produção em cadeias de valor e da globalização aumentou o comércio intrafirma, com transações entre matriz e filial ou entre filiais de uma mesma empresa transnacional. O processo de formação de preços envolvidos nessas transações difere muitas vezes do observado nos mercados.

O regime de preços de transferência tem justamente como objetivo evitar a erosão da base tributária em transações entre empresas relacionadas, cujas operações podem resultar em preços distintos dos praticados nos mercados. O problema com o regime brasileiro é que os critérios definidos pela legislação para caracterizar preços de mercados são muito diferentes dos adotados na maioria dos países que, em geral, seguem as diretrizes da OCDE.

Essas diferenças tendem a dificultar a integração da produção proveniente de filiais no Brasil a cadeias produtivas de empresas transnacionais, dadas as diferenças na estimativa dos preços de transferência e, portanto, nos impostos pagos no país. Nesse caso, a melhor solução parece ser a aproximação do regime brasileiro àqueles adotados pela OCDE – uma solução que também contribuiria para facilitar o processo de acessão do Brasil à Organização.

Recomposição dos mecanismos de financiamento às exportações

O sistema de apoio governamental ao financiamento às exportações teve um papel relevante na expansão das exportações de bens e serviços nos primeiros quinze anos deste século. Essa contribuição, no entanto, foi limitada por inadequações de seu arcabouço institucional; por incertezas associadas ao funding das suas operações, decorrentes, sobretudo, da natureza orçamentária dos recursos do PROEX; e pela limitada variedade de produtos financeiros disponibilizados pelo BNDES e pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF).

A atuação do sistema de apoio governamental ao financiamento às exportações deteriorou-se, no passado mais recente, em boa medida em decorrência dos eventos que envolverem as grandes exportadoras de serviços de engenharia e de construção civil em meados da década passada.

Esse quadro evidentemente afeta a competitividade do exportador brasileiro de bens de capital e de serviços no mercado internacional. Em contraste, a maioria dos países exportadores tem conferido ênfase crescente ao apoio governamental ao crédito às exportações, com expansão das operações de suas Agências de Crédito à Exportação (ACEs) e diversificação dos instrumentos de apoio utilizados.

Nesse contexto, **a política de apoio governamental ao crédito às exportações deve contemplar prioritariamente a recuperação da capacidade de atuar das agências que operam essa política.** O fortalecimento das agências deve envolver a revisão de suas funções e articulações no âmbito do sistema de apoio governamental ao crédito às exportações, que corrijam as inadequações que limitaram no passado a eficiência do sistema.

Como diretriz mais geral, a política governamental deve privilegiar as operações de garantia e de equalização das taxas de juros de operações do sistema financeiro privado vis-à-vis o financiamento direto com recursos públicos. Além disso, é necessário superar os problemas e inadequações que geram incertezas, afetando a capacidade do exportador brasileiro de responder a oportunidades de negócios no exterior.

Melhoria da infraestrutura de transporte e logística

O transporte pela via marítima responde por cerca de 70% das operações de comércio exterior brasileiro. Nos últimos anos, se observaram diversos avanços na regulação brasileira relacionada a esse modal, com a não renovação de acordos bilaterais de reserva de carga ainda existentes no Brasil, a redução das alíquotas cobra-

das de AFRMM, que oneram as importações, e a retirada dos custos de capatazia da base de cálculo do imposto de importação.

Além disso, em janeiro de 2022 foi promulgada lei que estabelece o Programa de Estímulo à Navegação de Cabotagem "BR do Mar". Os principais dispositivos da lei atuam no sentido de modernizar o setor de cabotagem no país e aumentar a oferta de serviços de transporte na navegação. As medidas tratam de flexibilizar e aumentar opções de afretamento de embarcações estrangeiras, inclusive em contratos de longo prazo, e eliminam a exigência de que as empresas brasileiras de navegação possuam embarcação própria para poder operar na cabotagem brasileira.

Embora a legislação se refira à cabotagem – ou seja, ao transporte de mercadorias entre portos brasileiros – a flexibilização das condições de entrada nesse mercado pode impactar favoravelmente os custos de transporte marítimo internacional, ao viabilizar a oferta de serviços de feeder domésticos, mas conectados com serviços de transporte internacionais.

Em que pese estes avanços regulatórios, a pandemia do COVID 19 e a rápida recuperação que a ela se seguiu produziram forte desorganização das cadeias de logística no mundo e um encarecimento abrupto dos fretes da carga conteinerizada. É provável que os valores de frete de contêineres permaneçam em níveis elevados nos próximos anos.

Nesse cenário, **ganha importância a regulamentação dos principais dispositivos da Br do Mar e a adoção de novas iniciativas, como a eliminação da incidência do AFRMM sobre os custos de importação, e medidas voltadas para reduzir custos portuários.**

Modernização da política de inovação

A volta das políticas industriais como resposta à sucessão de crises no contexto internacional tem sido apontada como uma tendência que não pode ser ignorada pelo Brasil. Tem sido frequente no debate público a celebração da reabilitação da política industrial no mundo, como se ela houvesse sido banida no Brasil. Como já se discutiu aqui, não faltaram ao Brasil políticas industriais e elas não evitaram o contínuo declínio da participação da indústria no PIB ao longo das três últimas décadas.

É inegável a contribuição que uma indústria diversificada e competitiva pode dar ao desenvolvimento do país, assim como é incontornável a constatação de que a indústria brasileira está presa na armadilha da baixa produtividade. Os estudos desenvolvidos como preparação à elaboração deste documento incluíram a discussão sobre

como conectar a indústria nacional aos vetores de transformação – digitalização e descarbonização – da indústria no mundo.

As conclusões do estudo e dos debates em torno dele indicam que a capacidade de o Brasil apresentar respostas a este novo ambiente dependerá da adaptação de visões, instituições e instrumentos de políticas**.**

Será necessária uma avaliação da política industrial, tecnológica e comercial em função desse novo ambiente. O vetor da transformação deve estar orientado por um ambiente estimulador da competição e da inovação. A melhoria do ambiente de negócios no Brasil é uma agenda horizontal com impactos também sobre os investimentos em P&D&I.

De fato, **a transformação digital e a descarbonização demandam o acesso a tecnologias avançadas e insumos que facilitem essas transições e novas formas de interação com redes de inovação e de investimentos.** Isso exigirá inovações institucionais para aumentar a capacidade de coordenação intragoverno e com os demais atores, como as empresas, instituições de pesquisa e centros de inovação. E um modelo de atuação mais centrado na correção de falhas de mercado, em avaliação de políticas, monitoramento de resultados, compartilhamento de riscos e cláusulas de caducidade.

Os novos empreendedores digitais e da economia verde estão mais conectados a redes internacionais de financiamento, inovação e conhecimento. O modelo de inovação aberta, com múltiplas conexões locais e internacionais, e a presença de investidores com visão de mercados globais geram estímulos para comportamentos mais alinhados com a economia aberta. Os riscos reputacionais pressionam pelo acesso a tecnologias verdes.

A política de proteção tende a se deslocar da política comercial para políticas de suporte à inovação e desenvolvimento tecnológico. Inovação e difusão estão no centro da estratégia. A despeito de políticas dirigidas ao aumento da resiliência de cadeias de valor, o sentido geral das políticas examinadas para a Europa e EUA se localiza na área de P&D&I. É esse o norte, associado à maior competição nos mercados, que deve orientar o Brasil na revisão e construção das suas políticas.

Revisão da política de incentivos da Zona Franca de Manaus[18]

O modelo e os instrumentos de política industrial que sustentam a Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido alvo de intenso debate nos últimos anos. Cresce a percepção entre os formuladores de políticas públicas no Brasil da disfuncionalidade do atual modelo. Para além do elevado custo fiscal dos subsídios envolvidos na atual política e dos impactos negativos sobre a competitividade da indústria nacional resultantes das exigências do Processo Produtivo Básico (PPB) – contrapartida para o recebimento dos subsídios --, o atual esquema de incentivos tornou-se um empecilho ao avanço em reformas tributárias que alterem alíquotas ou formas de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Embora não seja especificamente um instrumento de política comercial, **a ZFM e seus atuais instrumentos de política têm impactos diretos sobre as condições de competitividade da produção industrial nacional** e, portanto, é conveniente que sejam debatidas no âmbito de uma proposta de liberalização comercial abrangente.

Alguns dos problemas do atual modelo são o baixo retorno dos subsídios alocados, a ineficiência produtiva, logística e energética incentivada pelos subsídios e o fato da ZFM constituir um obstáculo à proposta de reforma tributária abrangente.

18 A discussão aqui apresentada baseia-se em Assunção, J. Holz, T. e Schutze, A. (2021)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARNOLD, J. et Al. (2018). Relatórios Econômicos OCDE: Brasil:2018. Fev. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf

ASSUNÇÃO, J. HOLZ, T. e SCHUTZE, A. (2021). Aprimorando a Zona Franca de Manaus: Lições da Experiência Internacional. Amazonia 2030. Maio. Disponível em: https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/05/AMZ2030-Aprimorando-a--Zona-Franca-de-Manaus-2.pdf

CARNEIRO, F. L. (2022). Mitigação dos custos da abertura comercial sobre o mercado de trabalho: Breves Cindes 124. CINDES, jun. 2022. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/06/breves_124_-_mitigao_dos_custos_da_abertura_comerci_sobre_o_mercado_de_trabalho.pdf

CDPP/CINDES (2016). Integração Internacional da Economia Brasileira: Propostas para uma nova política comercial. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/a_integracao_internacional_da_economia_brasileira0.pdf

DEGAUT, M., GÓES, C. e PIO, C. (2018). Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Presidência da República. Relatório de Conjuntura Nº3. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323615850_Abertura_Comercial_para_o_Desenvolvimento_Economico_Trade_Openness_for_Economic_Development?channel=doi&linkId=5aa0268caca272d448afce97&showFulltext=true

FERNANDES, J. (2021) Indústria: transformação digital, descarbonização e integração econômica. Breves Cindes 119. CINDES, dez. 2021. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_cindes_119_industria_transformacao_digital_descarbonizacao_e_integracao_economica.pdf

FERNANDES, J. (2021) As "transições gêmeas" e o futuro da indústria brasileira. Breves Cindes 120. CINDES, dez. 2021. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_cindes_120_as_transicoes_gemeas_e_o_futuro_da_industria_brasileira.pdf

FRANKEL, J. (2022)._Does International Trade Weaken or Strengthen Countries' Resilience?, Project Syndicate, June 20. Disponível em: https://www.project-syndicate.org/commentary/international-trade-resilience-four-economic-problems-by-jeffrey-frankel-2022-06?barrier=accesspaylog

MOREIRA, M.M. e STEIN, E. (2020). Trocando promessas por resultados: o que a integração global pode fazer pela América Latina e o Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Trocando-promessas-por-resultados-O-que-a-integracao-global--pode-fazer-pela-America-Latina-e-o-Caribe.pdf

NAIDIN, L., MOTTA VEIGA, P. e RIOS, S.P. (2021). Liberalização comercial sob Bolsonaro: O que foi feito e o que pode ser feito até o final do governo. Breves Cindes 112. CINDES, ago. 2021. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_112_-_liberalizacao_comercial_sob_bolsonaro_o_que_foi_feito_e_o_que_pode_ser_feito_ate_o_final_do_governo.pdf

ORNELAS, E. PESSOA, J.P. e FERRAZ, L. (2020). Política Comercial no Brasil: causas e consequências do nosso isolamento. Ed. Bei.
RIOS, S.P. (2018). Abertura Comercial, Reforma Tarifária e Negociação de Acordos Comerciais. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Ano XXXII. N°136. Jul. Ago e Set. de 2018.

RIOS, S.P. e MOTTA VEIGA, P. (2018). Abertura comercial: a reforma necessária (mas não suficiente) para a retomada do crescimento econômico. In: Como escapar da armadilha do lento crescimento. Org. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/como_escapar_da_armadilha_do_lento_crescimento3.pdf

RIOS, S.P. e MOTTA VEIGA, P. (2021). Comércio, Investimentos e Protecionismo: evolução recente do contexto internacional. Breves Cindes 115. CINDES, nov. 2021. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves115-comercioinvestimentosprotecionismo.pdf

RIOS, S.P. e MOTTA VEIGA, P. (2021). Conflito EUA – China: a volta da geopolítica e impactos potenciais sobre o Brasil. Breves Cindes 117. CINDES, nov. 2021. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves117-conflitoeua-china.pdf

RIOS, S.P. e MOTTA VEIGA, P. (2021). O papel dos acordos preferenciais de comércio em um novo ciclo de abertura comercial do Brasil nos anos 2020. Breves Cindes 123. CINDES, abr. 2022. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/breves_123_-_o_papel_dos_acordos_preferenciais_de_comrcio.pdf

RIOS, S.P. e MOTTA VEIGA, P. (2022). Liberalização comercial e impactos ambientais e climáticos. Breves Cindes 125. CINDES, abr. 2022. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/06/Breves-125.pdf

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