

# **ABERTURA COMERCIAL OU INTEGRAÇÃO COMPETITIVA PARA O BRASIL**

AGOSTO/2022

## CONSELHO DO IEDI

<i>Conselheiro</i>	<i>Empresa</i>
Alberto Borges de Souza	Caramuru Alimentos S.A.
Amarílio Proença de Macêdo	J.Macêdo Alimentos S.A.
Bruno Uchino	Unipar Carbocloro S.A.
Carlos Eduardo Sanchez	EMS - Indústria Farmacêutica Ltda.
Cláudio Bardella	Bardella S.A.
Dan Ioschpe <i>Presidente</i>	Ioschpe-Maxion S.A.
Daniel Feffer	Grupo Suzano S.A.
Décio da Silva	WEG S.A.
Eduardo de Salles Bartolomeo	Vale S.A.
Eduardo Fischer	MRV S.A.
Erasmus Carlos Battistella	BSBio Ind. e Com. de Biodisel Sul Brasil S.A.
Eugênio Emílio Staub	Conselheiro Emérito
Flávio Gurgel Rocha	Confecções Guararapes S.A.
Francisco Gomes Neto	Embraer S.A.
Guilherme Johannpeter <i>Vice-Presidente</i>	Gerdau S.A.
Hélio Bruck Rotenberg	Positivo Informática S.A.
Henri Armand Slezzynger	Unigel S.A.
Horacio Lafer Piva	Klabin S.A.
Ivo Rosset	Rosset & Cia. Ltda.
João Guilherme Sabino Ometto	Grupo São Martinho S.A.
José Roberto Ermírio de Moraes	Votorantim Participações S.A.
Josué Christiano Gomes da Silva	Coteminas S.A.

## CONSELHO DO IEDI

<i>Conselheiro</i>	<i>Empresa</i>
Lírio Albino Parisotto	Videolar S.A.
Lucas Santos Rodas	Companhia Nitro Química Brasileira S.A.
Luiz Aguiar	Paranapanema S.A.
Luiz Alberto Garcia	Algar S.A.
Luiz Carlos Cavalcanti Dutra Junior	Mover Participações S.A.
Luiz Cassiano Rando Rosolen	Indústrias Romi S.A.
Marcelo Facchini	Facchini S.A.
Marco Stefanini	Stefanini S.A.
Paulo Diederichsen Villares	Membro Colaborador
Pedro Luiz Barreiros Passos	Natura Cosméticos S.A.
Pedro Wongtschowski	Ultrapar Participações S.A.
Raul Calfat <i>Vice-Presidente</i>	Aché Laboratórios Farmacêuticos S.A.
Ricardo Steinbruch	Vicunha Têxtil S.A.
Roberto Caiuby Vidigal	Membro Colaborador
Roberto Simões	Braskem S.A.
Rodolfo Villela Marino	Itaúsa S.A.
Rubens Ometto Silveira Mello	Cosan S.A.
Salo Davi Seibel <i>Vice-Presidente</i>	Dexco S.A.
Sergio Francisco Monteiro de Carvalho Guimarães	Monteiro Aranha S.A.
Sérgio Leite de Andrade	Usiminas S.A.
Victório Carlos De Marchi	AmBev S.A.

# ABERTURA COMERCIAL OU INTEGRAÇÃO COMPETITIVA PARA O BRASIL<sup>1</sup>

Introdução.....	6
Um pouco de economia .....	7
Questão: como deve o Brasil abrir a sua economia.....	9
O presente estudo.....	11
Capítulo 1: O Brasil como uma economia fechada .....	12
Evolução dos dados: tarifas aplicadas e médias tarifárias.....	17
Tarifas do Brasil e de Países Emergentes .....	21
Tarifa nominal e tarifa efetiva .....	22
Medidas Não-Tarifárias .....	25
Barreiras técnicas ao comércio .....	26
Integração em cadeias de valor.....	27
Conclusões parciais .....	31
Anexo - Perfil tarifário do Brasil segundo a OMC .....	32
Capítulo 2: Porque avançar na abertura – revisão da literatura.....	35
Argumentos favoráveis à abertura comercial do Brasil.....	35
Os dados.....	36
O cenário internacional do qual o Brasil está ausente .....	38
Impactos adicionais da abertura comercial.....	40
Características negativas da economia brasileira e a possível abertura por multinacionais .....	43
Conclusões parciais .....	48
Capítulo 3: Os caminhos para a integração ao comércio mundial .....	49
Abertura por meio de acordos comerciais .....	49
Quadro atual .....	52
Em síntese .....	54
Abertura por meio de uma via unilateral .....	55
Avanços.....	56
Consequências da abertura .....	58
Conclusões parciais .....	59

---

<sup>1</sup> Estudo elaborado por Vera Thorstensen, professora doutora da FGV e ex-assessora da Missão do Brasil na OMC, e por Tiago Matsuoka Megale, pesquisador do CCGI/FGV.

Capítulo 4: O Mercosul como obstáculo ou potenciador para a abertura comercial brasileira .....	61
Características econômicas do Mercosul .....	61
Os debates em torno da TEC .....	65
Avanços institucionais .....	70
Caminhos para o Mercosul propostos pela literatura .....	73
Conclusões parciais .....	75
Capítulo 5: A racionalização das tarifas, a redução de barreiras tarifárias e o avanço das barreiras regulatórias .....	77
A abertura por meio da redução de alíquotas de importação.....	77
O avanço na abertura por meio da redução de barreiras regulatórias ao comércio ...	81
Conclusões parciais .....	83
Capítulo 6: O acordo Mercosul-UE como parâmetro para a abertura comercial .....	85
O acordo Mercosul-UE a partir da vontade política do Mercosul e da União Europeia	86
O acordo Mercosul-UE a partir de seu conteúdo .....	91
Conclusões parciais .....	98
Capítulo 7: Medidas ambientais como barreiras ao comércio .....	100
Capítulo 8: Os pacotes de retomada em tempos de pandemia: os pacotes de estímulo fiscal e a nova política industrial .....	106
Conclusões parciais .....	110
Conclusões finais .....	111
Este estudo.....	112
Síntese das conclusões das análises parciais .....	113
Bibliografia .....	121

## **ABERTURA COMERCIAL OU INTEGRAÇÃO COMPETITIVA PARA O BRASIL**

### **Introdução**

O Brasil enfrenta, atualmente, um sério desafio: como fazer sua economia reagir à grave crise provocada pela pandemia.

Os problemas do Brasil vêm se agravando há anos, com a presença de crises econômicas e políticas que se reforçam mutuamente.

O cenário internacional também apresenta quadro de grandes incertezas. O mundo assiste ao confronto de duas potências: EUA e China. Uma criou o palco para as relações internacionais desde 1950, outra, em ascensão, está disputando espaço político e econômico.

O sistema multilateral criado no pós-guerra está em crise. FMI, Banco Mundial e OMC têm suas lideranças contestadas. Apesar das enormes quantidades de moeda lançadas nos sistemas econômicos, a recuperação tem sido lenta e o grave problema de distribuição de renda parece colocar em cheque as estratégias liberais do mundo ocidental.

Com o agravamento do quadro ambiental do planeta, conforme os últimos dados do IPCC, reformas profundas nas práticas de produção, de consumo e de formas de trabalho são esperadas. O nivelamento das emissões de carbono certamente será feito nas fronteiras, entre bens nacionais e importados, via ajustes de carbono, como indicam recentes medidas da UE e dos EUA.

Mais além, a retomada econômica dos países desenvolvidos será apoiada por maciços subsídios em dois dos novos pilares de crescimento: economia sustentável e economia digital, concentrando apoios em inovação e novas tecnologias. A *“New Industrial Policy”* não será baseada em incentivos fiscais e créditos subsidiados, muito menos em proteção via altas tarifas. O mundo das cadeias de valor, após o susto da pandemia e os gargalos de insumos e componentes, certamente diversificará seus fornecedores, mas não desaparecerá. A busca pela competitividade ainda dita as ações.

Em termos de comércio internacional, o Brasil é cada vez mais refém das exportações de produtos agrícolas e minerais para obter superávits externos. A indústria não só perde espaço no PIB do país, como exportador para o Mercosul e América Latina, conquistado a largos passos pela China. A competitividade da indústria não cresce e os investimentos necessários não saem mais do Estado, que está sem recursos, mas de fundos de investimentos

externos que estão agora condicionando recursos a padrões de sustentabilidade: ambientais, trabalhistas, de gênero e de direito humanos (minorias e indígenas).

Nesse complexo contexto atual, o Brasil continua a perder espaço no mundo do comércio, como atestam os números da OMC.

### **Um pouco de economia**

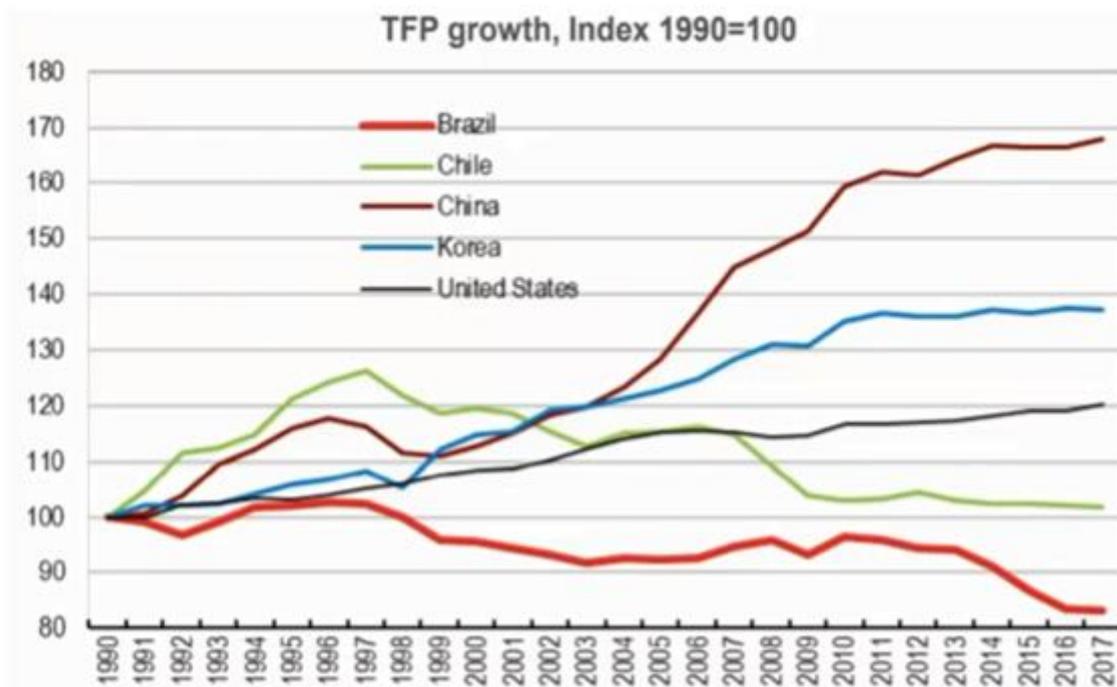
Para lançar luzes sobre o problema, vale trazer à análise, a opinião de três economistas com experiência de organizações internacionais, a respeito de seus diagnósticos sobre o Brasil.

Otaviano Canuto, em apresentação na FIESP, em junho de 2021, aponta os gargalos do Brasil no desempenho medíocre de sua produtividade e pela expansão descontrolada do gasto público. As principais consequências destes dois fatores caracterizadores da atual condição brasileira são, respectivamente, a limitação do potencial de crescimento do PIB e a impossibilidade de alcançar resultados econômicos comensuráveis.

Na perspectiva de Canuto, a produtividade reflete a eficiência em alocação de recursos e níveis de uso de tecnologia e está associada com o capital humano e com o patrimônio intangível do país. O nível absoluto de ineficiências é o que afeta a produtividade de um país. A anemia da produtividade pode ser descrita como baixa eficiência e baixo uso de tecnologias e apresenta-se em termos concretos como a carência de investimentos em infra-estrutura e um ambiente de negócios hostil. Apesar do aumento da proporção da população economicamente ativa nas duas últimas décadas, o nível de investimento físico permaneceu baixo e a eficiência no uso de recursos materiais se manteve inalterada. O problema da escassez e da ausência de investimentos atinge particularmente a infraestrutura na medida em que os gastos públicos em infraestrutura são limitados, o fornecimento de energia é limitado, a cobertura sanitária é baixa e as áreas prejudicadas são transporte, logística e tecnologia da informação e da comunicação. A obesidade do setor público agrava a anemia da produtividade, uma vez que gera a falta de investimentos públicos em infraestrutura. A expansão do gasto público é incompatível com o potencial aumento do PIB. O ajuste fiscal torna-se portanto um princípio básico para a política macroeconômica (Canuto, 2021).

Segundo Canuto, o baixo crescimento da produtividade torna-se claro ao examinar o fator total de produtividade, quando comparado com outros países. Ele reflete o aumento de produção que não pode ser contabilizado pelo simples acúmulo de fatores de produção e de patrimônio natural produzido. O gráfico a seguir compara o fator total de produtividade de Brasil, Chile, China, Coreia do Sul e Estados Unidos.

## Fator total de produtividade de Brasil, Chile, China, Coreia do Sul e Estados Unidos



Fonte: Policy Center for the New South (2021)

A questão que se coloca, é como atacar o gargalo da produtividade do Brasil.

Claudio A. Gonçalves, em artigo no Estadão (9/8/2021) defende que o crescimento econômico depende de três variáveis: força de trabalho (determinada pela demografia e em diminuição); estoque de capital (máquinas, equipamentos e construções, dependentes de investimentos) e produtividade dos fatores de produção (inovação via educação e absorção de tecnologias avançadas). A primeira variável é determinada pela demografia e é desfavorável. A segunda é o diferencial entre taxas de investimento e depreciação de estoque, que também é desfavorável. No início de 2021 a relação investimento/PIB chegou a 17% caindo de 21% no início da década dos 2020. A terceira depende de fatores que conduzam à eficiente alocação de recursos, como a inovação, que está ligada a educação e à absorção de tecnologia.

Para o economista, a educação deveria ser concentrada em educação básica e formação técnica. Já a inovação deveria ser obtida com a abertura da economia, e com a retirada firme de barreiras protecionistas. Ao se inserir nas cadeias de valor, o Brasil elevaria sua produtividade pela importação de insumos e bens de capital de melhor qualidade e, aos poucos, caminharia em direção à fronteira tecnológica.

Robert Koopman, economista-chefe da OMC, em entrevista ao Valor (11/08/2021), tocou nos desafios internacionais. Afirmou que o comércio internacional voltou a crescer 10% no primeiro semestre de 2021, mas que o crescimento é bastante desigual entre os países. Enfatizou a necessidade de ampla vacinação para que as economias voltem a crescer. Na área internacional, afirmou que além da pandemia, as incertezas se somam às tensões entre EUA e China, que aprofundou o processo de diversificação das cadeias de suprimento, o que pode ser uma oportunidade para países em desenvolvimento como Brasil ampliarem suas exportações.

Segundo o economista, com o governo dos EUA anterior, dado o número de medidas e ações tomadas, as tensões minaram as relações comerciais EUA-China. No geral, o efeito foi um desvio de comércio, em que companhias basicamente começaram a produzir e exportar de outros países. O novo governo dos EUA não parece ter pressa em remover nenhuma delas e quer usá-las no processo negociador com a China. Na sua opinião, o mundo continuará a ver esforço de duplicação das cadeias de valor, especialmente em aliados dos EUA na Ásia. O que se viu é uma saída do fluxo de investimento direto da China para países vizinhos, porque o custo para se fazer negócio na China estava subindo, e a China viu que seria melhor produzir alguns produtos em outros países e ser mais competitiva globalmente. Foram mudadas cadeias de suprimento de itens eletrônicos complexos, como componentes de automóveis e aeroespaciais. Já havia uma mudança na China, de produção de bens intensiva em mão-de-obra de baixa qualificação para produção intensiva em capital e alta qualificação.

Continuou afirmando que algumas pessoas falam em desglobalização, mas que ele fala em reglobalização. E isso se refere à reorganização da globalização. Não se vê empresas trazendo a produção de volta para casa, mas sim mais diversificação e realocação das cadeias. Com a preocupação sobre dependência em um só fornecedor, a diversificação oferece oportunidades para Brasil, México, Índia, Bangladesh e outros países asiáticos como Indonésia e Malásia. Isso é resultado das incertezas políticas, do conflito entre China e EUA, mas também desse reconhecimento das companhias de que é preciso maior diversificação das cadeias. E isso oferece oportunidades para países em desenvolvimento (Koopman, 2021).

### **Questão: como deve o Brasil abrir a sua economia**

Com o quadro atual do Brasil, a pergunta que deve ser levantada é de como realizar a abertura da economia: via medidas unilaterais ou via integração por acordos preferenciais. Em termos mais amplos, melhor questão seria a de como realizar a integração competitiva do Brasil.

Desde a metade dos anos 90, o Brasil discute como se integrar ao mundo. Após a concretização do Acordo do Mercosul, em 1991, criou-se grande polêmica, durante o governo

Fernando Henrique, sobre a possibilidade de o Brasil fazer parte de um acordo preferencial com os EUA no âmbito da ALCA ou fazer parte de um acordo com a União Europeia. E por que não, fazer acordo com os dois? Com o governo Lula a ideia da ALCA foi arquivada, o que levou a UE a perder a urgência. A aproximação com a UE foi colocada em passo lento e, vinte anos depois, concluiu as negociações de um acordo. O Brasil apenas concluiu acordos com África do Sul e de forma parcial com a Índia. Recentemente, a duras penas, conseguiu eliminar as barreiras tarifárias com países da América do Sul no âmbito da ALADI.

A segunda opção, de liberalização unilateral, foi apenas executada no governo Collor. Depois da criação do Mercosul, com os ajustes necessários para a concretização da TEC -Tarifa Externa Comum, nada mais foi realizado. Apenas negociações sobre as Listas de Exceção prosseguiram e depois de 30 anos de Mercosul, 40% dos produtos da TEC permanecem na lista e fora da TEC, com números variáveis entre 100 a 300 produtos para cada membro do Mercosul.

Nas inúmeras vezes que o tema de abertura voltou a ser discutido, imediatamente posições contrárias se levantaram, com o argumento de que “aquele momento” não seria o adequado, que o Brasil deve abaixar tarifas apenas em troca de concessões de acesso em negociações da OMC ou via acordos preferenciais.

Mas esse é um falso dilema. Os fatos demonstram que o Brasil perde espaço e oportunidades. No mundo atual, da década dos 2020, com a crise da OMC, derivada da disputa EUA x China, negociações multilaterais são pouco prováveis. Acordos de comércio com outros países, enquanto as crises internas do Brasil e no Mercosul não forem resolvidas, também são inviáveis. O Brasil hoje é um país isolado, com sérios problemas políticos, econômicos e ambientais, que desperta poucos interesses de outros parceiros internacionais.

Em síntese, o quadro presente se transformou em outro grande dilema: crescimento econômico exige maior produtividade, investimentos e ajuste fiscal. Na situação atual do Brasil, crescimento exige a modernização tecnológica e inovação. E investimentos e inovação para a retomada exigem maior abertura do Brasil ao mundo desenvolvido.

Mas o mundo sofreu grandes transformações nesse adverso período de pandemia. A base da retomada econômica na Europa e nos Estados Unidos, que já despontam, será outra. Estará alinhada com a sustentabilidade do meio ambiente de um lado e as novas tecnologias e economia digital de outro.

No quadro atual de grandes turbulências políticas, o Brasil não tem alternativas senão a de se lançar em uma modernização forçada, via importação expressiva de bens da indústria 4.0 e digitalização da produção e serviços. Com as dimensões territoriais que possui e o potencial da água e solo, bem como florestas tropicais, o Brasil, se conseguir ordenar seus

discursos e suas ações, poderá reassumir seu lugar de liderança nas negociações multilaterais, a começar pelas negociações ambientais, lugar que já ocupou com grande brilho em passado recente. Com o equacionamento da questão ambiental, que inclui fim do desmatamento, grilagem de terras e mineração ilegal, o país voltará a postular lugar na OCDE e a reconquistar sua posição no Acordo Mercosul-União Europeia.

## **O presente estudo**

Este estudo tem o objetivo de analisar possibilidades de abertura comercial como soluções parciais para o dilema atual do Brasil: como apoiar a volta do crescimento econômico por meio de um salto de modernização da sua indústria e dos serviços.

As possibilidades mais amplas analisadas são a de abertura unilateral e a abertura por meio de acordos preferenciais de comércio. O Mercosul é também analisado a partir da perspectiva de ter se convertido em obstáculo ou em potencializador da abertura comercial brasileira.

Em seguida, os ritmos de redução das alíquotas de importação caracterizadas como heterogêneas são analisados como um caminho para avançar na abertura. O Acordo Mercosul-União Europeia é examinado como um parâmetro para o processo de abertura gradual, transparente e horizontal, que foi aceito por boa parte da indústria.

Por fim, uma breve exposição das novas medidas ambientais como barreiras ao comércio é realizada. O Brasil pode converter meio ambiente em grande ativo das suas exportações. Para concluir, os principais pontos da “Nova Política Industrial”, defendida pelos países desenvolvidos e baseada em meio ambiente e economia digital são resumidos.

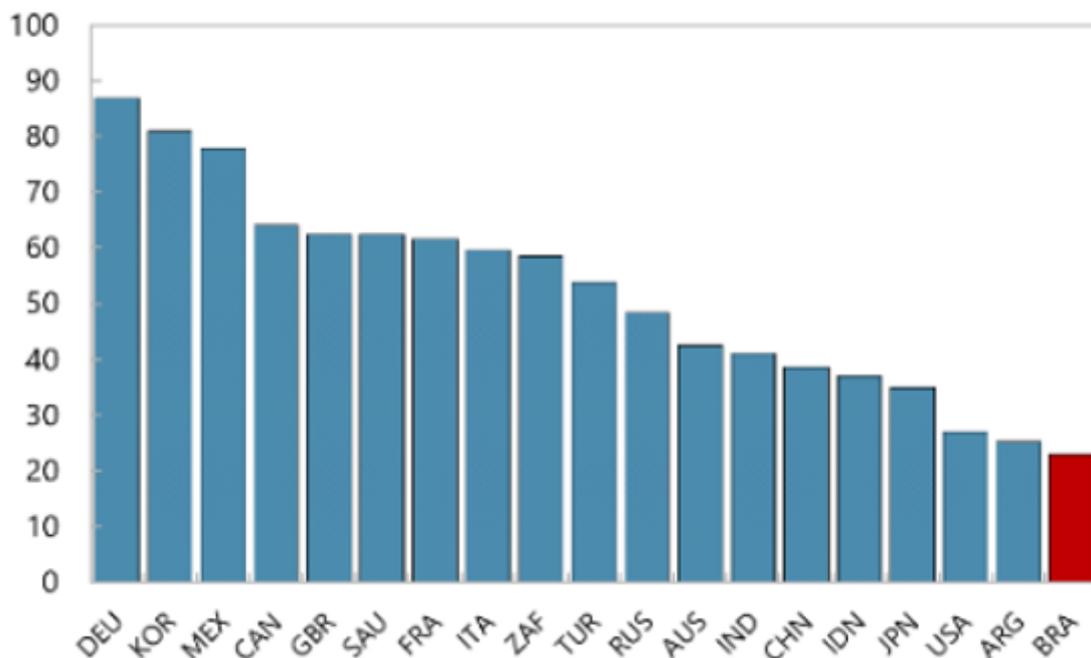
O estudo conclui como uma lista de sugestões de políticas.

## Capítulo 1: O Brasil como uma economia fechada

O objetivo do presente estudo é o de analisar dados que revelem o grau de abertura de comércio do Brasil face a outros parceiros internacionais. Antecipa-se que, apesar dos evidentes benefícios decorrentes do comércio internacional, várias organizações internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC consideram o Brasil como país extremamente fechado. Sendo assim, os benefícios econômicos de crescimento que poderiam ser ganhos via comércio, são ignorados pelo Brasil.

Números de 2017 do FMI, portanto antes da pandemia, revelam o fechamento da economia brasileira em termos da comparação da soma das exportações e importações como percentual do PIB do país com demais países emergentes e desenvolvidos.

**Soma de exportações e importações como percentual do PIB em 2017**

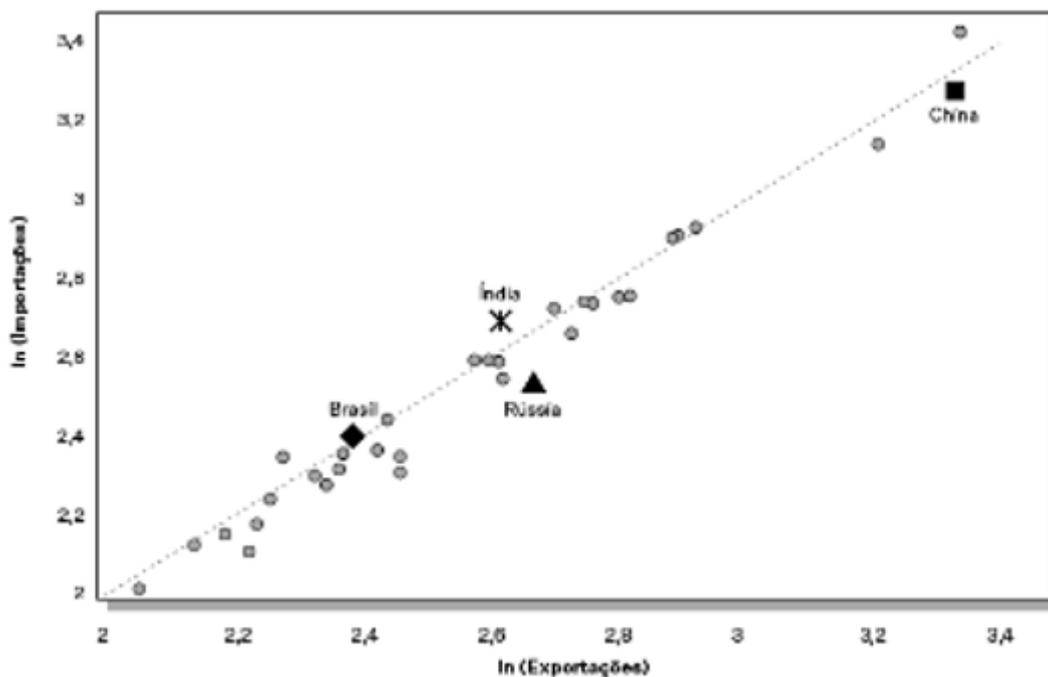


Fonte: FMI

No mesmo sentido, o gráfico seguinte revela os valores de exportação no eixo horizontal e de importação no eixo vertical relativos a países que exportaram e importaram em média mais de US\$ 100 bilhões por ano na última década. Apesar de o Brasil apresentar uma economia relativamente grande, ele está distante da região nordeste do gráfico e está posicionado abaixo de outros três membros dos Brics, Rússia, Índia e China. O gráfico mostra

também que importações e exportações são indissociáveis na medida em que todos os países estão posicionados nas proximidades da linha de 45°. A razão principal é que, em regra, exporta-se para que se possa importar.

### Exportações e importações - maiores países do mundo de 2009 a 2018



Fonte: Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 14

Dados mais recentes mostram a ampliação do déficit da balança comercial da indústria de transformação brasileira em 2019 frente a 2018, apontada pelo IEDI, pela contração das exportações da indústria. As importações não voltaram a contribuir para a piora do saldo, uma vez que, em 2019, houve declínio de -1,6% nas compras externas de produtos da indústria de transformação, sob influência dos ramos de menor intensidade tecnológica. Com embarques e desembarques no negativo, outro aspecto a ser destacado no desempenho de 2019 é o enfraquecimento da corrente de comércio do setor da indústria em -4,5%, o que significa que, a despeito das medidas de facilitação de comércio e da retomada de negociações em acordos internacionais, a indústria brasileira está menos integrada no comércio internacional (IEDI, 2020, p. 5).

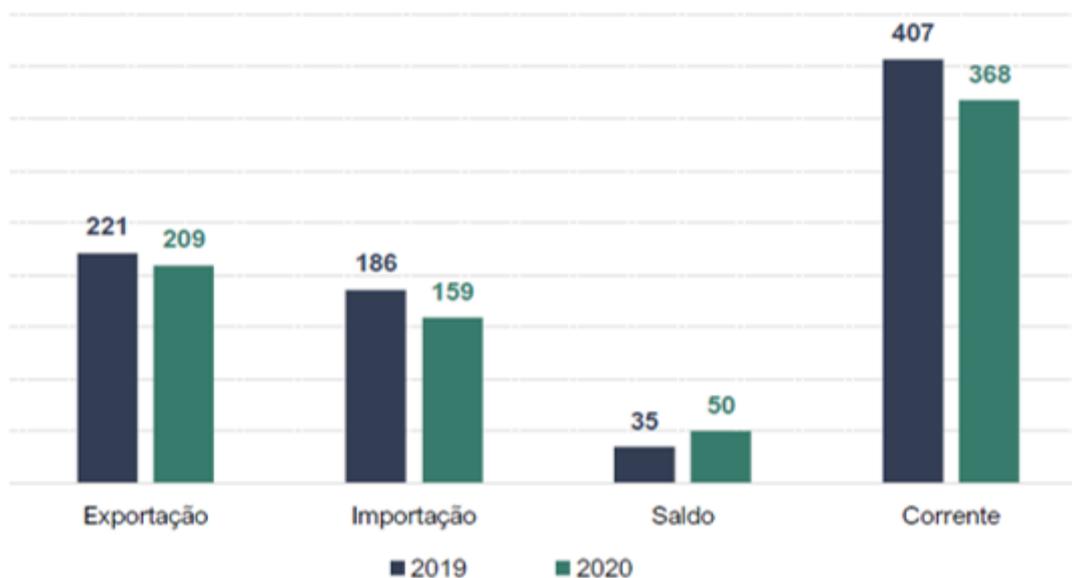
Como explicado pelo IEDI, significativa desaceleração do comércio internacional, antes da epidemia de 2020, e em decorrência da crescente tensão entre EUA, China e Europa, bem como

do agravamento da crise econômica na Argentina, contribuíram para o mau desempenho das exportações industriais brasileiras em 2019. Neste ano, os produtos industriais exportados registraram a menor participação nas exportações totais da série histórica criada pelo IEDI e iniciada em 1989, equivalente a 56,7%. Esta involução do ímpeto exportador tem sido muito concentrada em ramos de maior intensidade tecnológica na medida em que a participação dos grupos de alta e média-alta tecnologia em exportações industriais brasileiras regrediu de 43% em 2000 para apenas 32% em 2019. No ano de 2020, a desaceleração foi ainda maior em decorrência da pandemia e da fraca demanda externa decorrente da recessão econômica. As exportações de bens em 2020 caíram -5,4% em comparação com o ano de 2019. A queda das importações foi ainda maior, correspondendo a -14,6% em valor em razão da contração de -4,1% do PIB brasileiro em 2020. A corrente de comércio, por um lado, foi reduzida em -9,6% no ano passado, mas o saldo comercial aumentou 43,2% e atingiu o valor de US\$ 50,4 bilhões (IEDI, 2020, p. 6).

O gráfico abaixo revela as quedas mais recentes nas exportações e nas importações, justificadas pelo impacto da epidemia na economia mundial.

### Exportações e importações do Brasil

US\$ bilhões FOB

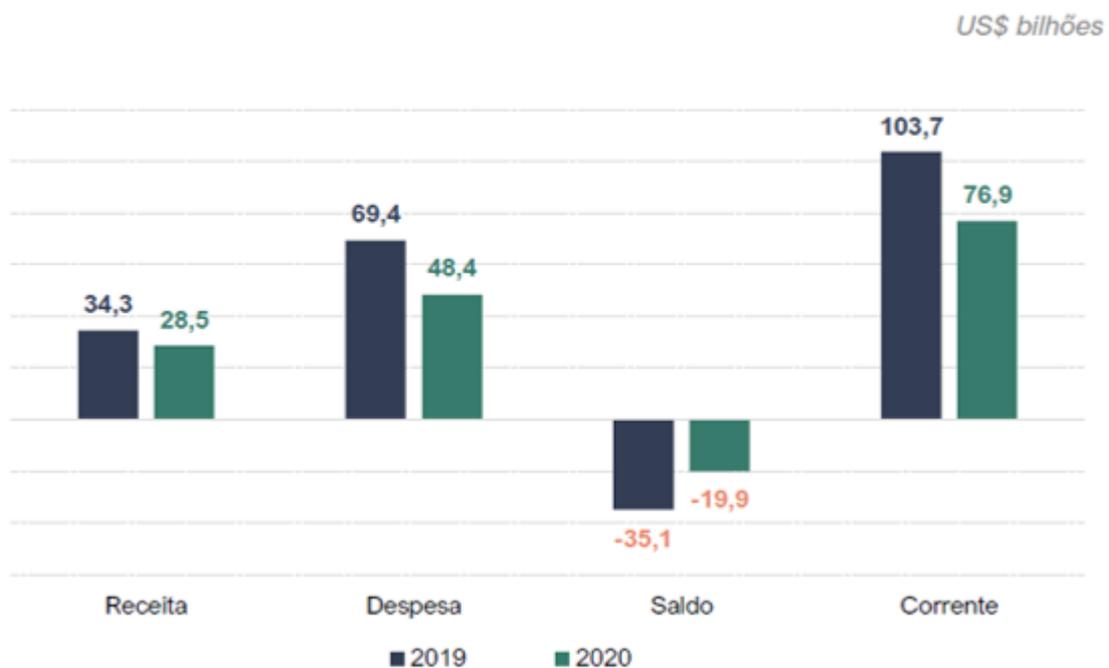


Fonte: SECEX

A retração econômica foi também verificada no comércio internacional de serviços. As receitas externas caíram de US\$ 34,3 bilhões em 2019 para US\$ 28,5 bilhões em 2020. As despesas brasileiras, por sua vez, tiveram uma queda de 30,2% e passaram de US\$ 69,4 bilhões

em 2019 para US\$ 48,4 bilhões em 2020. Foram obtidos em 2020 os valores mais baixos no comércio de serviços de 2009, quando de outra crise internacional. O gráfico a seguir ilustra os números da balança comercial de serviços.

### Exportações e importações de serviços



Fonte: SECEX

Estudo recente do IEDI apresenta dados específicos da indústria brasileira. O Brasil, que chegou a ser a 9ª maior indústria do mundo em 2005, recuou para a 11ª posição em 2015 e, em seguida, para a 14ª posição em 2020. Ao longo deste período, a participação brasileira caiu quase pela metade, encolhendo de 2,2% da indústria mundial em 2005 para apenas 1,3% em 2020 (IEDI, 2021). Em 2020, o Brasil ocupou a 14ª posição no ranking internacional de manufaturas, com parcela de 1,3% do valor agregado manufaturado mundial, uma posição atrás da ocupada em 2019, quando correspondeu a 1,4% da manufatura global. O declínio no ranking, entretanto, já vem de mais tempo: em 2005, o Brasil ocupava a 10ª posição e sua parcela era de 2,2% do total (IEDI, 2021).

O fraco desempenho exportador da indústria tem sido explicado por razões distintas, dependendo da escola defendida por cada economista. Uma forte corrente, como ilustrada por Bacha, identifica cinco possíveis razões para o fechamento comercial do Brasil: i) a complexidade excessiva do argumento pós-integração, ii) a forte oposição dos interesses constituídos, iii) a promessa de obtenção de benefícios da integração no longo prazo em

contraposição aos custos no curto prazo, iv) a leitura tradicional da história do país que desfavorece a abertura e v) a forma como as hipóteses favoráveis à abertura se equivocam quanto ao real funcionamento da economia (Bacha, 2016, p. 4).

No primeiro argumento – pós-integração – a ideia de que os países devem exportar o que restava após ser atendida a demanda interna, a qual implica a compreensão do comércio como uma saída para a capacidade interna em excesso, é entendida como mais intuitiva do que a teoria ricardiana das vantagens comparativas. Na esfera política, a ideia de proteção do mercado interno e a decorrente exportação do que sobra foi invocada por Trump em seu slogan *America First* e por Dilma Rousseff ao pregar a defesa do mercado interno contra a crise econômica mundial. No Brasil, a cultura empresarial vê, na maioria dos casos, o mercado externo apenas como um canal para absorver excedentes de produção quando o consumo interno fraqueja. Essa visão não é fruto de uma eventual indisposição em relação às exportações, mas também de certas condições objetivas que levam a esse estado de coisas, entre elas a falta de prioridade por parte do governo em torno do tema de apoio às exportações.

No segundo argumento – custos de curto e longo prazos – joga-se luz sobre os interesses de empresas e sindicatos, que muito perderiam em decorrência da queda de proteção do mercado interno. Entende-se que os benefícios da abertura alcançam os consumidores em uma perspectiva ampla, via consumo, e incluindo empresas e trabalhadores que antes não se beneficiavam com as exportações. Por outro lado, atores que lucram com a exploração em concorrência monopolística no mercado interno perderiam com a abertura.

No terceiro argumento – interesses – custos imediatos apresentam como consequência a perda de emprego e de mercado por parte dos produtores nacionais que seriam substituídos pelos produtos importados adicionais. Nessa visão, os benefícios de longo prazo decorrentes do deslocamento dos recursos produtivos para ocupações novas e mais produtivas não compensariam os custos acima mencionados.

No quarto argumento – benefícios de curto e longo prazo – com base em uma leitura tradicional da história econômica brasileira, entende-se que, no século XIX, o Brasil apresentava uma economia aberta fundada na exportação de produtos primários e enfrentou uma estagnação, ao passo que, no século XX, o país foi bem sucedido economicamente a partir de uma economia fechada, fundada na substituição de importações industriais protegida.

Por fim, no quinto argumento, as hipóteses de abertura comercial são consideradas irreais, uma vez que, após a redução de tarifas e de outras medidas protecionistas, a qual geraria a abertura, em decorrência da inércia na realocação de recursos, a abertura poderia provocar desemprego e déficit na balança comercial, as exportações cresceriam em reação à redução da demanda interna devido à concorrência das importações e a transição para os

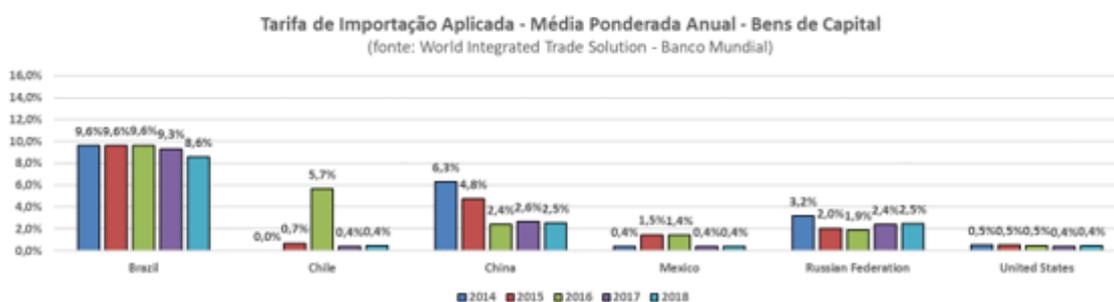
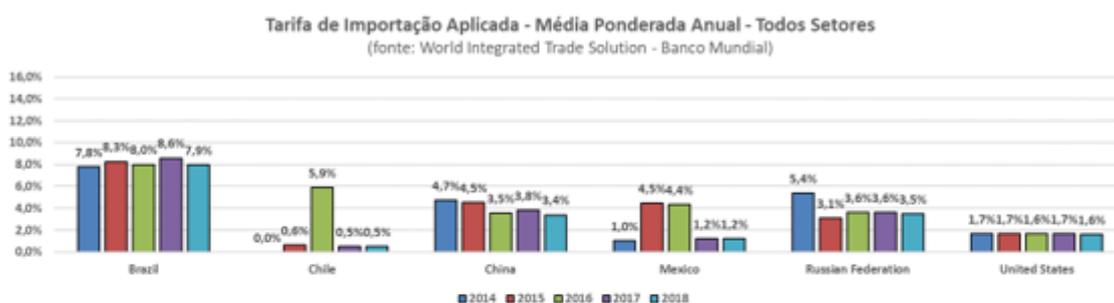
equilíbrios interno e externo seria duradoura e difícil. Embora estes argumentos possam ser refutados, como o fez Bacha, apresentam sentido e fundamentam de maneira significativa o fechamento da economia brasileira.

## Evolução dos dados: tarifas aplicadas e médias tarifárias

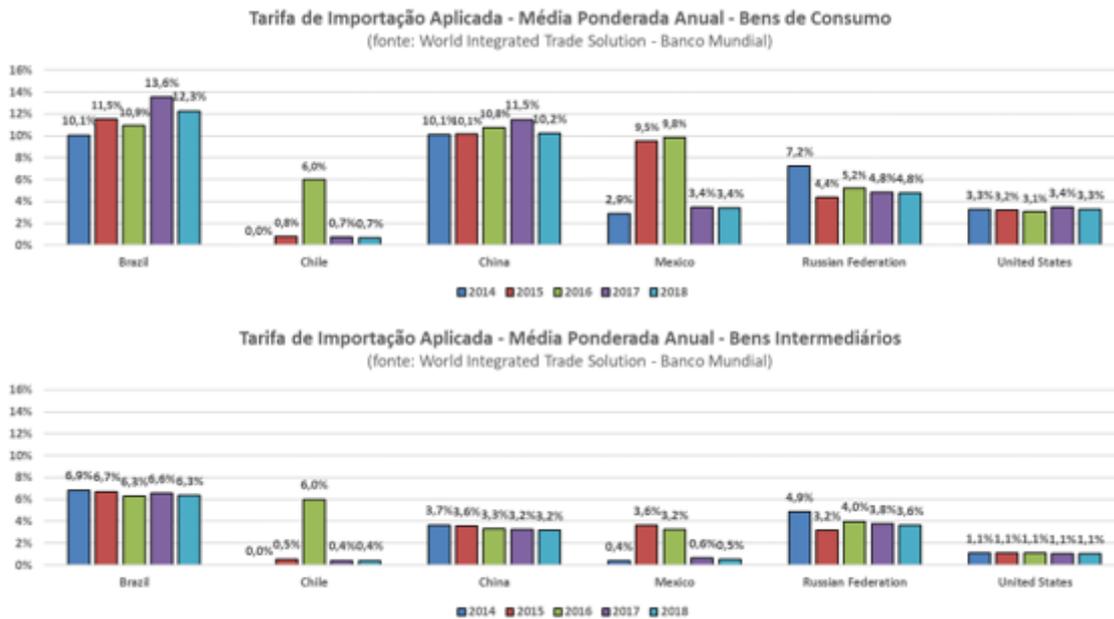
Os dados obtidos na ferramenta *World Integrated Trade Solution* do Banco Mundial confirmam o limitado grau de abertura comercial do país vis-à-vis outros países. Os dados são referentes a tarifas aplicadas pelos países e não tarifas consolidadas na OMC. Tarifa consolidada na OMC representa o valor máximo de uma tarifa, conforme negociado pelo país na última rodada de negociações da OMC.

Em termos comparativos, o Brasil ainda é um país fechado, sob o ponto de vista das elevadas tarifas de importação. Os gráficos abaixo<sup>2</sup> evidenciam que o Brasil ainda aplica tarifas de importação mais elevadas que seus pares em nível similar de desenvolvimento como Chile, China, México, Rússia, ou país desenvolvido como Estados Unidos. O gráfico abaixo ilustra que o Brasil apresenta tarifas de importação aplicadas muito superiores às dos países mencionados. Esta diferença fica ainda mais evidente quando avaliada de forma setorial, conforme apresentado nos gráficos a seguir:

### Tarifa de importação aplicada em todos os setores e por setor

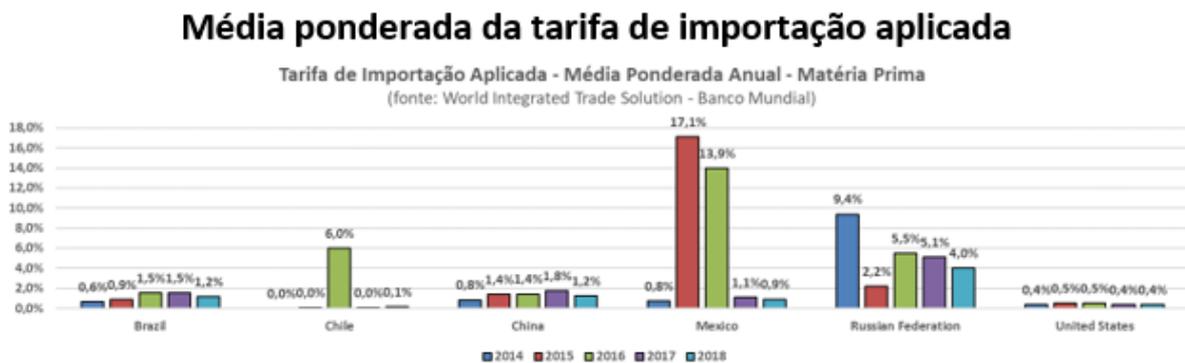


<sup>2</sup> Os dados foram extraídos de <https://wits.worldbank.org/>.



Fonte: WITS

O único setor em que o Brasil aplica tarifas de importação inferior a alguns de seus pares é o setor de matéria prima, conforme ilustrado no gráfico abaixo.



Fonte: WITS

A tabela a seguir apresenta as médias (simples e ponderada por valores) das tarifas de importação aplicadas pelo Brasil em nível HS2<sup>3</sup>. Conforme pode ser observado, dos 15 HS2 mais importados pelo Brasil, 09 possuem uma tarifa de importação acima de 10%.

<sup>3</sup> Sistema Harmonizado internacionalmente para nomenclatura de categorias de produtos de 2 dígitos.

## Médias simples e ponderada das tarifas de importação brasileiras

Importações Brasileiras em nível SH2  
(fonte: World Integrated Trade Systems - Banco Mundial)

Capítulo	Descrição	Média Importação (2015-2019)	Tarifa Média Ponderada	Tarifa Média Simples
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	\$ 23.996.243.388	0,7%	1,2%
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	\$ 23.478.765.921	11,7%	13,0%
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	\$ 20.933.804.568	9,9%	13,6%
87	Veículos automóveis, tratores, ciclo e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	\$ 12.992.111.821	23,4%	18,2%
29	Produtos químicos orgânicos	\$ 9.522.532.192	5,7%	6,0%
31	Adubos (fertilizantes)	\$ 7.539.088.636	0,8%	3,3%
39	Plásticos e suas obras	\$ 6.847.957.865	11,7%	13,4%
30	Produtos farmacêuticos	\$ 6.815.124.925	6,3%	7,2%
90	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios	\$ 5.476.536.860	10,8%	12,6%
38	Produtos diversos das indústrias químicas	\$ 4.561.508.393	10,1%	11,2%
40	Borracha e suas obras	\$ 2.998.242.063	13,5%	13,6%
73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	\$ 2.609.503.649	14,3%	14,9%
89	Embarcações e estruturas flutuantes	\$ 2.106.216.095	15,3%	16,2%
72	Ferro fundido, ferro e aço	\$ 2.090.376.740	11,3%	10,9%
88	Aeronaves e aparelhos especiais, e suas partes	\$ 2.000.685.361	0,0%	1,6%
10	Cereais	\$ 1.981.896.657	9,7%	7,8%
28	Produtos químicos inorgânicos; compostos inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais das terras raras ou de isótopos	\$ 1.970.868.537	6,3%	6,2%
76	Alumínio e suas obras	\$ 1.703.305.814	7,9%	11,2%
74	Cobre e suas obras	\$ 1.468.332.302	7,0%	12,3%
54	Filamentos sintéticos ou artificiais	\$ 1.226.744.593	20,1%	20,3%
03	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	\$ 1.201.238.582	8,5%	9,4%
22	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	\$ 1.168.595.415	15,4%	19,8%
32	Extratos tanantes e tintoriais; taninos e seus derivados; pigmentos e outras matérias corantes; tintas e vernizes; mástiques; tintas de escrever	\$ 1.166.991.743	12,1%	12,3%
26	Minérios, escórias e cinzas	\$ 1.129.649.099	2,0%	2,2%
94	Móveis; mobiliário médico-cirúrgico, colchões, almofadas e semelhantes; aparelhos de iluminação não especificados nem compreendidos em outros capítulos; anúncios, cartazes ou tabuletas e placas indicadoras luminosas, e artigos semelhantes; Construções Pré	\$ 1.016.349.455	17,9%	17,8%
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	\$ 952.027.734	10,9%	10,2%
62	Vestuário e seus acessórios, exceto de malha	\$ 908.040.579	35,0%	35,0%
48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	\$ 855.061.279	13,1%	13,7%
56	Fibras sintéticas ou artificiais, descontínuas	\$ 821.174.346	17,7%	20,2%
61	Vestuário e seus acessórios, de malha	\$ 811.138.502	35,0%	35,0%
83	Obras diversas de metais comuns	\$ 717.798.608	15,7%	15,8%
33	Óleos essenciais e resínidos; produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas	\$ 714.910.366	16,6%	15,6%
25	Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento	\$ 699.371.599	1,8%	3,8%
08	Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões	\$ 665.442.066	11,7%	11,8%
11	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	\$ 631.190.830	13,2%	10,9%
82	Ferramentas, artefatos de cutelaria e talheres, e suas partes, de metais comuns	\$ 627.938.848	19,6%	17,9%

07	Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis.	\$	568.305.847	12,3%	9,0%
20	Preparações de produtos hortícolas, de frutas ou de outras partes de plantas	\$	541.323.691	14,3%	14,4%
04	Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos noutros Capítulos	\$	527.972.913	22,5%	18,2%
95	Brinquedos, jogos, artigos para divertimento ou para esporte; suas partes e acessórios	\$	526.730.140	26,5%	20,3%
34	Sabões, agentes orgânicos de superfície, preparações para lavagem, preparações lubrificantes, ceras artificiais, ceras preparadas, produtos de conservação e limpeza, velas e artigos semelhantes, massas ou pastas para modelar, "ceras" para dentistas e Comp	\$	509.369.122	12,5%	14,0%
71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaqué), e suas obras; bijuterias; moedas	\$	508.616.304	6,4%	12,4%
70	Vidro e suas obras	\$	501.577.337	12,7%	13,0%
35	Matérias albuminóides; produtos à base de amidos ou de féculas modificados; colas; enzimas	\$	448.681.981	13,4%	14,0%
68	Obras de pedra, gesso, cimento, amianto, mica ou de matérias semelhantes	\$	439.685.147	8,0%	9,0%
42	Obras de couro; artigos de correio ou de selo; artigos de viagem, bolsas e artefatos semelhantes; obras de tripa	\$	428.207.082	28,6%	22,6%
64	Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes	\$	420.822.652	33,2%	32,4%
86	Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos (incluindo os eletromecânicos) de sinalização para vias de comunicação	\$	409.776.113	12,4%	13,2%
21	Preparações alimentícias diversas	\$	384.316.019	14,6%	15,3%
60	Tecidos de malha	\$	341.849.936	26,0%	26,0%
18	Cacau e suas preparações	\$	329.589.185	14,5%	18,0%
96	Obras diversas	\$	326.628.261	17,7%	17,8%
02	Carnes e miudezas, comestíveis	\$	311.974.750	11,5%	10,2%
23	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	\$	282.515.463	6,4%	6,8%
12	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	\$	275.207.168	4,8%	4,8%
59	Tecidos impregnados, revestidos, recobertos ou estratificados; artigos para usos técnicos de matérias têxteis	\$	270.921.077	20,8%	19,7%
69	Produtos cerâmicos	\$	257.708.534	12,9%	14,3%
56	Pastas (ouates), filtros e falsos tecidos; fios especiais; cordéis, cordas e cabos; artigos de cordoaria	\$	240.514.360	21,1%	20,4%
47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas).	\$	235.104.986	10,9%	4,7%
19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastaria	\$	228.248.161	16,8%	16,8%
63	Outros artefatos têxteis confeccionados; sortidos; artefatos de matérias têxteis, calçados, chapéus e artefatos de uso semelhante, usados, trapos	\$	218.567.160	33,4%	34,1%
05	Outros produtos de origem animal, não especificados nem compreendidos noutros Capítulos	\$	202.458.390	4,9%	3,7%
81	Outros metais comuns; cerâmicas (csmets); obras dessas matérias	\$	192.518.837	4,0%	3,2%
91	Artigos de relojoaria	\$	168.820.528	18,7%	19,2%
52	Algodão	\$	165.754.061	18,2%	23,2%
49	Livros, jornais, gravuras e outros produtos das indústrias gráficas; textos manuscritos ou datilografados, planos e plantas	\$	164.137.033	3,9%	8,9%
78	Chumbo e suas obras	\$	149.941.813	7,8%	9,7%
75	Níquel e suas obras	\$	130.646.095	7,3%	10,8%
37	Produtos para fotografia e cinematografia	\$	128.689.872	11,1%	10,2%
13	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	\$	120.059.772	7,1%	7,3%
09	Café, chá, mate e especiarias	\$	111.313.994	10,1%	10,1%
44	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira	\$	104.683.735	9,4%	10,3%
58	Tecidos especiais; tecido stufados; rendas; tapeçarias; passamanarias; bordados.	\$	104.520.376	26,0%	26,0%
79	Zinco e suas obras	\$	100.921.859	8,4%	11,2%
57	Tapetes e outros revestimentos para pisos (pavimentos), de matérias têxteis	\$	82.739.206	35,0%	35,0%
17	Açúcares e produtos de confeitaria	\$	77.012.808	17,6%	17,4%
92	Instrumentos musicais; suas partes e acessórios	\$	74.010.667	15,9%	16,8%
16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos	\$	66.123.204	16,0%	16,4%

65	Chapéus e artefatos de uso semelhante, e suas partes	\$	64.263.153	19,9%	19,6%
24	Tabaco e seus sucedâneos manufaturados	\$	58.237.422	16,5%	18,3%
99	Armas e munições; suas partes e acessórios	\$	47.263.929	20,0%	20,0%
06	Plantas vivas e produtos de floresta	\$	40.826.567	2,1%	5,8%
67	Penas e peneira preparadas e suas obras; flores artificiais; obras de cabelo	\$	35.290.337	16,0%	16,0%
41	Pele, exceto as peles com pelo, e couros	\$	35.064.192	7,2%	8,5%
66	Guarda-chuvas, sombrinhas, guarda-sóis, bengalas, bengalas-assentos, chicotes, plingalins, e suas partes	\$	33.963.986	19,9%	19,7%
36	Pólvoras e explosivos; artigos de pirotecnia; fósforos; ligas pirotécnicas; matérias inflamáveis	\$	26.378.398	12,2%	12,8%
97	Objetos de arte, de coleção e antiguidades	\$	23.813.623	4,0%	4,0%
53	Outras fibras têxteis vegetais; fios de papel e tecidos de fios de papel	\$	22.597.425	18,3%	22,3%
01	Animais vivos	\$	11.102.504	0,9%	1,9%
50	Seda	\$	10.438.562	20,5%	21,2%
51	Lã, peles finas ou grossas; fios e tecidos de crina	\$	10.290.745	18,3%	21,2%
45	Cortiça e suas obras	\$	7.356.208	8,2%	9,1%
46	Obras de espartaria ou de cestaria	\$	6.813.206	12,0%	12,0%
80	Estanho e suas obras	\$	6.260.986	11,7%	10,7%
43	Pele com pelo e suas obras; peles com pelo artificiais	\$	3.629.805	15,8%	17,7%
14	Matérias para entrançar e outros produtos de origem vegetal, não especificados nem compreendidos noutros capítulos	\$	2.281.099	6,0%	6,0%

Fonte: WITS

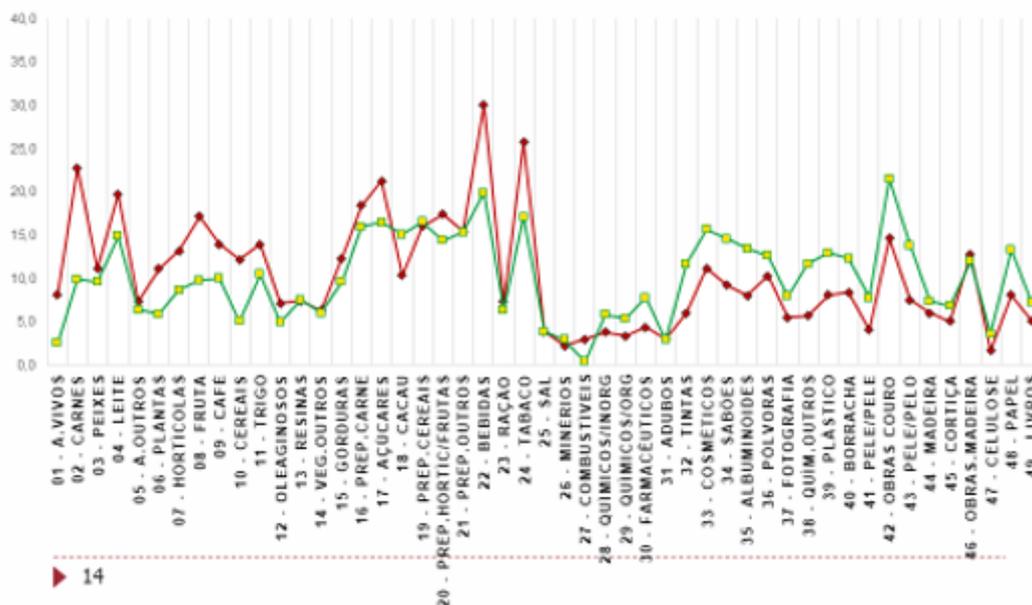
## Tarifas do Brasil e de Países Emergentes

Uma outra forma de comparar as tarifas do Brasil com a de outros países é confrontar as médias tarifárias aplicadas pelo Brasil com as médias de tarifas aplicadas pelos países emergentes, classificados como tal pelo FMI.

Os gráficos abaixo apresentam as tarifas por setores, segundo a classificação do Sistema Harmonizado de Mercadorias da Organização Mundial de Aduanas.

Como pode ser verificado, as tarifas médias dos setores agrícolas dos emergentes são mais altas do que os brasileiros. Inversamente, quando se analisa os setores industriais, estes apresentam tarifas mais altas para os brasileiros quando comparadas com as dos emergentes.

### Tarifas médias do Brasil e dos Países Emergentes



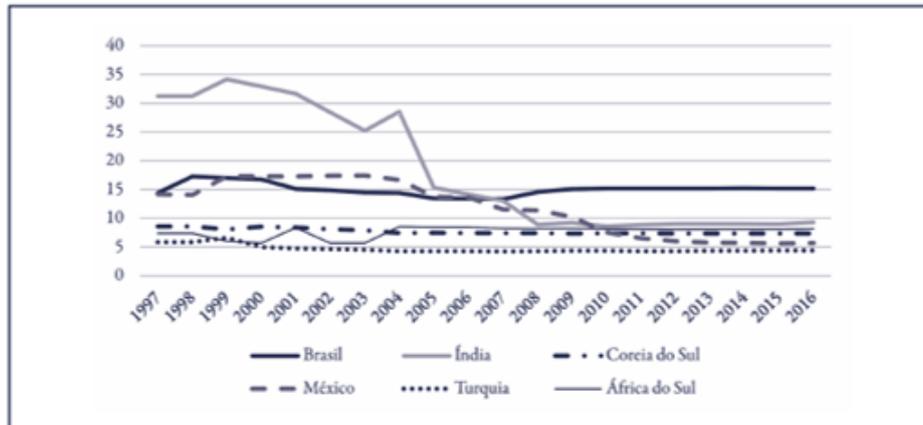
Fonte: CCGI com base nas tarifas da OMC.

### Tarifa nominal e tarifa efetiva

Outro tipo de análise de tarifas permite a mesma conclusão. O grau de abertura da economia brasileira pode ser examinado, a partir da identificação da alíquota nominal e da alíquota efetiva aplicadas no país. A alíquota nominal consiste na alíquota prevista na legislação aduaneira e é também denominada como tarifa legal. A alíquota efetiva, por sua vez, corresponde à variação percentual no valor adicionado que decorre da estrutura de tarifas nominais comparada com o valor adicionado quando ausentes estas tarifas.

As alíquotas de importação nominais são reveladoras ao serem examinadas quando do início da reforma da política comercial e anos após seu início. O começo da reforma da política comercial ocorreu de maneira cautelosa em 1988 com medidas no sentido de por fim à redundância tarifária, eliminar algumas sobretaxas incidentes sobre as importações e suprimir parcialmente 42 regimes fiscais especiais incidentes sobre as importações. Com essas medidas, a tarifa média nominal foi reduzida de 57,5% em 1987 para 32,1% em 1989. O processo de abertura comercial enfrentou em seguida pressões protecionistas e passou por uma reversão moderada verificada na tarifa média nominal que, em 1997, estava em 4,5 pontos percentuais acima da registrada em 1994. A tarifa nominal de importação oscilou pouco nos anos seguintes e se manteve em média em 15% desde 2009 como pode ser observado no gráfico comparativo abaixo.

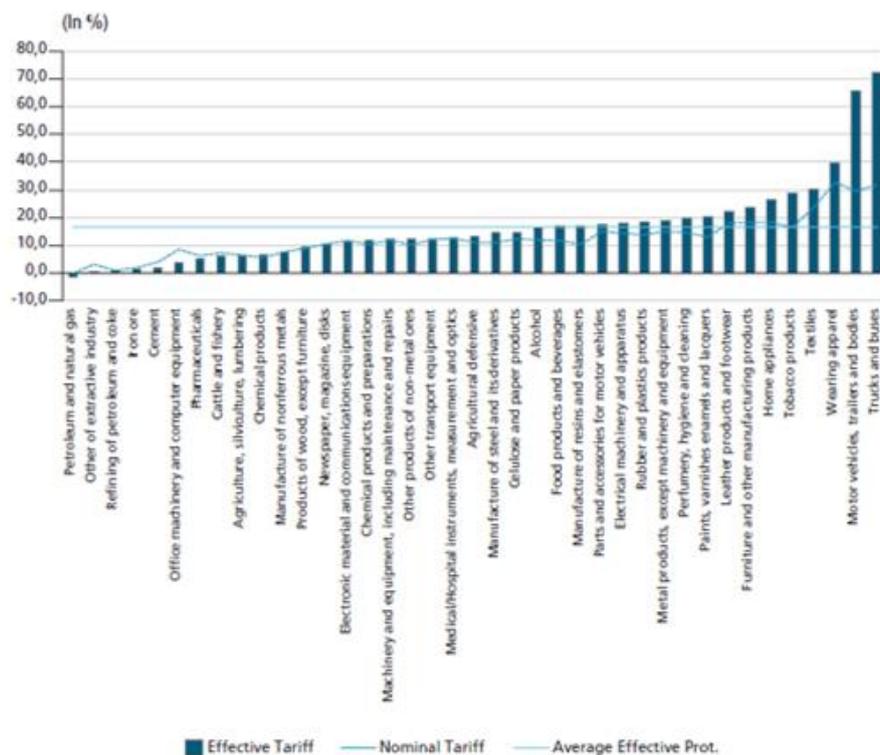
### Média simples da tarifa nominal de importação aplicada a produtos industrializados



Fonte: Banco Mundial

A proteção efetiva de bens foi mensurada por estudo do IPEA, em 2017, pautado no cálculo de Castilho e Miranda, baseado em cálculos da matriz insumo/produto disponível. Como pode ser observado no gráfico abaixo, os setores que apresentam taxa de proteção efetiva mais elevada no Brasil em 2014 são veículos, vestuário, têxteis, tabaco, eletrodomésticos, mobiliário e produtos de couro.

### Proteção setorial efetiva no Brasil em 2014



Fonte: Castilho e Miranda, 2017

Outra forma de se medir o grau de proteção tarifária é via análise de medidas estatísticas da distribuição das curvas das tarifas: média, mediana, desvio padrão, coeficiente de variação, máxima e mínima. O grau de proteção se dá comparando a distribuição das tarifas vigentes e das tarifas efetivas. Esses valores estão apresentados na primeira coluna da tabela abaixo, em recente trabalho de Kume (2021), com valores observados na realidade das tarifas nominais até 2016 e de tarifas efetivas até 2014.

O trabalho vai além, e compara os dados estatísticos de várias distribuições de tarifas nominais e efetivas resultante de 4 propostas de reformas tarifárias: proposta do IPEA<sup>4</sup>, proposta do CDPP/CINDES<sup>5</sup>, proposta via fórmula suíça<sup>6</sup> e proposta de corte linear de 40%<sup>7</sup>.

### Descrição das tarifas nominal e efetiva: vigentes e propostas

Estatística	Tarifa nominal (%)				
	Vigente	IPEA	CDPP/CINDES	Fórmula suíça	Corte linear (40%)
Trimean	11,3	4,5	5,6	7,4	6,8
Média simples	12,3	5,5	5,9	7,3	7,4
Mediana	11,6	4,0	5,3	7,6	6,9
Desvio padrão	8,0	3,7	4,1	3,6	4,8
Coeficiente de variação	0,65	0,67	0,69	0,49	0,65
Máxima	35,0	15,0	15,0	14,6	21,0
Mínima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Tarifa efetiva (%)				
Trimean	15,1	5,6	7,1	8,9	9,1
Média simples	16,6	7,2	7,8	8,9	10,0
Mediana	15,4	5,0	6,5	9,1	9,2
Desvio padrão	13,3	6,0	6,5	5,6	8,0
Coeficiente de variação	0,80	0,84	0,84	0,62	0,80
Máxima	63,0	24,2	25,6	21,0	37,8
Mínima	-4,0	-1,0	-1,0	-2,4	-2,4
Número de setores	36	36	36	36	36

Fonte: Kume, 2021

<sup>4</sup> Esta proposta objetiva aproximar as tarifas, por categoria econômica, no Brasil, aos níveis aplicados no grupo de países de renda média superior, faixa de renda a que o Brasil pertence segundo a metodologia do Banco Mundial, mas sem elevar as tarifas vigentes de quaisquer produtos (Kume, 2021).

<sup>5</sup> A reforma tarifária sugerida é baseada nos objetivos de reduzir substancialmente a escalada tarifária, tornando a estrutura de proteção salarial mais homogênea; diminuir as tarifas de bens intermediários e bens de capital e aplicar apenas quatro níveis de alíquotas para facilitar a administração aduaneira (Kume, 2021).

<sup>6</sup> A fórmula suíça consiste na aplicação do método de redução tarifária apresentada pela delegação da Suíça na Rodada Tóquio (1973-1979) que visa reduzir mais fortemente as tarifas elevadas para obter uma maior harmonização das alíquotas (Kume, 2021).

<sup>7</sup> Este critério reduz todas as tarifas em proporção fixa de modo que mantém constante a estrutura de proteção vigente (Kume, 2021).

## Medidas Não-Tarifárias

Existe outro tipo de proteção para importações, derivado de medidas regulatórias que afetam diretamente os produtos importados, as chamadas barreiras não-tarifárias ou regulatórias. As barreiras podem ser convertidas em tarifas equivalentes e comparadas por frequência de imposição. Os dados a seguir são extraídos do WITS (Banco Mundial)<sup>8</sup> e apresentam duas medidas para se avaliar o índice de restrição de um país com relação a medidas não-tarifárias (NTMs), ou seja, barreiras sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas, inspeção pré-embarque, controle de preços, restrições quantitativas, dentre outros.

### Índice de cobertura e taxa de frequência expostas a NTMs



Fonte: Banco Mundial

<sup>8</sup> Os dados estão disponíveis em: <https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/country/RUS>.

O “*Coverage Ratio*” (ou índice de cobertura) é a parcela das importações totais (em US\$) que estão expostas a NTMs. O “*Frequency Ratio*” (ou taxa de frequência) é a parcela do produto (em quantidade de linhas) que estão expostas a NTMs.

### Barreiras técnicas ao comércio

Outra medida do nível de proteção não-tarifária procura medir o grau de aproximação dos regulamentos e normas técnicas de um país aos *standards* internacionais como propostos pela ISO, IEC, ou *standards* de grandes mercados como União Europeia e Estados Unidos. Se os *standards* de um país são majoritariamente nacionais, eles criam barreiras à importação de produtos que sigam *standards* internacionais. No lado oposto, um produto desenvolvido com *standards* nacionais pode não ser aceitos por outros mercados.

Em uma análise focada em Argentina e Brasil, o CCGI/FGV produziu a tabela a seguir que apresenta os números de normas e percentuais das normas que seguem *standards* internacionais ou *standards* nacionais. A base de dados foram as normas técnicas que embasaram regulamentos técnicos notificados à OMC como barreiras técnicas ao comércio. Elas são criadas respectivamente pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e pelo Instituto Argentino de Normalização e Certificação (IRAM). Foram avaliadas por setores da indústria. Em síntese, veículos, máquinas e equipamentos elétricos apresentam altos índices de *standards* de criação nacional, o que afeta sua competitividade para exportações (CCGI/FGV, 2018).

#### Standards setoriais de Brasil e Argentina

	Veículos			
	ABNT(Brasil)		IRAM (Argentina)	
	Total	Porcentagem	Total	Porcentagem
Standards de criação nacional	350	80%	80	96%
Standards internacionais	84	20%	4	4%

### Máquinas e equipamentos mecânicos

	ABNT		IRAM	
Standards de criação nacional	585	75%	71	71%
Standards internacionais	197	25%	29	29%

### Máquinas e equipamentos elétricos

	ABNT		IRAM	
Standards de criação nacional	935	68%	73	73%
Standards internacionais	431	32%	27	27%

### Alimentos processados

	ABNT		IRAM	
Standards de criação nacional	22	64%	33	79%
Standards internacionais	8	36%	9	21%

### Equipamentos médicos

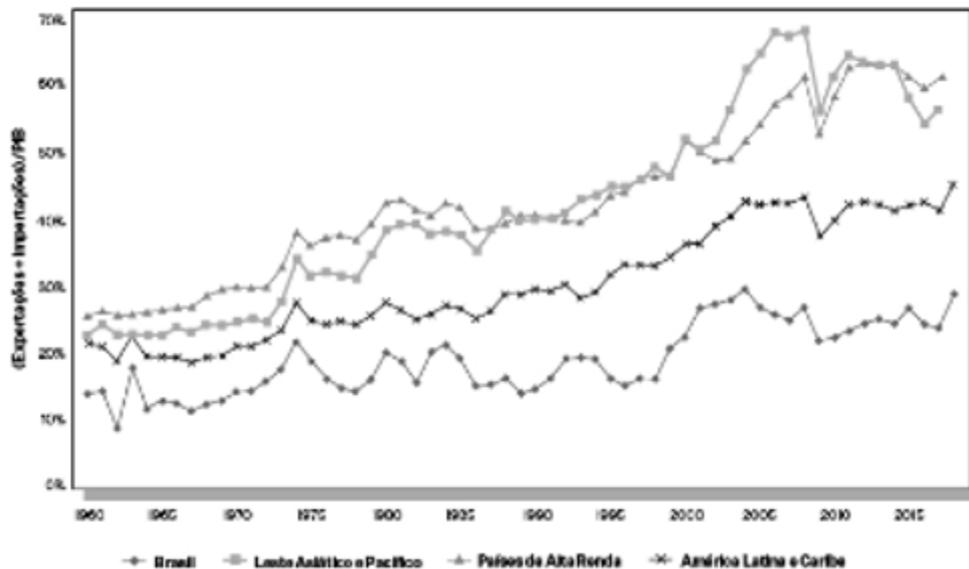
	ABNT		IRAM	
Standards de criação nacional	35	24%	33	89%
Standards internacionais	111	76%	4	11%

Fonte: CCGI (2018)

## Integração em cadeias de valor

Um indicador amplo que permite mensurar a integração brasileira na economia internacional é a taxa de abertura comercial, sob a ótica das cadeias de valor, quando comparada com a taxa de abertura de países considerados altamente integrados em cadeias. Esta permite avaliar a importância do comércio internacional para um país e consiste na proporção da soma de importações e exportações em relação ao PIB de países exportadores. Em estudo, Ornelas, Pessoa e Ferraz, ilustram a evolução da taxa de abertura comercial do país no decorrer dos anos em comparação com as médias da mesma medida para América Latina, países do Leste Asiático e Pacífico e países de renda alta.

### Taxas de abertura comercial de 1960 a 2018

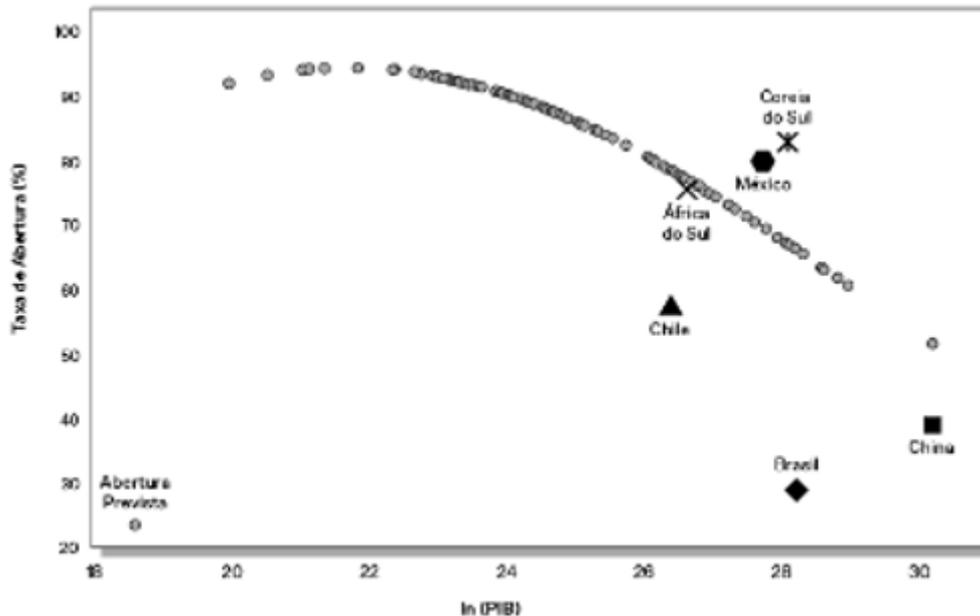


Fonte: Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 21

Os dados demonstram que o Brasil sempre apresentou um reduzido nível de abertura em comparação com os outros grupos de países exportadores selecionados. Verifica-se também que a diferença na taxa de abertura em relação aos mesmos grupos de países se acentuou com o passar dos anos. Em números, a taxa de abertura brasileira cresceu menos de 15% desde 1960, os países de renda alta tiveram aumento de 36%, os países do Leste Asiático e Pacífico de 35% e a América Latina de 24%. Com base na taxa de abertura comercial, é possível, portanto, concluir que o Brasil é caracterizado como fechado ao comércio internacional e pouco integrado em cadeias (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020).

No mesmo sentido de ampliar a análise além de tarifas e de medidas não tarifárias, evidências mais sistemáticas que consideram o tamanho da economia brasileira permitem a confirmação da reduzida abertura comercial do país. O modelo estatístico criado por Ornelas, Pessoa e Ferraz permite identificar o grau de abertura de um país. Em um gráfico que apresenta no eixo horizontal os valores do PIB e no eixo vertical a taxa de abertura, os círculos que compõem a curva em U invertido correspondem aos valores previstos de abertura para um país enquanto os outros símbolos correspondem aos valores observados para alguns países selecionados. O gráfico abaixo revela os dados obtidos. O nível observado de abertura do Brasil fica muito abaixo da curva, pois, enquanto a taxa de abertura brasileira em 2018 foi de 29%, a abertura prevista pelo tamanho de sua economia seria de 66% (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 26).

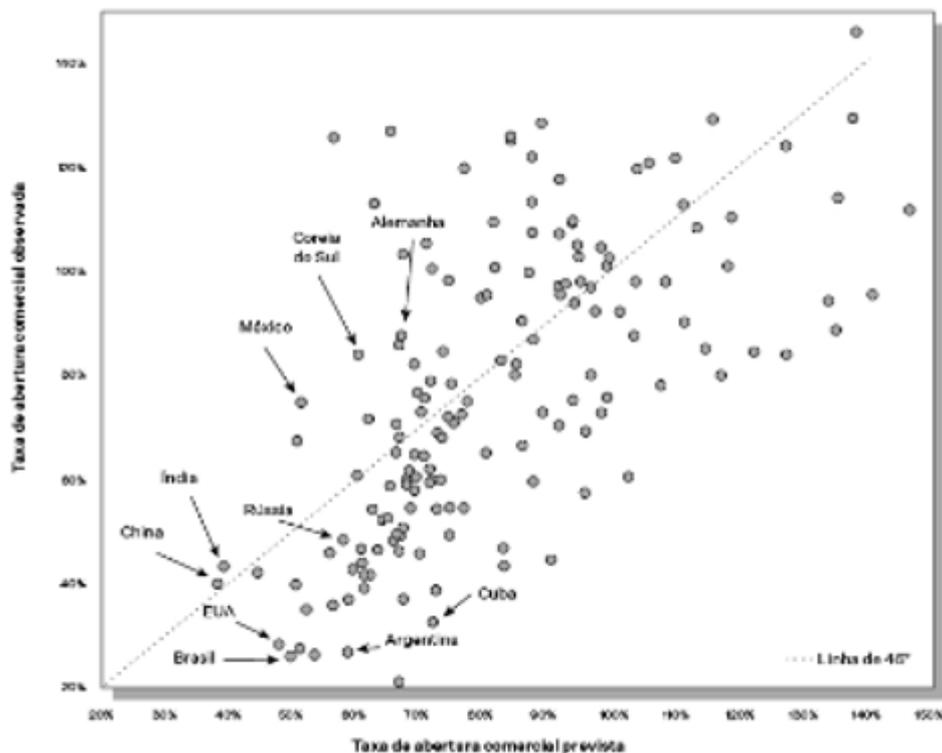
### Taxa de abertura prevista pelo PIB



Fonte: Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 27

Outra previsão mais detalhada dos autores para o grau de abertura de cada país pode ser obtida a partir de dados do período mais longo de 1948 a 2018. A previsão mais elaborada das taxas de abertura de cada país é pautada nas seguintes características-chave de cada economia: nível de renda per capita, tamanho da população e distância dos outros países. Fatores que fazem com que os países transacionem mais ou menos em determinados períodos como o rápido crescimento do comércio global nos anos 1990 e a crise financeira internacional de 2008 são também considerados. No gráfico abaixo, são representados os valores das taxas de abertura observadas e os valores previstos obtidos a partir da análise, para cada país, para a média entre os anos de 2014 a 2018 e os círculos indicam os resultados para cada país (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 28).

### Abertura prevista vs. abertura observada (média 2014-2018)



Fonte: Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 28

Percebe-se que o Brasil está situado no lado inferior do gráfico e muito longe da linha de 45 graus. Especificamente, enquanto sua taxa de abertura média observada no período foi de apenas 26%, à frente apenas do Sudão, envolvido em conflitos internos por muitos anos, o modelo prevê para o país uma taxa de abertura de 49% entre 2014 e 2018. Portanto, o modelo diz que, com base no nível de desenvolvimento do país, na sua população, no tamanho da sua economia e nas suas características geográficas, a taxa de abertura do Brasil deveria ser quase o dobro do valor observado. A Argentina e o Uruguai, que por também serem membros do Mercosul, seguem essencialmente a mesma política comercial brasileira, têm desempenho similar ao do Brasil. Ou seja, (respectivamente, taxa de abertura correspondendo a 46% e 52% dos valores previstos pelo modelo (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 26-30).

A comparação entre países permite resultados mais precisos ao ser concentrada no setor manufatureiro, na medida em que a produção de *commodities* e a subsequente exportação ocorrem em setores pouco integrados nas cadeias globais de valor em razão de sua própria estrutura produtiva.

Estudos econômicos permitem a elaboração de um índice que mede o valor das exportações de bens intermediários manufaturados sobre o produto da indústria de transformação no qual, quanto maior esse índice, maior a integração do país em cadeias globais de valor. A razão de se exportar grande parte do produto industrial na forma de produtos intermediários é sinal de que a cadeia produtiva do país não é prioritariamente nacional, mas global (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 41).

No Brasil, o índice não passa de 30%. Resultado similar é obtido quando é comparado o valor das importações de bens intermediários manufaturados em relação ao produto da indústria de transformação no Brasil e no restante do mundo, na medida em que a indústria de transformação no Brasil ocupa a 132ª posição em um total de 133 países, quando medida a penetração das importações de bens intermediários manufaturados (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 41-42).

A participação brasileira no comércio de serviços foi também medida, uma vez que a produção de manufaturados emprega crescentemente serviços em seus processos produtivos, sobretudo nos países desenvolvidos. Segundo a OMC, o Brasil figura apenas na 32ª posição entre os maiores exportadores de serviços, com uma participação de apenas 0,7% nas exportações mundiais. No que tange às importações, o Brasil figura na 21ª posição entre os maiores importadores de serviços do mundo, com uma participação de 1,3% das importações mundiais. Apesar da crescente importância dos serviços no comércio mundial, em especial quando consideramos o valor dos serviços embutido nas exportações e importações de manufaturas, o Brasil ainda é um participante muito modesto dos fluxos de comércio mundial, a despeito do tamanho de sua economia (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 40-44).

### **Conclusões parciais**

A partir das evidências acima sintetizadas, é possível concluir que o Brasil pode ser considerado um país fechado, uma vez que foram identificados os seguintes fatores:

- desempenho ruim nas exportações da indústria e recente contração das exportações da indústria que explica a ampliação do déficit da balança comercial da indústria de transformação brasileira em 2019 em comparação com 2018;
- elevadas tarifas de importação em comparação a países de mesmo nível de desenvolvimento;

- elevadas tarifas em alta gama de produtos, nos setores de bens de capital, bens de consumo e bens intermediários, quando comparados com outros parceiros internacionais;
- elevadas tarifas nominais e efetivas;
- elevadas barreiras regulatórias contra importações
- baixo nível de utilização de *standards* internacionais em vários setores industriais que dificultam exportações;
- baixo nível de integração do Brasil em cadeias globais de valor, quando medido pelo valor importado que é agregado e depois re-exportado.

## Anexo - Perfil tarifário do Brasil segundo a OMC

Uma forma alternativa de se ter uma visão conjunta do perfil tarifário do Brasil é analisar os dados apresentados pela OMC, na sua publicação anual *World Trade Profile*, que examina o perfil de todos os membros da OMC.

A publicação de 2021 sintetiza os dados tarifários do Brasil em produtos agrícolas e produtos não-agrícolas, seguindo a tradição da OMC, em um total de 22 segmentos. Para cada setor, apresenta-se a distribuição de frequência, com intervalos de 5% em 5%. Tarifas a partir de 10 são consideradas altas e sujeitas a cortes mais elevados nas propostas das negociações de acesso a mercados.

Pode-se verificar que, no Brasil, a frequência de tarifas aplicadas maiores que 10% na área agrícola chega a 38% e na área não-agrícola chega a 50%. A publicação permite que se examinem outros países emergentes, evidenciando que o perfil do Brasil é de altas tarifas para os produtos não-agrícolas.

**Tarifas e importações: sumário e alcances da tarifa**

Sumário	Total	Ag	Não-ag	Membro da OMC desde 1995
Média simples do limite final	31,4	35,4	30,8	Cobertura Total 100
Média simples da NMF aplicada 2020	13,3	10,1	13,8	vinculante: Não-ag 100
Média ponderada de comércio 2019	10,0	12,3	9,9	Ag: quotas tarifárias (em %) 0,5
Importações em bilhões de US\$ 2019	170,3	10,0	160,4	Ag: salvaguardas especiais (em %) 0

Fonte: OMC - *World Trade Profile*, 2021

### Tarifas e importações: sumário e alcances da tarifa

Distribuição de frequência	Duty-free	0<=5	5<=10	10<=15	15<=25	25<=50	50<=100	>100	NAV em %
	Linhas tarifárias e valores de importação (em %)								
<b>Produtos agrícolas</b>									
Limite final	2,7	0,0	0,4	1,1	7,1	74,9	13,7	0,0	0,0
NMF aplicada 2020	7,1	6,9	57,3	14,3	13,5	0,8	0,0	0,0	0,0
Importações 2019	2,6	1,9	50,6	20,7	20,5	3,6	0,0	0,0	0,0
<b>Produtos não- agrícolas</b>									
Limite final	0,7	0,1	0,6	2,1	23,7	72,7	0,0	0,0	0,0
NMF aplicada 2020	4,8	16,4	13,2	27,4	24,7	13,6	0,0	0,0	0,0
2019	23,8	11,4	14,6	24,2	19,2	6,9	0,0	0,0	0,0

Fonte: OMC - World Trade Profile, 2021

### Tarifas e importações por grupos de produtos

Grupos de produtos	Tarifas finais vinculantes				Tarifas aplicadas NMF			Importações	
	AVG	Duty-free em %	Max	Vinculante em %	AVG	Duty-free em %	Max	Porção em %	Duty-free em %
Produtos animais	37,8	5,4	55,0	100,0	8,3	6,5	16,0	0,2	3,9
Laticínios	48,8	0,0	55,0	100,0	18,3	0,0	28,0	0,3	0,0
Frutas, vegetais e plantas	34,1	1,0	55,0	100,0	9,7	5,5	35,0	1,1	2,6
Café e chá	34,1	0,0	35,0	100,0	13,3	0,0	20,0	0,2	0,0
Cereais e preparados	42,9	0,8	55,0	100,0	10,7	14,7	20,0	2,1	1,7
Sementes oleaginosas, gorduras e óleos	34,6	0,4	35,0	100,0	7,9	10,8	14,0	0,6	1,4
Açúcares e confeitaria	34,4	0,0	35,0	100,0	16,5	0,0	20,0	0,0	0,0
Bebidas e tabaco	37,7	0,0	55,0	100,0	17,3	0,0	20,0	0,8	0,0
Algodão	55,0	0,0	55,0	100,0	6,4	0,0	8,0	0,0	0,0
Outros produtos agrícolas	28,8	7,9	55,0	100,0	7,7	8,9	14,0	0,6	13,4
Peixe e produtos de peixe	33,6	3,8	35,0	100,0	10,3	3,3	16,0	0,8	11,6
Minerais e metais	32,9	0,6	35,0	100,0	10,1	6,3	20,0	17,3	36,9
Petróleo	35,0	0,0	35,0	100,0	0,1	97,2	6,0	10,4	99,6
Químicos	21,1	0,4	35,0	100,0	7,7	0,8	18,0	20,6	2,8
Madeira, papel, etc	28,8	2,6	35,0	100,0	10,3	2,6	18,0	1,1	5,1
Têxteis	34,8	0,0	35,0	100,0	23,2	0,0	35,0	2,7	0,0
Vestuário	35,0	0,0	35,0	100,0	35,0	0,0	35,0	1,0	0,0
Couro, calçados, etc	34,6	0,0	35,0	100,0	15,8	0,6	35,0	2,0	0,4
Máquina não elétrica	32,4	0,0	35,0	100,0	12,8	11,5	20,0	11,4	12,4
Máquina elétrica	31,9	2,6	35,0	100,0	13,8	10,7	20,0	11,4	12,4
Equipamento de transporte	33,1	0,0	35,0	100,0	19,0	10,4	35,0	9,7	8,5
Manufaturados, n.e.s.	33,0	0,8	35,0	100,0	15,1	8,7	35,0	4,3	15,9

Fonte: OMC - World Trade Profile, 2021

**Exportações para principais parceiros comerciais e tarifas**

Mercados principais	Importações bilaterais		Diversificação 95% do comércio em nº de		MFN AVG of traded TL		Margem pref.	Importações duty-free	
	Em milhões US\$		HS-2 dígitos	HS-6 dígitos	Simple	Ponderada	Ponderada	TL em %	Valor em %
<b>Produtos agrícolas</b>									
1. China	2019	29.540,0	5,0	7,0	12,2	5,8	0,0	8,3	4,5
2. UE	2019	12,4	17,0	34,0	15,2	6,8	0,0	13,0	70,7
3. EUA	2019	4,0	21,0	47,0	7,5	13,0	0,4	71,1	55,5
4. Japão	2019	3,4	12,0	14,0	17,1	7,0	0,0	25,7	62,0
5. Egito	2019	2,2	6,0	9,0	45,2	4,5	0,0	19,3	75,8
<b>Produtos não-agrícolas</b>									
1. China	2019	49,7	5,0	10,0	6,2	0,3	0,0	12,3	93,0
2. EUA	2019	23,7	46,0	345,0	3,8	1,1	0,5	76,5	88,2
3. UE	2019	18,0	51,0	396,0	4,2	1,0	0,0	21,9	77,8
4. Argentina	2019	9,4	55,0	633,0	14,4	15,8	15,8	100,0	100,0
5. Chile	2019	4,6	44,0	439,0	6,0	6,0	6,0	100,0	100,0

Fonte: OMC - World Trade Profile, 2021

## Capítulo 2: Porque avançar na abertura – revisão da literatura

Constatada a evidência de que o Brasil é uma economia fechada, procura-se buscar na literatura econômica razões pelas quais avançar na abertura é importante para o Brasil, bem como apresentar as vantagens de uma maior integração à economia mundial.

Em primeiro lugar, analisam-se os argumentos favoráveis à abertura da economia brasileira e alguns argumentos contrários.

### Argumentos favoráveis à abertura comercial do Brasil

Parte representativa do pensamento econômico se alia com Bacha. Esta escola entende como preocupante o isolamento brasileiro em relação ao comércio internacional. Para Bacha, a evidência do pós-guerra sugere não haver caminho para o pleno desenvolvimento fora da integração com o resto da comunidade internacional. Alguns países como Israel e os países do sudeste asiático – Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan – o fizeram apoiados nas exportações industriais. Outros, como os da periferia europeia – Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal – nas exportações de serviços, inclusive de mão de obra. Outros ainda, com abundantes recursos naturais e escassa população, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Noruega, com exportações de *commodities*. Cada país à sua maneira, explorando suas respectivas dotações de recursos, mas todos eles com uma característica em comum: uma crescente integração com o comércio internacional (Bacha, 2013, p. 3 e 4).

Outra parte do pensamento econômico defende que o Brasil ao contrário, deixou de ser um país pobre e passou a ser um país de renda média por meio da combinação de um mercado interno relativamente grande com a estratégia de substituição de importações, via altas tarifas e apoio do Estado. Através da estratégia da substituição de importações, seria possível atrair do campo para a cidade a população predominantemente subempregada na agropecuária. O crescimento da produtividade agregada que esse deslocamento populacional propiciaria seria suficiente para elevar a renda nos estágios iniciais do desenvolvimento. A partir do esgotamento desse manancial de mão de obra, ganhos adicionais de produtividade, que levem da renda média para a renda elevada, dependeriam de empresas com escala, especialização e tecnologia que somente poderiam ser obtidos através da integração do país ao comércio internacional (Bacha, 2013, p. 5).

Este pensamento econômico contrário à abertura comercial apresenta argumentos adicionais para fundamentar a política industrial do Brasil. A combinação entre progresso técnico e expansão de mercados não parece favorecer inserções ultra-especializadas em *commodities* industriais de processamento contínuo e alimentos e bebidas intensivos em

recursos naturais (Canuto, 2016, p. 61). A estabilidade macroeconômica é também entendida como mais do que nunca essencial para patamares maiores de investimentos em ativos tangíveis e intangíveis, não só nos desafios às desvantagens competitivas dentro do complexo eletromecânico-automobilístico como nos atualmente fragilizados setores industriais tradicionais (Canuto, 2016, p. 62). Entende-se também que, na vida real, a abertura comercial com câmbio valorizado e juros altos suscitou o desaparecimento de elos das cadeias produtivas na indústria de transformação, com perda de valor agregado gerado no país, o que fez com que o crescimento da economia brasileira fosse pífio (Belluzzo e Galípolo, 2017, p. 2).

## Os dados

A tabela a seguir mostra o desempenho do Brasil no comércio internacional. Dados extraídos dos relatórios<sup>9</sup> da OMC – Organização Mundial do Comércio – mostram a posição do Brasil. O país, apesar de ser a 9ª maior economia<sup>10</sup> do mundo, ficou apenas na 27ª posição dentre os principais países exportadores (atrás de países como México, Rússia, Índia, Arábia Saudita, Polônia, Tailândia, Vietnã, Malásia) e 28ª posição dentre os principais países importadores (atrás de países emergentes como México, Rússia, Índia, Arábia Saudita, Polônia, Turquia, Tailândia e Malásia).

### Principais países exportadores e importadores

Rank	Exporters	Value	Share	Annual percentage change	Rank	Importers	Value	Share	Annual percentage change
1	China	2499	13.2	0	1	United States of America	2568	13.4	-2
2	United States of America	1646	8.7	-1	2	China	2077	10.8	-3
3	Germany	1489	7.9	-5	3	Germany	1234	6.4	-4
4	Netherlands	709	3.8	-2	4	Japan	721	3.7	-4
5	Japan	706	3.7	-4	5	United Kingdom	682	3.6	3
6	France	570	3.0	-2	6	France	651	3.4	-3
7	Korea, Republic of	542	2.9	-10	7	Netherlands	636	3.3	-1
8	Hong Kong, China	535	2.8	-6	8	Hong Kong, China	578	3.0	-8
	Domestic exports	15	0.1	18		Retained imports (1)	138	0.7	-10
	Re-exports	517	2.7	-7					
9	Italy	533	2.8	-3	9	Korea, Republic of	503	2.6	-6
10	United Kingdom	469	2.5	-4	10	India	484	2.5	-6
11	Mexico	461	2.4	2	11	Italy	474	2.5	-6
12	Canada	447	2.4	-1	12	Mexico	467	2.4	-2
13	Belgium	445	2.4	-5	13	Canada	464	2.4	-1
14	Russian Federation	419	2.2	-5	14	Belgium	426	2.2	-6
15	Singapore	391	2.1	-5	15	Spain	372	1.9	-5
	Domestic exports	184	1.0	-12					
	Re-exports	206	1.1	1					
16	Spain	334	1.8	-4	16	Singapore	359	1.9	-3
						Retained imports (1)	153	0.8	-9
17	Chinese Taipei	331	1.8	-2	17	Chinese Taipei	287	1.5	0
18	India	324	1.7	0	18	Switzerland	277	1.4	-1
19	Switzerland	314	1.7	1	19	Poland	262	1.4	-3
20	United Arab Emirates (1)	280	1.5	-12	20	United Arab Emirates (1)	262	1.4	0
21	Australia	272	1.4	6	21	Russian Federation (2)	254	1.3	2
22	Saudi Arabia, Kingdom of (1)	269	1.4	-9	22	Viet Nam	254	1.3	7
23	Viet Nam	264	1.4	8	23	Thailand	237	1.2	-5
24	Poland	264	1.4	0	24	Australia	222	1.2	-6
25	Thailand	246	1.3	-3	25	Turkey	210	1.1	-9
26	Malaysia	238	1.3	-4	26	Malaysia	205	1.1	-6
27	Brazil	223	1.2	-7	27	Austria	185	1.0	-5
28	Czech Republic	199	1.1	-2	28	Brazil	184	1.0	-2
29	Turkey	181	1.0	2	29	Czech Republic	178	0.9	-3
30	Austria	179	0.9	-3	30	Indonesia	171	0.9	-10

Fonte: OMC

<sup>9</sup> Relatório disponível em [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2020\\_e/wts2020\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020_e.pdf).

<sup>10</sup> Conforme dados extraídos em

<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>.

Resultados semelhantes foram obtidos no estudo conduzido por Ornelas, Pessoa e Ferraz. O Brasil, apesar de ser em 2018 a nona economia do mundo, foi apenas o 21º importador e o 27º exportador, o que revela sua limitada inserção no comércio internacional. Uma análise mais cuidadosa das estatísticas exige, contudo, que se considere que economias grandes, ou seja, com PIB elevado tendem a apresentar taxas de abertura reduzidas em comparação com economias menores, uma vez que apresentam mercados internos robustos e recursos que possibilitam a especialização em um grupo de produtos e serviços maior que o de economias pequenas (Ornelas, Pessoa e Ferraz 2020).

O Brasil enfrenta o desafio de criar condições para exportar os produtos de seu processo de industrialização. Segundo Bacha, para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que o país deixe de ser um dos países mais fechados do mundo ao comércio internacional. O Brasil precisa definir uma estratégia de integração competitiva das empresas localizadas no país às cadeias mundiais de valor. Essa estratégia não objetiva que o país passe a ser uma plataforma exportadora, pois o Brasil é um país grande. Ademais, o aumento da parcela das exportações no PIB não se fará a custo de uma contenção da demanda interna. Isso porque não se objetiva um maior superávit comercial, ao contrário, às exportações acrescidas corresponderão maiores importações em igual magnitude. Como explica Bacha, para um dado PIB, a demanda interna será a mesma que antes, com a diferença que uma parcela maior dela será atendida por importações já que uma parcela maior do PIB se destinará às exportações. Portanto, a integração proposta é inteiramente compatível com melhores condições de vida da população. De fato, o que se antecipa com a integração é uma maior demanda por mão de obra e um aumento do salário real dos trabalhadores (Bacha, 2013, p. 4-5).

Para Bacha, o aumento significativo da participação das exportações no PIB é entendido como a única via para o desenvolvimento da indústria e do setor de serviços que sejam competitivos no nível internacional. O fato de praticamente todas as multinacionais relevantes já terem instalações no país facilita essa transição. Embora as multinacionais tenham vindo aqui para explorar o mercado interno, não vão abandonar o país, desde que lhes sejam oferecidas alternativas atraentes para, a partir de sua posição privilegiada no mercado interno, desenvolverem uma atividade exportadora complementar às de suas associadas nos demais países do mundo. A presença maciça das multinacionais é um ativo importante para o país poder integrar-se às cadeias mundiais de valor (Bacha, 2013, p. 5).

Recentemente, Bacha volta ao argumento. A mera presença de multinacionais no país pode ser, no entanto, enganosa, no atual cenário brasileiro de câmbio desvalorizado e juros baixos. Quando uma multinacional investe no Brasil, ela o faz para substituir produtos que antes exportava para o país e que agora não consegue mais fazê-lo pelo aumento das tarifas

às importações. Os produtos que fabrica aqui são mais caros que os importados, mas ainda assim conquistam o mercado interno por causa da proteção tarifária. Como são produtos caros e possivelmente de qualidade inferior, não conseguem ser exportados, mesmo com o câmbio desvalorizado. Outro fator que impede que esses produtos, na prática, entrem no comércio exterior são os custos que incluem insumos importados e aumentam quando o real se desvaloriza. Ainda, os acionistas enfrentam uma situação ainda pior, uma vez que, embora consigam vender seus produtos internamente em reais, ao buscarem a conversão dos lucros em moeda forte, estes diminuem em decorrência do real desvalorizado (Bacha, 2021, p. 1-2).

### **O cenário internacional do qual o Brasil está ausente**

A abertura comercial do Brasil permite também sua inserção no mundo real da competitividade e maior presença no atual cenário do comércio internacional do qual o país esteve ausente em razão de sua postura isolacionista.

O cenário internacional tem revelado elementos que tornam necessário o redesenho de uma política de comércio externo que considere novas formas de competição. Estas são decorrentes da concorrência com economias que apresentam custos de produção menores, de mudanças nos processos produtivos, da crescente relevância das cadeias globais de valor e da predominância no comércio internacional de empresas inovadoras e com produtividade elevada. Análise desenvolvida por Baumann e Kume revela que o processo decisório de tais empresas localiza-se em partes do mundo que não são os países em desenvolvimento. O desafio que isso impõe ao desenho de uma política industrial e de comércio é fazer com que as multinacionais estrangeiras aumentem tanto suas atividades locais de pesquisa e desenvolvimento, como a participação de produtos por elas aqui fabricados no total de suas exportações mundiais. É exigida, portanto, a provisão de condições que permitam superar a concorrência de outros países nos quais se localizam subsidiárias destas empresas (Baumann e Kume, 2013, p. 252).

Segundo os autores, o cenário internacional recente introduz dois novos aspectos desafiadores. O primeiro é a presença crescente de produtos provenientes de países onde o custo de mão de obra é significativamente mais baixo que na maioria dos demais, como os países asiáticos envolvidos crescentemente no comércio internacional de manufaturas. Neste cenário, em uma perspectiva liberal entende-se que restrições à importação de bens de capital afetam o preço de máquinas e equipamentos, um dos motivos pelo qual tais restrições são altamente nocivas aos países em desenvolvimento, haja vista que dificulta o acesso destes países a novas tecnologias, que de forma geral são produzidas nos países desenvolvidos (Baumann e Kume, 2013, p. 252).

Um segundo elemento é o surgimento das cadeias globais de valor em que empresas fatiam seu processo produtivo, comprando serviços ou componentes de serviços, e em que países estão agora nelas inseridos. Em outras palavras, o comércio internacional não é mais limitado a produtos finais, mas abrange de maneira predominante produtos intermediários que fluem nas cadeias globais de valor. As empresas nelas atuantes são grandes, suportam custos decrescentes em regime de concorrência monopolística e apresentam suas filiais e subsidiárias como agentes atuantes. Uma condição essencial para a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor é a redução de barreiras ao comércio internacional (Baumann e Kume, 2013, p. 252).

A inserção do Brasil nas cadeias globais, no entanto, exige novos elementos para o funcionamento das cadeias, com relações comerciais situadas em diferentes países, como a modernização de aduanas, logística, telecomunicações, direitos de propriedade intelectual e comércio eletrônico. Esses elementos requerem uma crescente convergência regulatória. A inserção de elos importantes no interior das cadeias exige que os países assumam compromissos e mostrem resultados.

Segundo os autores, as operações em uma cadeia de valor podem ocorrer de duas maneiras distintas. Em um primeiro formato, a fabricação das peças e componentes de um produto ocorre em diversos países e o componente fabricado em um país constitui insumo para o que é fabricado em outro até que montagem final do produto ocorra em um país específico. Os requisitos necessários para a participação neste formato são reduzidos custos de produção e condições para a fácil importação de insumos em cada estágio. No segundo modelo, praticado no Leste Asiático, a fabricação de peças e componentes ocorre em diversos países e em seguida estes são exportados de maneira direta para o país em que é feita a montagem final. Uma vez mais, é preciso ter baixos custos de produção, facilidade para importar insumos, engenharia eficiente para o processo de montagem e baixo custo de transporte e de coordenação desse processo entre as diversas unidades (Baumann e Kume, 2013, p. 253).

Como bem afirma o IEDI, o funcionamento das cadeias de valor contribui, portanto, para o adensamento produtivo. Em um tecido industrial adensado, os produtores domésticos comercializam a maioria dos insumos e componentes entre eles, mantendo, dessa forma, ligações intersetoriais densas. Ao crescer a demanda por um produto, desencadeia-se uma produção adicional de segmentos a ele conectados na rede produtiva, aumentando também o emprego, a massa salarial, o desenvolvimento tecnológico e a arrecadação tributária (IEDI, 2019b, p. 3).

O adensamento dos segmentos industriais gera efeitos adicionais ao aumento da demanda derivada que decorre de interdependências do processo de produção. Constituem

tais efeitos a geração de economias externas para outros segmentos, isto é, transbordamentos e ganhos sinérgicos em termos de tecnologia, mão de obra qualificada, infraestrutura logística e fornecedores simplificados; a geração de investimentos complementares e a redução dos custos de produção de produtos novos, facilitando a diversificação produtiva (IEDI, 2019b, p. 3).

### **Impactos adicionais da abertura comercial**

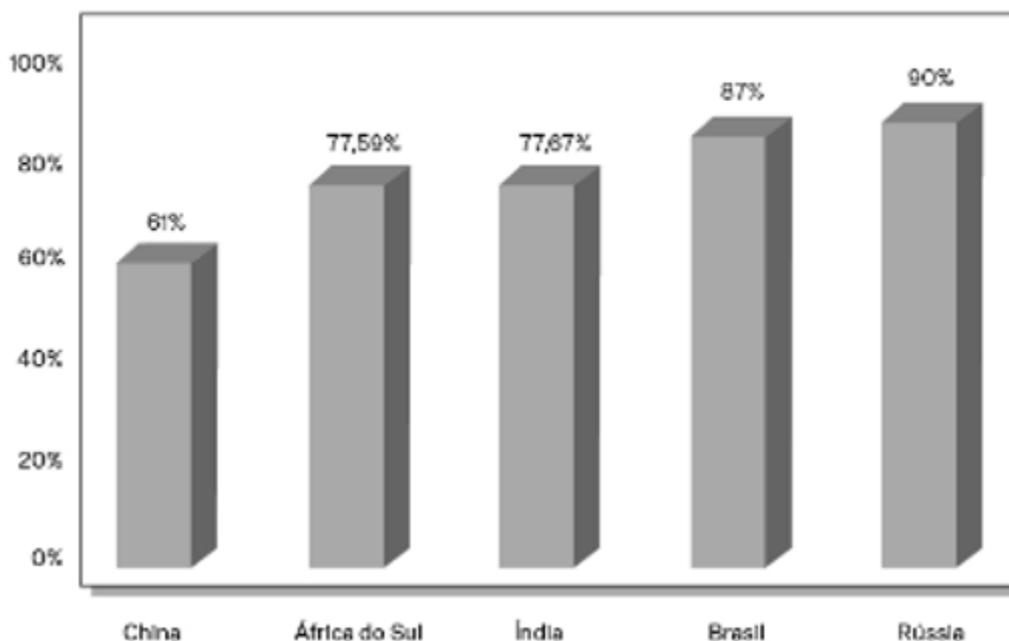
A literatura econômica identificou também impactos da abertura comercial que se estendem além das cadeias globais de valor. Krueger, Katz e Author, em uma análise histórica, verificam que a eficiência na alocação de recursos e a dinâmica dos países da América Latina foram melhoradas após as políticas de abertura comercial implementadas na região entre 1980 e 1990. Em uma perspectiva mais ampla, a realocação da participação no mercado caracterizada por oportunidades de crescimento da produtividade de algumas empresas apresenta seus benefícios devidos à crescente concorrência no mercado internacional e à exposição ao comércio. Outro impacto decorre da função difusora por parte do comércio internacional de pesquisa e desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Por fim, os países que adotaram políticas de liberalização do comércio, apresentaram maiores taxas de crescimento econômico, quando comparados aos países que optaram por uma política comercial mais protecionista. Os países do Leste Asiático, por exemplo, tiveram uma redução considerável na desigualdade de renda após o fortalecimento de políticas econômicas voltadas ao comércio exterior (Krueger, Katz e Author, 1998).

Estudo da OCDE “*Exploring Changes in World Production and Trade*” realiza análise quantitativa do tema, que foram sintetizados pelo IEDI. O estudo apresenta a forma como o Brasil se insere no contexto geral das cadeias globais de valor. O país continua com níveis de inserção nas cadeias globais relativamente menores do que a maior parte dos demais países, mas não invariavelmente inferiores ao do conjunto de países que não integram a OCDE. O valor adicionado importado nas exportações brutas totais passou de 9,6% em 2010 para 12,5% em 2015 e de 13,1% para 16,2% no caso de manufaturados (IEDI, 2019a, p. 6). Em 2015, estes indicadores, respectivamente, foram 9,7% e 11,9% nos países não pertencentes à OCDE (IEDI, 2019a, p. 6). Além disso, o valor adicionado do Brasil incorporado nas exportações estrangeiras caiu de 23,9% do total das exportações brutas do Brasil em 2010 para 19,6% em 2015 e de 21,1% para 15,2% no caso de manufaturas. Em 2015, estes indicadores, respectivamente, foram 21,9% e 16,2% nos países não pertencentes à OCDE (IEDI, 2019a, p. 6).

O valor adicionado por exportações brutas foi também medido em outros estudos acadêmicos. Ornelas, Pessoa e Ferraz partem do entendimento de que os níveis de integração

em cadeias globais de valor podem ser medidos a partir da importância do valor adicionado por valor exportado do país, a qual revela que, quanto menor essa importância, maior a integração do país em cadeias globais de valor. Um país fortemente integrado em cadeias globais de valor importa vários produtos intermediários, adiciona algum valor e os reexporta. Nesse caso, para cada dólar exportado, apenas uma parcela corresponde a valor gerado no próprio país. No caso do Brasil, como se pode observar no gráfico abaixo, o valor das suas exportações gerado em outro país corresponde a apenas 13 centavos para cada dólar ou um terço do nível chinês, muito abaixo do que se espera de países inseridos no processo de fragmentação internacional da produção.

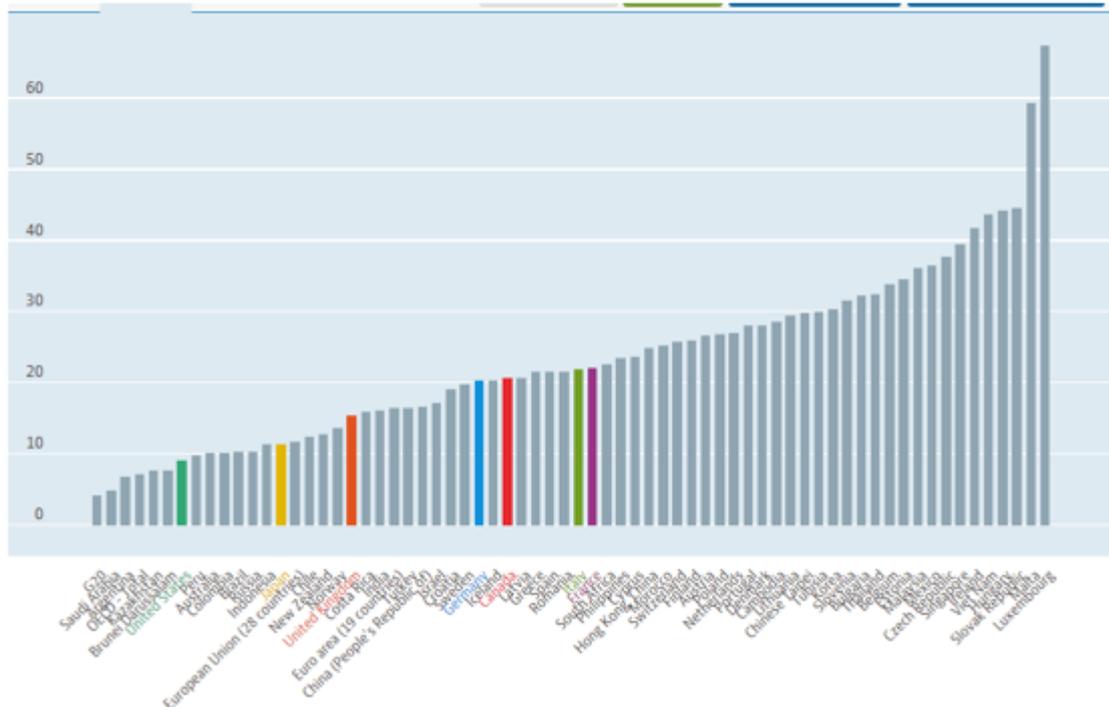
### Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: Dados da OMC e da WIOD

No mesmo sentido, estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico calcula o conteúdo importado das exportações de 64 países. O conteúdo importado das exportações é definido como o percentual de insumos importados inseridos nas exportações totais de um país e reflete a extensão em que um país faz uso de insumos estrangeiros. O Brasil ocupa o 55º lugar e está a frente de poucos países como Colômbia e Peru, o que pode ser observado no gráfico abaixo.

## Conteúdo importado das exportações



Fonte: OCDE

O IEDI, novamente, sintetiza outros importantes aspectos no cenário das cadeias globais de valor. A OCDE analisa os elevados índices de serviços incorporados nas exportações da indústria de transformação (37%) e a baixa emissão de carbono per capita (2,3 toneladas no consumo e 2,2 toneladas na produção em 2015) do Brasil comparativamente aos outros países analisados no estudo. Na OCDE em 2015 a média foi 10,8 toneladas de CO<sub>2</sub> no consumo e 9,5 toneladas na produção (IEDI, 2019a, p. 6).

O estudo da OCDE mencionado do IEDI apresenta alguns efeitos das cadeias globais de valor nos mercados de trabalho. Quanto aos serviços de negócios, em média, na OCDE, o peso da demanda externa nos empregos aumentou de 34% para 38,5% de 2005 a 2015 (IEDI, 2019a, p. 27). No entanto, foi bem mais baixa no Brasil e em outros países como China, Japão, Indonésia, Arábia Saudita, Índia, Estados Unidos e Argentina. A propósito, no Brasil, o percentual dos empregos nos serviços de negócios sustentados por demanda externa se reduziu de 2005 para 2015 de 16,8% para 13,9%. Analogamente, o percentual da remuneração do trabalho no setor de serviços incorporado na demanda externa (sobre o total das compensações do trabalho em serviços de negócios em cada país) aumentou mundialmente de 2005 para 2015, mas diminuiu no Brasil. Enquanto a média da OCDE subiu

de 35,1% para 40%, a brasileira caiu de 18,9% para 16,1% (IEDI, 2019a, p. 27). A retração na média brasileira decorreu também da crise econômica no país em 2015.

### **Características negativas da economia brasileira e a possível abertura por multinacionais**

Outro aspecto dos estudos da OCDE destacado pelo IEDI são os números brasileiros comparativamente mais baixos que os números da OCDE e refletem também a atual conjuntura econômica brasileira. Nos últimos anos, mais frequentes são as notícias sobre o término ou a diminuição de atividades no Brasil de empresas multinacionais estrangeiras atuantes em diversos setores industriais como Ford, Mercedes-Benz, Sony, LG, Roche e Lafarge Holchim. Estas decisões decorrem em parte dos efeitos da atual pandemia e refletem aspectos específicos de cada empresa, mas podem apresentar razões adicionais.

O efeito negativo de inúmeras distorções da economia brasileira não pode ser ignorado. Estas comprometem a competitividade e a evolução futura dos negócios das empresas multinacionais estrangeiras. Não pode ser ignorada também a reconfiguração das cadeias globais de valor frente ao avanço das tecnologias digitais e das estratégias de desenvolvimento industrial adotadas nos últimos anos por países desenvolvidos e por emergentes com economias dinâmicas, a exemplo da China (IEDI, 2021).

O estudo dos professores Fleury, nesse sentido, contribui para a compreensão de alterações estruturais subjacentes ao desinteresse pelo Brasil de algumas empresas multinacionais e estimulam o debate sobre a posição brasileira no cenário industrial de amanhã. Tais contribuições permitem o delineamento de uma estratégia industrial brasileira, que pode tornar o setor digitalizado e sustentável.

O trabalho dos Fleury é pautado em três eixos. São eles a presença e a atuação no país de multinacionais estrangeiras e suas subsidiárias, o posicionamento do Brasil nas cadeias globais de valor e a presença das multinacionais brasileiras nestas cadeias. O trabalho apresenta também os desafios e as oportunidades existentes, ou seja, o espaço de manobra na estrutura industrial global. Uma oportunidade é a digitalização, estratégia muito bem orquestrada pelos governos e pelas empresas. Não foram só as empresas que decidiram que a digitalização era importante, os governos também acharam que se as empresas locais se digitalizassem elas teriam melhores vantagens competitivas para competir contra os novos entrantes que, teoricamente, teriam mais dificuldades para capturar essas novas tecnologias digitais (Fleury e Fleury, 2021).

Os Fleury apontam que a digitalização avançada, muito decorrente dos estímulos dos países desenvolvidos, permite um novo rearranjo de empresas multinacionais. Isso porque

tem consequências importantes sobre a integração das atividades destas empresas que abrange a coordenação, em tempo real, entre funções e unidades de negócio. É possível que se controle virtualmente o que quer que seja de qualquer lugar do mundo (*digital twin*), e a prática da realocação (*re-shoring ou back-shoring*), possibilitando instalar a produção próxima a mercados consumidores realmente relevantes, sem necessariamente enfrentar grandes desafios logísticos (Fleury e Fleury, 2021).

Antes de adentrar na análise de multinacionais estrangeiras no Brasil, Fleury e Fleury mencionam a existência de um problema conceitual segundo o qual empresas estrangeiras com sede no país passam a ser empresas brasileiras. Este fenômeno acarreta um conjunto de distorções nas análises, principalmente as estatísticas (Fleury e Fleury, 2021).

O estudo de sucursais de multinacionais no Brasil permite a verificação de que a transformação digital promove a fragmentação de tais empresas, sendo que cada função está delimitada a um nó da rede que seja mais conveniente. A fragmentação possibilita que as multinacionais adotem novos critérios para a localização de *sites*. Ainda se tem o tamanho do mercado do país ou região, que é importante e sempre vai ser, mas há também a mistura entre capacitação tecnológica e risco país e, dependendo dessa composição, têm-se diferentes nós das redes sendo localizados em um ou outro país. No caso do Brasil, o país poderá ficar fundamentalmente como centro de distribuição, de serviço e de produção e a ideia integral de subsidiária, provavelmente, desaparecerá (Fleury e Fleury, 2021).

O lugar do Brasil pode variar em diversos setores. Os professores Fleury acreditam que a presença no Brasil de multinacionais em setores tradicionais como o automobilístico será reduzida a um nível mínimo necessário para atendimento dos mercados locais, ou então serão simplesmente fechadas. Já em setores onde o país tem ou pode ter protagonismo internacional (agroindústria, bioeconomia, óleo e gás, energia, extração de metais raros etc.), serão mantidas as subsidiárias com inteligência, mais agregadoras de valor. O papel previsto do desenvolvimento industrial será neutro nos setores tradicionais, mas ele será contributivo em setores com protagonismo internacional: agroindústria, bioeconomia, óleo e gás, energia, extração e metais raros (Fleury e Fleury, 2021).

Em termos de cadeias globais de valor em 2020, os professores explicam que, em decorrência da pandemia de Covid-19, ocorreu um fenômeno de ruptura total e geral seguido de uma reestruturação. Atualmente as empresas líderes destas cadeias estão analisando como se reorganizarão e o elemento importante a ser considerado, segundo Fleury e Fleury, é que existe uma clara interferência governamental neste processo. A tendência, segundo Afonso Fleury, é que as cadeias globais de valor se reorganizem de modo a ficarem mais curtas e cada vez mais nacionalizadas. O Brasil, no entanto, não apresenta papel de relevo nestas cadeias. O país encontra-se limitado a abrigar subsidiárias de multinacionais em setores de

tecnologia intensiva que produzem para o mercado interno. Existe também forte dependência de importação de insumos e componentes de elevado conteúdo tecnológico cuja inovação localiza-se em países da OCDE. O progresso brasileiro nas cadeias globais de valor deve, portanto, considerar o papel das multinacionais brasileiras (Fleury e Fleury, 2021).

Esta condição do Brasil nas cadeias globais de valor prejudica o desempenho do setor exportador brasileiro. O gráfico abaixo é ilustrativo a esse respeito e apresenta a variação do número de firmas entre 2000 e 2012 na África do Sul, na Bélgica, no Brasil, no México e na Turquia.



Fonte: Banco Mundial

O fraco desempenho brasileiro na atividade exportadora é perceptível. Até meados dos anos 2000, o Brasil apresentava uma trajetória de aumento consistente no número de firmas exportadoras, chegando a ultrapassar a África do Sul e a Bélgica (um país desenvolvido, mas com economia bem menor que a brasileira) (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 31). Essa trajetória, no entanto, foi revertida desde 2004. É importante lembrar também que o Brasil deveria possuir muito mais firmas exportadoras que todos os países representados na figura,

simplesmente por ter uma população e uma economia muito maiores que as de todos eles (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 31).

Dados relativos à quantidade, ao tamanho e à operação de empresas exportadoras brasileiras podem ser extraídos da literatura que analisou o período de 2006 a 2008. O Brasil distingue-se quando comparado aos demais países nos seguintes aspectos: tem um número de firmas exportadoras por habitante muito baixo; sua firma exportadora típica vende muito no mercado externo; suas maiores firmas exportadoras têm participação pequena no total de vendas externas do país; as taxas de entrada e de saída no mercado externo são baixas e a taxa de sobrevivência, definida como a probabilidade de uma nova firma exportadora continuar a exportar no ano seguinte à sua entrada no mercado externo, é alta (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 32-33).

Estas características podem ser interpretadas a partir da literatura acadêmica. Segundo Ornelas, Pessoa e Ferraz, a avaliação do ingresso de uma empresa doméstica no mercado externo considera como fatores essenciais a incerteza quanto à obtenção de lucros e os custos irrecuperáveis intrínsecos à entrada no mercado internacional, em outras palavras, os custos a serem suportados por empresas que começam a exportar, mas que não podem ser recuperados caso as empresas sejam mal sucedidas em sua empreitada. Em países onde esses custos irrecuperáveis são altos, a incerteza sobre a lucratividade no mercado externo faz com que poucas firmas decidam experimentar como exportadoras, o que faz com que a taxa de entrada no mercado externo desses países seja baixa. Curiosamente, a taxa de saída também é baixa, porque as firmas que experimentariam a atividade de exportar, ou seja, aquelas que tentariam exportar caso os custos de entrada fossem menores são as que, em média, não são especialmente produtivas. O problema das baixas taxas de entrada e de saída é que várias das firmas que decidem não testar o mercado externo poderiam ser lucrativas nessa atividade. A baixa produtividade média das empresas que começam a exportar decorre do fato de que esse grupo inclui algumas empresas muito eficientes, mas também outras muito pouco eficientes. Por isso, entre as firmas que começam a exportar em cada ano, muitas desistem rapidamente ao se descobrir incapazes de gerar lucro no mercado externo (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 34-35).

O processo de participação de empresas em atividades exportadoras ocorre de maneira muito mais lenta no Brasil que em outros países. Para Ornelas, Pessoa e Ferraz, com base nos dados de 2006 a 2008 que abrangem 45 países, o Brasil apresenta, entre todos os países as menores taxas de entrada e saída e a maior taxa de sobrevivência dos entrantes. Além disso, em sintonia com o reduzido número de firmas exportadoras por 1000 habitantes, os altos custos irreversíveis implicam um baixo número de firmas exportando. Por outro lado, como relativamente poucas empresas entram no mercado externo e as que

o fazem são via de regra as que exportam menores volumes no momento em que entram, o valor das vendas externas da empresa exportadora típica do Brasil é muito alto como indica o valor das exportações por exportador mediano. Essa análise revela que o setor exportador brasileiro é muito pouco dinâmico quando comparado ao do resto do mundo, cuja consequência é o reduzido número de empresas buscando o mercado externo e com isso raras empresas brasileiras se destacam no mercado internacional (Ornelas, Pessoa e Ferraz, 2020, p. 36-37).

Por outro lado, os professores Fleury evidenciam que, com base em pesquisa de 2020 de David Kupfer e Luciano Coutinho, a indústria brasileira estava pouco inserida na transformação digital. A partir do diagnóstico, eles mostraram que apenas 2% delas poderiam ser classificadas como indústria 4.0 e cerca de 28% como indústria 3.0. Com base em tais dados, Fleury e Fleury realizaram uma pesquisa com as empresas multinacionais mais expostas à concorrência com o intuito de verificar o possível envolvimento delas na economia digital. O resultado desta *pesquisa* foi o seguinte: das 92 empresas pesquisadas, as que tiveram melhor desempenho foram as do agronegócio e, obviamente, aquelas chamadas de *born digital* (como o Nubank); em terceiro e quarto lugares ficaram as dos setores de serviços e manufatura. (Fleury e Fleury, 2021).

A partir destes elementos, os professores Fleury apresentam elementos de uma estratégia industrial brasileira. Primeiro, em setores tradicionais as multinacionais já definiram seus focos (NAFTA, União Europeia e Ásia) e a América Latina, por enquanto, não é considerada, o que direciona suas operações latino-americanas para atender aos mercados locais, com pouco investimento em competências tecnológicas. Estas multinacionais dificilmente levariam o Brasil a integrar cadeias globais de valor. Segundo, nos setores em que o Brasil é protagonista internacional, existem condições de empresas nacionais assumirem uma posição de comando na gestão das cadeias e de multinacionais estrangeiras promoverem *spillovers* tecnológicos. Um exemplo bem sucedido é a estrutura criada pela Petrobras na ilha do Fundão para que águas profundas sejam exploradas. Em terceiro lugar, no caso das multinacionais brasileiras, elas podem explorar oportunidades nas cadeias de produção fazendo *upgrade*, se dirigindo cada vez mais para posições a jusante, mais agregadoras de valor, através da internalização de avanços tecnológicos, obtidos com parcerias com *startups* ou acumulados em suas filiais no exterior. É possível, por exemplo, a repatriação de conhecimentos, que são absorvidos e aperfeiçoados em ecossistemas de inovação locais, buscando o desenvolvimento das cadeias locais de produção, com o envolvimento de *startups* e a expansão da atuação em espaços que ainda não são contestados (Fleury e Fleury, 2021).

## Conclusões parciais

A análise da literatura permite que se levantem algumas conclusões. A mais importante é que avanços na abertura permitem o desencadear de vários fatores positivos:

- o aumento significativo da participação das exportações no PIB é entendido como a única via para o desenvolvimento da indústria e do setor de serviços que sejam competitivos no nível internacional;
- o aumento da parcela das exportações no PIB não se fará a custa de uma contenção da demanda interna, uma vez que não se objetiva um maior superávit comercial, ao contrário, às exportações acrescidas corresponderão maiores importações em igual magnitude e a demanda interna será a mesma que antes, com a diferença que uma parcela maior dela será atendida por importações já que uma parcela maior do PIB se destinará às exportações;
- o que se antecipa com a integração é uma maior demanda por mão de obra e um aumento do salário real dos trabalhadores;
- a abertura possibilita a integração competitiva das empresas localizadas no país às cadeias mundiais de valor;
- uma condição essencial para a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor é a redução de barreiras ao comércio;
- a presença maciça das multinacionais é um ativo importante para o país poder integrar-se às cadeias mundiais de valor;
- a abertura permite maior competitividade com produtos provenientes de países onde o custo de mão de obra é significativamente mais baixo que na maioria dos demais como os países asiáticos envolvidos crescentemente no comércio internacional de manufaturas;
- a eficiência na alocação de recursos e a dinâmica de países melhoraram após as políticas de abertura comercial implementadas;
- o comércio internacional apresenta função difusora de pesquisa e desenvolvimento nos países em desenvolvimento e
- os países que adotaram políticas de liberalização do comércio apresentaram maiores taxas de crescimento econômico e uma maior redução de desigualdade de renda, quando comparados aos países que optaram por uma política comercial mais protecionista.

### **Capítulo 3: Os caminhos para a integração ao comércio mundial**

Diante do fraco desempenho da indústria do Brasil no cenário internacional, torna-se relevante analisar quais seriam as estratégias possíveis para sua maior inserção competitiva.

São duas as estratégias de integração ao comércio mundial: uma via cooperativa de acordos comerciais com parceiros que permitam complementação e uma via unilateral, com rebaixamento planejado de tarifas e de barreiras regulatórias. Cada uma tem como consequência vantagens e desvantagens. A análise é relevante no momento atual, na medida em que o governo levanta a possibilidade de uma composição destas duas vias. Seriam elas: junto ao Mercosul, negociar a redução unilateral das alíquotas de importação e de forma conjunta ou individual, acelerar a negociação de alguns acordos preferenciais.

#### **Abertura por meio de acordos comerciais**

Em termos de integração comercial, acordos preferenciais de comércio são instrumentos tradicionais de inserção internacional, como atestam os mais de 300 acordos notificados à OMC. São estratégias que permitem retomar o crescimento e gerar empregos.

Face às dificuldades que os países desenvolvidos vêm enfrentando para que o crescimento econômico seja retomado de forma sustentável, aumenta o interesse pelo comércio como incentivo à demanda agregada. Dentro do grupo de políticas que buscam estimular o crescimento econômico, a busca de acesso a novos mercados ganha importância. Como defende a SECEX, seguindo conclusões de amplos estudos realizados pela OMC e Banco Mundial, esses acordos permitem acesso dos agentes produtivos nacionais a insumos e tecnologias de ponta, além de aumentarem a concorrência no mercado doméstico, com estímulos à inovação e à produtividade (SECEX, 2020, p. 40). Esse processo também traz implicações positivas para a competitividade das empresas domésticas nos mercados estrangeiros e proporciona produtos mais baratos e mais variados aos consumidores brasileiros. Acordos preferenciais de comércio passaram a ser, desde a década dos 1990, instrumento relevante de política comercial e podem ser entendidos como um elemento irreversível da regulação do comércio internacional. Estes acordos se multiplicaram nos anos 2000 e cerca de 300 deles já foram notificados à OMC (SECEX, 2020, p. 40).

Além da redução de tarifas entre as partes do acordo, mais importante ainda é a negociação de um quadro regulatório comum que ultrapassem as regras básicas da OMC.

Dependendo do tamanho do bloco, tais regras podem afetar não apenas o comércio entre os países signatários, como também os países fora de tais acordos, principalmente

regras além do quadro da OMC como serviços, propriedade intelectual e meio ambiente ou digital. As regras negociadas nos acordos preferenciais de comércio (APCs) e nos mais recentes mega-acordos, por meio de disposições específicas, podem interferir no acesso a mercados das partes, mas também no comércio dos demais países que, ao não adotarem determinados *standards* ou normas como padrões trabalhistas e ambientais, estipulados nesses APCs, irão enfrentar dificuldades nas suas exportações. Atualmente a negociação dos acordos se concentram em regras sobre: barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mudança climática, eficiência energética, direitos humanos, direitos dos animais, padrões privados, emissões de carbono, regulação da economia digital, dentre outros. Essas regras, muitas vezes, têm efeito igual ou maior que a redução das tarifas e a elaboração cuidadosa de regras de comércio que se adequem às particularidades das economias dos parceiros de um APC pode inclusive ser mais importante que a negociação de tarifas.

Assim, é importante que os operadores econômicos atentem, que a superação do isolamento do Brasil não está limitada à negociação de tarifas para a entrada do país em novos APCs, fato que é pouco ressaltado nas discussões. Não adianta abaixar tarifas se o quadro das regras não for também negociado: o reconhecimento mútuo de certificadoras vale mais que pontos de tarifas. No momento atual, é relevante que o Brasil desenvolva um modelo comum de regras, definindo, mais do que reduções tarifárias, medidas que se adaptem às necessidades da economia brasileira e permitam o aumento das exportações de bens e serviços. O isolamento do Brasil apenas agrava o quadro de baixo desempenho das exportações brasileiras. Nas negociações com países desenvolvidos, as regras dos acordos comerciais tornam-se ainda mais relevantes, uma vez que suas tarifas pautadas no princípio da nação mais favorecida são, em média, baixas e, portanto, a preferência obtida seria menos expressiva, enquanto as barreiras não tarifárias desses mesmos países possuem impacto significativo no comércio internacional.

As negociações brasileiras no passado em busca de acesso a mercados apresentaram resultados limitados. Dados do Siscomex revelam que, após a criação do Mercosul, foram negociados acordos comerciais em conjunto pelo bloco na América Latina com o Chile e a Bolívia em 1996, com o México em 2002, com Equador, Colômbia e Venezuela em 2004, com o Peru em 2005, com Cuba em 2006, com a Colômbia em 2017, os quais estão em vigor. Fora da América Latina, foram negociados e estão vigentes acordos comerciais do Mercosul como bloco com Egito e Israel e acordos secundários de alcance parcial com Índia e União Aduaneira da África Austral. O Brasil sozinho apresenta acordos vigentes com Angola, Argentina, Guiana e São Cristóvão e Névis, México, Panamá, Paraguai, Suriname, Uruguai e Venezuela. Como afirmam Rios e Veiga, estes acordos são entendidos como acordos comerciais sem envergadura relevante, inseridos no marco de uma política mobilizada essencialmente por

preocupações defensivas em que a dimensão negociada de política comercial se manteve em condição de hibernação nos últimos anos (Rios e Veiga, 2013, p. 14).

Conclusões semelhantes já vinham sendo expostas há anos. O país buscou apenas acordos em um caminho Sul-Sul, os quais apresentaram resultados muito restritos no comércio exterior. Como já afirmava Silber, a especialização internacional com países em desenvolvimento é desejável, mas é limitada pelo tamanho do mercado e pela semelhança de dotação de fatores de produção. Por outro lado, a ausência de acesso preferencial aos mercados de renda alta explica a participação declinante das exportações de manufaturados para esses mercados. É necessário que o Brasil conclua acordos comerciais com seus principais parceiros comerciais. O país, no entanto, chega atrasado neste caminho em comparação com seus vizinhos latino-americanos banhados pelo Pacífico (Silber, 2014).

Para Bacha, dado o amplo mercado interno que abrirá às exportações dos demais países do mundo, o Brasil estará em condições de fazer negociações vantajosas para a abertura compensatória dos mercados de seus parceiros comerciais. O certo é que o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul (Bacha, 2013, p. 8).

Para além das características dos acordos acima enumerados, das inferências imediatas delas extraídas e das características da economia brasileira, a experiência brasileira revela que, sem considerar as orientações políticas e ideológicas dos sucessivos governos no país desde a década de 1990, dificuldades estiveram presentes nas negociações dos acordos preferenciais com as principais economias mundiais. Como analisado por Rios e Veiga, com os países desenvolvidos, os interesses demandantes brasileiros concentram-se nos temas que compõem o núcleo duro do protecionismo nesses mercados, principalmente o acesso a mercados e regras para produtos agrícolas. Já os interesses defensivos se concentram na indústria, hegemônica na economia política doméstica das negociações comerciais e pouco interessada nos ganhos de acesso a mercado que poderiam resultar dessas negociações, já que as tarifas industriais são em geral muito baixas em países desenvolvidos (Rios e Veiga, 2013, p. 14).

É necessária uma mudança da postura brasileira no universo dos acordos bilaterais. Como salientado pelo IEDI, ao evitar esforços para concluir acordos bilaterais com países e blocos econômicos estratégicos, o Brasil pode adquirir no comércio internacional um espaço condizente com o tamanho de sua economia, o que permite o acesso a novos mercados para suas exportações. Os acordos comerciais provocarão um efeito colateral positivo, ao estabelecerem padrões mais elevados para a competitividade do Brasil, principalmente no que se refere à inovação e tecnologia. Isso demandará um ambiente mais amigável para

pesquisa e desenvolvimento como pode ser verificado em países que investem maciçamente nesta área, colhendo excelentes resultados (IEDI, 2018, p. 17).

Críticas à abertura por meio de acordos comerciais estão também presentes na literatura. Stiglitz (2017) entende que, em países desenvolvidos onde não há pleno emprego, o livre comércio pode estimular mais perdas de emprego do que a criação de empregos e que quaisquer ganhos limitados são distribuídos de maneira desigual, com trabalhadores não qualificados recebendo poucos benefícios decorrentes do comércio. Neste cenário, políticas de apoio social são necessárias para que sejam compensados efeitos negativos decorrentes do comércio internacional. Apesar dos limitados ganhos previstos decorrentes de acordos de livre comércio, o mesmo autor entende que a integração econômica é ainda desejável.

Conclusões no mesmo sentido são defendidos por Valls, que defende alianças apenas com os países latinos, que como o Brasil, possuem pouco poder de barganha no comércio mundial e favorecem o sistema multilateral, além de propiciarem a formação de redes de comércio e de cadeias de produção, em um cenário de possível aumento do protecionismo no mundo (Valls, 2021, p. 17).

## **Quadro atual**

No atual governo, a negociação de acordos comerciais foi definido como elemento central da estratégia brasileira de inserção na economia internacional. Os acordos são entendidos como estimuladores da competitividade e do desenvolvimento econômico do país. Depois da conclusão das negociações de acordo preferencial com do Mercosul-União Europeia e do acordo de regulação Brasil-EUA, estão em negociação acordos preferenciais com Canadá e Coreia do Sul, e início de negociações com Cingapura, Indonésia e Vietnã.

### - Acordo Mercosul–UE

Em 2019, foi concluída a negociação do Acordo Mercosul- União Europeia, depois de 20 de discussões.

Trata-se do primeiro acordo significativo de integração econômica com países desenvolvidos. Suas características serão apresentadas em capítulo posterior.

### - Acordo sobre convergência regulatória Brasil-EUA

Estratégia diferente foi seguida no pacote comercial Brasil-Estados Unidos, composto por um protocolo formado por anexos que tratam de convergência regulatória: facilitação de comércio, boas práticas regulatórias e anticorrupção.

O protocolo complementa as regras do acordo de comércio e cooperação econômica bilateral entre Brasil e Estados Unidos, reativado em março de 2019. O protocolo disciplinada regras comerciais e de transparência e estabelece a possibilidade de que as partes insiram anexos suplementares através de emendas.

A regulação da facilitação do comércio é caracterizada pela abrangência (SECEX, 2020, p. 41). Seus compromissos alcançam autoridades aduaneiras e diversas agências governamentais intervenientes no comércio exterior. Os dispositivos inovadores alcançam a redução de custos e prazos nas trocas comerciais por intermédio de intensiva utilização de meios tecnológicos avançados. Os compromissos que merecem ser salientados tratam do reconhecimento mútuo dos programas de operador econômico autorizado (OEA), da previsão de soluções antecipadas por parte das autoridades aduaneiras e da utilização de meios eletrônicos no comércio. Na seção sobre transparência, os dispositivos regulam a publicação na Internet de diversas informações relevantes acerca da legislação e dos procedimentos pertinentes ao comércio exterior de bens. Há compromissos importantes para o uso de tecnologias no processamento das exportações e importações com o intuito de reduzir tempos e custos das operações, que consistem em medidas vinculadas a emprego de documentos eletrônicos, pagamentos eletrônicos, interoperabilidade entre guichês únicos de comércio exterior e automação na gestão de riscos, inclusive com o emprego de *machine learning* e inteligência artificial. O protocolo estipula também seção que regula o tratamento a ser atribuído a produtos agrícolas, tema de interesse de ambas as partes (SECEX, 2020, p. 41).

O protocolo sobre boas práticas regulatórias possibilita a melhoria e a implementação de instrumentos de boas práticas regulatórias pelo Brasil (SECEX, 2020, p. 42). Ele está alinhado também com os esforços do governo federal para tornar o ambiente de negócios no Brasil mais transparente, previsível e aberto à concorrência, garantindo que a intervenção do Estado ocorra apenas quando necessário e não seja demasiadamente onerosa para a sociedade. Os compromissos que se destacam são os seguintes: a previsão de órgão ou mecanismo central de coordenação, com o objetivo de coordenar e supervisionar a adoção de boas práticas regulatórias pelo governo federal; a publicação de agenda regulatória por parte dos reguladores e a publicação de relatório anual de regulações por parte dos países, garantindo maior previsibilidade e transparência para o administrado; a realização de consulta pública na edição de regulações e a oportunidade de sugestão de melhorias a regulações existentes por parte do administrado; análise de impacto regulatório para regulações de impacto relevante, garantindo a oportunidade de comentar por parte do administrado e a obrigatoriedade de que a administração contemple as alternativas possíveis à regulação implementada, dentre as quais deve-se considerar a alternativa de não regular e a revisão das regulações existentes, com o objetivo de se verificar se a regulação atingiu o objetivo

almejado, ainda é relevante, ou se as circunstâncias atuais apresentam alternativas à regulação vigente (SECEX, 2020, p. 42). No tema de boas práticas regulatórias, o Brasil aderiu também às seguintes recomendações da OCDE em 2020: *“Improving the Quality of Government Regulation”* e *“Regulatory Policy and Governance”*.

O protocolo sobre anticorrupção destaca-se por ser um dos primeiros negociados no plano internacional (SECEX, 2020, p. 43). Os compromissos estabelecem que cada parte deve adotar ou manter padrões que proíbam um funcionário público de solicitar ou aceitar suborno, subornar um funcionário público, incluindo um funcionário público estrangeiro, e auxiliar ou encorajar tais crimes; que Brasil e EUA devem adotar ou manter padrões para proteger os acusadores que reportam esses atos às autoridades competentes; que a integridade entre funcionários públicos federais deve ser promovida e que as partes adotem ou mantenham medidas sobre a manutenção de livros e registros, divulgações de demonstrações financeiras e padrões de contabilidade e auditoria para proibir o pagamento de suborno. A assinatura deste protocolo destaca, por fim, o compromisso conjunto com o combate à corrupção e ao suborno (SECEX, 2020, p. 43).

#### - Base de acordos

Foi criada também em 2020 ferramenta para compartilhamento de informações sobre acordos comerciais negociados e em negociação pelo Brasil. Para que os benefícios dos acordos comerciais sejam inteiramente gozados pela sociedade civil e pelo setor privado brasileiro, é importante que as informações sobre o andamento das negociações, assinatura e entrada em vigor dos acordos, mercados disponíveis e compromissos realizados sejam amplamente divulgadas e de fácil acesso. A página sobre acordos comerciais apresenta informações sobre acordos em vigor, negociações em andamento e resumos dos compromissos. A página sobre preferências tarifárias permite a busca por preferências tarifárias para importação ou exportação, discriminadas por país terceiro, código tarifário ou nome do produto (SECEX, 2020, p. 71).

#### **Em síntese**

A análise acima possibilitou, portanto, a identificação dos seguintes efeitos decorrentes da abertura por acordos comerciais:

- aumento do acesso a mercados e acesso dos agentes produtivos nacionais a insumos e tecnologias de ponta, além de aumentarem a concorrência no mercado doméstico, com estímulos à inovação e à produtividade;

- aumento da competitividade das empresas domésticas nos mercados estrangeiros e disponibilização de produtos mais baratos e mais variados aos consumidores brasileiros;
- construção de um quadro regulatório com regras sobre diversos temas relacionados ao comércio internacional que impactam diretamente o comércio de bens e serviços e com efeito igual ou maior que a redução das tarifas;
- a especialização internacional em acordos preferenciais com países em desenvolvimento é desejável, mas é limitada pelo tamanho do mercado e pela semelhança de dotação de fatores de produção;
- o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul e
- os acordos comerciais provocarão um efeito colateral positivo, ao estabelecerem padrões mais elevados para a competitividade do país, principalmente no que se refere à inovação e tecnologia.

### **Abertura por meio de uma via unilateral**

A abertura comercial unilateral proporcionaria a exposição do setor produtivo à concorrência internacional, o que traria benefícios para os produtores, via rebaixamento os custos de insumos e componentes e para os consumidores, via preços de produtos finais.

Essa estratégia, contudo, para diminuir o risco de fechamento de indústrias menos competitivas, requer que a carga tributária interna também seja rebaixada em termos internacionais comparativos. Ponto central seria modificar e simplificar a estrutura de impostos e tributos que, ao longo das décadas, se transformou em uma aberração e que exige altos custos de cumprimento.

Aberturas comerciais devem ser planejadas por etapas bem definidas, ao mesmo tempo em que o país enfrenta os gargalos da produção como transporte, energia e saneamento. Planejamento e transparência são elementos essenciais.

A literatura econômica apresenta sugestões para uma abertura comercial unilateral bem sucedida. Como defendido pelo IEDI, uma sugestão plausível seria considerar uma reforma tributária com base no conceito de tarifa única ou limitada a duas alíquotas com o intuito de reduzir a quantidade de barganhas setoriais entre os diversos ramos da indústria. A redução dos custos sistêmicos do país contemplaria, portanto, iniciativas para modificar e

simplificar a estrutura de impostos e tributos que, ao longo de décadas, se transformou em um emaranhado indecifrável e custoso em sua gestão (IEDI, 2018, p. 16).

O mesmo é defendido por Bacha, para quem a reforma fiscal recairia sobre a carga tributária que incide sobre as empresas, a qual seria simplificada e reduzida sem que a dívida pública fosse aumentada. Nesse sentido, Bacha propõe a seguinte fórmula: fixar um limite superior para o crescimento dos gastos públicos igual à metade do crescimento potencial do PIB, estimado como sendo aquele observado nos últimos dez anos. Para reduzir o espaço de manobra para contabilidades criativas que subestimem os aumentos dos gastos, através de orçamentos paralelos, essa meta seria suplementada por limites também para o crescimento da dívida pública bruta. O detalhamento da reforma fiscal deve ser feito a partir de estudo sobre os diversos componentes do gasto público e sobre as reformas necessárias para manter sua expansão sob controle. A reforma fiscal contribuiria para diminuir o custo Brasil, que é o principal problema com que se defrontam as empresas brasileiras para enfrentar a concorrência internacional (Bacha, 2013, p. 6).

Uma segunda sugestão proposta por Bacha é a substituição da proteção contra importações por meio de tarifas por uma proteção decorrente do câmbio. Trata-se de anunciar uma redução substancial, a ser implantada de forma progressiva, das tarifas às importações, dos requisitos de conteúdo nacional, das preferências para compras governamentais, das amarras aduaneiras e portuárias e das especificações técnicas de produtos distintas daquelas adotadas internacionalmente (Bacha, 2013, p. 6).

O IEDI enfatiza outro aspecto importante, relacionado com a necessidade de se liderar movimento de facilitação do comércio exterior por meio da remoção de obstáculos burocráticos, da eliminação do uso de papel e do aprimoramento do Portal Único de Comércio Exterior, que permite ao exportador acesso a todos os órgãos oficiais para operacionalizar suas vendas (IEDI, 2018, p. 16). Deve ser destacada também a necessidade de aperfeiçoar os canais de financiamento às exportações de forma decidida, mas transparente, de modo a demonstrar os benefícios gerados à economia como um todo (IEDI, 2018, p. 16).

## **Avanços**

O tema da facilitação tem recebido atenção de diversos governos, com a criação, em 2020 do Comitê Nacional de Facilitação do Comércio (CONFAC). Os principais objetivos do comitê previstos no artigo 2º do Decreto 10373/2020 são orientar, coordenar, harmonizar e supervisionar as atividades operacionais dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal relativas às importações e exportações, com vistas à implementação das políticas e das diretrizes determinadas pelo Comitê-Executivo de Gestão da CAMEX, à implementação do

acordo AFC da OMC e à redução dos custos de cumprimento com exigências da Administração Pública Federal. A pauta de discussões trata da implementação de compromissos estabelecidos no AFC e das questões notificadas pelo Brasil para posterior efetivação como o processamento prévio da documentação de importação, trânsito de mercadorias e o programa de OEA e a agenda de modernização de processos de comércio exterior a partir do Portal Único.

O Portal Único de Comércio Exterior é a mais importante medida de redução de burocracia e facilitação do comércio exterior brasileiro. Constitui não apenas a criação de um espaço único para a centralização da atuação do governo com agentes privados que atuam no comércio internacional, mas permite também que procedimentos de importações e exportações sejam reformulados, o que possibilita torná-los mais eficientes e harmonizados. Subjazem a essa iniciativa os conceitos de transparência, disponibilidade de informações, eficiência do procedimento, cooperação, harmonização da atuação de órgãos governamentais e gestão de riscos. Está também inserido no Portal Sistemas de Comércio Exterior (Siscomex) que utiliza instrumentos de última geração de automação e tecnologia da informação com o intuito de elaborar uma estrutura mais atualizada e racional para o comércio internacional brasileiro.

Avanços substanciais quanto à utilização do Portal Único de Comércio Exterior foram obtidos. A principal funcionalidade disponibilizada é a possibilidade de realização de operações sujeitas a licenciamento de importação de competência da SECEX, no caso de utilização de cotas tarifárias e, também, para a compra de bens usados (SECEX, 2020, p. 28). Ao longo de 2021, poderão ser registradas na nova plataforma as demais operações submetidas ao controle da SECEX, além das importações que exijam a intervenção de outros atores governamentais, a exemplo do MAPA, do Inmetro e da ANP (SECEX, 2020, p. 28). Outra novidade é a implantação da nova rotina de pagamento de tributos no comércio exterior, a partir de Documento de Arrecadação de Receitas Federais numerado, que proporciona maior segurança e simplificação dos processos, como o de restituição de valores (SECEX, 2020, p. 29). O Portal Único também recebeu melhorias no módulo que auxilia os operadores privados com a classificação fiscal de suas mercadorias exportadas ou importadas, o CLASSIF (SECEX, 2020, p. 29). Foram criadas funcionalidades como a consulta *online* das Notas explicativas do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias e a pesquisa integrada de informações (SECEX, 2020, p. 29).

Em termos da política de financiamento às exportações, foi adotada a resolução GECEX 12/2020. Em linhas gerais, esta resolução está alinhada às melhores práticas internacionais, busca aprimorar a governança dos programas, busca tornar mais eficiente a utilização dos

recursos públicos e amplia a participação de diversos órgãos e do setor privado (SECEX, 2020, p. 77).

Outro ponto é vital para as atividades do comércio, uma substancial melhoria da infraestrutura portuária e de transporte, que poderiam ser agilizadas por meio de concessões e parcerias público-privadas. Como demonstram estudos recentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, melhorias na infraestrutura de transporte podem fazer com que o Brasil aumente o volume e a diversificação de suas exportações, bem como distribua os benefícios do comércio exterior de modo mais regionalmente uniforme, o que constitui benefício duplo de um país que ainda não alcançou uma participação no mercado mundial coerente com seu tamanho e enfrenta disparidades regionais agudas (BID, 2013, p. 49).

### **Consequências da abertura**

A imposição da abertura trará consequências. Para Bacha, sob um regime de câmbio flutuante esse anúncio terá o efeito de desvalorizar o câmbio, pois os agentes financeiros passarão a comprar dólares e a vender reais, para lucrar com o aumento da demanda de dólares que ocorrerá para efetuar as importações adicionais que serão facilitadas (Bacha, 2013, p. 6-7). Esse elemento é entendido como central, pois é ele que, dando acesso a insumos modernos, possibilitará a integração da indústria brasileira ao comércio internacional e a aferição de ganhos tecnológicos, de escala e de especialização. O Brasil continuará a ser um grande exportador de *commodities*, mas dificilmente macrossetores inteiros se beneficiarão ou se verão prejudicados pela abertura. É certo que os instrumentos de proteção que serão diminuídos ou eliminados parecem ser hoje mais importantes para a indústria de transformação do que para a agricultura ou a mineração, mas a indústria será a principal beneficiada da redução de impostos, já que a atividade primária é relativamente menos taxada. Além disso, na margem da expansão do comércio, a indústria de transformação se beneficiará de economias de escala e de especialização que não estão presentes na agricultura, pois essa opera sob um regime de custos crescentes, ao ocupar terras menos produtivas ou mais distantes. Também, embora de forma seletiva, a indústria será a maior beneficiada do acesso a insumos importados mais baratos e de maior qualidade (Bacha, 2013, p. 7).

Neste contexto, o comércio internacional atual, sobretudo para países extensos e com produção diversificada ocorre em cadeias globais de valor com características peculiares. O comércio moderno das cadeias mundiais de valor é predominantemente intrassetorial e não entre setores; é proeminentemente intrafirmas e não entre firmas; e é majoritariamente intraprodutos (em insumos ou componentes) e não entre produtos (em bens finais). O

princípio das vantagens comparativas continua válido nas cadeias mundiais de valor, mas necessita ser interpretado em termos de estágios, atividades e tarefas e não de produtos ou de indústrias. É por isso também que se pode antecipar que a abertura comercial deverá resultar em pouca mudança do ponto de vista dos bens finais produzidos ou do tamanho relativo dos grandes setores de atividade. A importância desse ponto genérico deriva do fato de ele implicar que não deverá haver grandes deslocamentos na estrutura produtiva do país, ou seja, de que é pequena a distância, em termos geográficos, de produtos e de processos, que empresas e trabalhadores deverão percorrer para adaptar-se a uma maior integração do comércio internacional (Bacha, 2013, p. 7).

Uma questão que merece atenção é o sequenciamento da abertura. Para Bacha, por um lado, aparentemente facilitaria a aceitação do programa por parte da indústria caso o rebaixamento das tarifas começasse pelos insumos para somente mais à frente chegar aos produtos finais. Isso poderia significar, no entanto, que a tarifa efetiva da produção de automóveis ficaria ainda maior do que já é atualmente. Outra alternativa é pensar em um programa que, ao cabo de um número de anos, objetive a uniformização da tarifa efetiva para todos os produtos, exceto possivelmente aqueles produzidos por indústrias nascentes. A partir desse princípio, o sequenciamento da abertura poderia ser determinado por considerações de economia política, relacionadas à obtenção de apoio de empresários, trabalhadores e consumidores ao programa (Bacha, 2013, p. 7).

Para Bacha, na definição do sequenciamento de abertura, certamente haverá espaço para a realização de acordos comerciais em primeiro lugar em relação aos países que se proponham a assinar acordos comerciais com o Brasil. A abertura em relação aos demais países ficaria mais para o fim do processo. Isso deverá ser estímulo suficiente para induzir os parceiros comerciais brasileiros a firmarem esses acordos para terem acesso mais rápido ao mercado interno brasileiro. Em uma abertura unilateral, os ganhos comerciais que vierem dos acordos serão adicionais àqueles propiciados por uma política de dinamização do crescimento econômico brasileiro (Bacha, 2013, p. 8).

## **Conclusões parciais**

A análise da abertura unilateral permite a extração de algumas conclusões:

- a abertura comercial unilateral proporcionaria a exposição do setor produtivo à concorrência internacional, o que traria benefícios para os produtores e para os consumidores;
- esta exposição requer que a carga tributária seja reduzida no nível interno;

- para a abertura comercial ser bem sucedida, é possível considerar uma reforma tributária com base no conceito de tarifa única ou limitada a duas alíquotas com o intuito de reduzir a quantidade de barganhas setoriais entre os diversos ramos da indústria;
- outra via para a abertura unilateral é a substituição da proteção contra importações por meio de tarifas por uma proteção decorrente do câmbio;
- tarefas adicionais do governo são liderar um movimento de facilitação do comércio exterior por meio da remoção de obstáculos burocráticos, da eliminação do uso de papel e do aprimoramento do Portal Único de Comércio Exterior;
- a substancial melhoria da infraestrutura portuária e de transporte é uma medida facilitadora de comércio adicional;
- a vontade política do poder executivo e do poder legislativo é também necessária para que as medidas acima mencionadas sejam anunciadas e
- o sequenciamento da abertura poderia ser determinado por considerações de economia política, relacionadas à obtenção de apoio de empresários, trabalhadores e consumidores ao programa.

## **Capítulo 4: O Mercosul como obstáculo ou potenciador para a abertura comercial brasileira**

Questão que se impõe é analisar se a iniciativa regional de integração – o Mercosul – foi ou não instrumento catalisador da integração do Brasil à economia mundial. Após 30 anos, pode o Mercosul ser considerado instrumento positivo ou negativo da abertura comercial brasileira? O intuito da análise é avaliar se é possível avançar na abertura sem prejudicar os compromissos do Brasil com o Mercosul, cujo mercado é importante para a indústria brasileira.

### **Características econômicas do Mercosul**

Antes de avaliar o Mercosul como obstáculo ou potencializador da abertura comercial brasileira, é necessário entender suas principais características. O bloco acaba de celebrar 30 anos de existência e é caracterizado ora como bem-sucedido, ora como antiquado e disfuncional. No plano econômico, os elementos positivos referem-se à integração mediante criação de acordos parciais para a eliminação de diversas barreiras ao comércio, dentre elas as alfandegárias e as burocráticas, além da normalização de produtos e outras providências de interesse dos signatários. Conquistas adicionais reconhecidas na literatura são a paz e o aumento do intercâmbio entre as nações (Amaral Júnior, 2021). Por outro lado, os elementos negativos dizem respeito às dificuldades das negociações dentro do bloco, que ocorrem há décadas sem resultado e a tentativa de emular a União Europeia, o que cerceia a soberania brasileira (Baptista, L.O., 2018). Estes elementos negativos são alguns dos fatores que explicam a profunda crise de identidade do bloco, que se traduz na dúvida sobre o sentido da integração e reverbera na definição de metas a serem perseguidas. As difíceis relações entre Brasília e Buenos Aires, a indisposição argentina de celebrar novos acordos de livre-comércio, os desentendimentos sobre a tarifa externa comum e a reivindicação uruguaia de liberdade para participar de acordos comerciais tornam o presente instável e o futuro incerto (Amaral Júnior, 2021).

Um exame dos números é relevante. Dados estatísticos demonstram que os objetivos econômicos do bloco, quais sejam, incrementar o comércio intra-bloco e extra-bloco estão longe de terem sido alcançados.

Os números revelam a continuada e limitada participação de Brasil e Argentina no comércio internacional em exportações e importações e ressaltam o papel crescente da China,

que se acabou se tornando o principal parceiro comercial dos respectivos países nos últimos cinco anos.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à concentração das exportações intra-regionais de Brasil e Argentina que se concentram no setor automóveis e auto-peças, setor que está fora das regras do Mercosul e segue lógica de matrizes sediadas no exterior.

### Exportação e importação entre Argentina, Brasil e China

#### Participação de Brasil e Argentina no comércio internacional em exportações

	1995	2000	2015	2020
Argentina	0,41%	0,41%	0,35%	0,31%
Brasil	0,90%	0,85%	1,17%	1,20%

Fonte: International Trade and Market Access Data

#### Importação de bens argentinos pelo Brasil em dólares

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	9.084.526.540	9.445.651.277	11.128.984.988	10.650.947.790	7.897.095.769

Fonte: Comexstat

#### Importação de bens chineses pelo Brasil em dólares

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	23.349.925.863	27.553.978.176	35.157.236.888	36.028.297.004	34.778.441.387

Fonte: Comexstat

#### Importação de bens brasileiros pela Argentina em dólares

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	13.605.454.585	17.872.381.999	15.577.112.888	10.093.942.950	8.648.775.540

Fonte: INDEC

#### Importações de bens chineses pela Argentina em dólares

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	24.077.025.064	30.188.522.491	27.655.917.343	19.352.687.325	17.305.115.335

Fonte: INDEC

No comércio entre Brasil e Argentina, é possível precisar os principais produtos exportados e importados. As tabelas a seguir apresentam estes dados. O comércio intra-zona de outros bens industriais tem perdido espaço na pauta.

#### Principais produtos exportados pelo Brasil para a Argentina

NCM	Descrição	2020 – Valor FOB
87032310	Automóveis com motor explosão, 1500 < cm <sup>3</sup> <= 3000, até 6 passageiros	746.720.144
87032210	Automóveis com motor explosão, de cilindrada superior a 1.000 cm <sup>3</sup> , mas não superior a 1.500 cm <sup>3</sup> , com capacidade de transporte de pessoas sentadas inferior ou igual a seis, incluindo o motorista	474.074.593
87012000	Tratores rodoviários para semi-reboques	213.929.351
87042190	Outros veículos automóveis com motor diesel, para carga <= 5 toneladas	148.147.104
87032100	Automóveis com motor explosão, de cilindrada não superior a 1.000 cm <sup>3</sup>	145.222.984
87043190	Outros veículos automóveis com motor a explosão, carga <= 5 toneladas	132.356.899
26011210	Minérios de ferro e seus concentrados, exceto as piritas de ferro ustuladas (cinzas de piritas), aglomerados por processo de peletização, de diâmetro superior ou igual a 8mm e inferior ou igual a 18mm	128.725.714
12019000	Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura	124.555.932
87042210	Chassis com motor diesel e cabina, 5 toneladas < carga <= 20 toneladas	113.207.976
87089990	Outras partes e acessórios para tratores e veículos automóveis	90.104.127

Fonte: Comexstat

### Principais produtos importados pelo Brasil da Argentina

NCM	Descrição	2020 – Valor FOB
87042190	Outros veículos automóveis com motor diesel, para carga <= 5 toneladas	1.491.720.384
10019900	Outros trigos e misturas de trigo com centeio, exceto para semeadura	991.158.236
87032210	Automóveis com motor explosão, de cilindrada superior a 1.000 cm <sup>3</sup> , mas não superior a 1.500 cm <sup>3</sup> , com capacidade de transporte de pessoas sentadas inferior ou igual a seis, incluindo o motorista	248.194.342
87033390	Automóveis com motor diesel, cm <sup>3</sup> > 2500, superior a 6 passageiros	218.268.549
11071010	Malte não torrado, inteiro ou partido	210.800.491
10039010	Cevada cervejeira	159.702.442
4022110	Leite integral, em pó, com um teor, em peso, de matérias gordas, superior a 1,5 %, sem adição de açúcar ou de outros edulcorantes	151.688.767
20041000	Batatas, preparadas ou conservadas, exceto em vinagre ou em ácido acético, congeladas	146.928.892
84082090	Outros motores diesel/semidiesel, para veículos do capítulo 87	144.051.627
7032090	Alhos, frescos ou refrigerados, exceto para semeadura	139.449.275

Fonte: ComexStat

A política brasileira de comércio externo deve cumprir as regras vigentes no Mercosul que foram negociadas com os demais países membros. Em termos de cumprimento, verifica-se que o país compartilha com os outros membros uma tarifa externa comum, mas apresenta ressalvas às regras do bloco decorrentes de exceções à tarifa comum e da adoção de barreiras não tarifárias. Existem informações de que 40% dos produtos estão incluídos em listas de exceção.

Torna-se necessário avaliar o que tem impedido o avanço da abertura comercial e para que o Mercosul deixe de ser um obstáculo para a consecução deste objetivo ou se, em um cenário contrário, o Mercosul e o cumprimento de suas regras podem potencializar a abertura comercial do país.

Dados do IEDI de 2018 revelam que o Mercosul corresponde a aproximadamente 10% da corrente comercial brasileira, percentual inferior ao alcançado no auge de suas operações,

que foi de 15%. Dados adicionais revelam que, entre 2011 e 2020, o crescimento médio do bloco foi de 1%. Em termos estaduais, o Mercosul é o primeiro ou o segundo destino de exportações de sete estados brasileiros: Amazonas, Ceará, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Ademais, a pauta comercial do bloco está concentrada em produtos manufaturados com maior valor agregado. Em termos da concretização do objetivo das cadeias globais de valor, o Mercosul é importante, pois o primeiro passo seria a formação de cadeias regionais, que foi a estratégia adotada pelos principais atores do comércio mundial como Alemanha, China e Estados Unidos. A ausência de uma cadeia nesses moldes na América do Sul cria as condições para outros países ou blocos ocuparem este espaço, o que pode ocorrer com uma eventual aproximação com o México, que poderia abrir oportunidades para aprofundar uma cadeia regional de valor (IEDI, 2018, p. 10).

Como bem argumenta o IEDI, as ressalvas acima mencionadas implicam em uma falta de consenso, fato que constitui obstáculo para decisões estratégicas. Se quisermos dotar o Mercosul de maior dinamismo, não podemos conceber o bloco como algo externo, em relação ao qual não temos responsabilidade. O Mercosul tem servido como uma excelente desculpa para muitas das resistências internas ao processo de inserção externa da nossa própria economia (IEDI, 2018, p. 10).

### **Os debates em torno da TEC**

Previamente ao exame dos fatos que remontam às discussões políticas em torno da diminuição da TEC, cabe identificar o tratamento do tema dentro do bloco. Ao longo de seus 25 anos de existência, a TEC nunca foi revista de maneira mais ampla. O tema tem sido discutido desde março de 2019, quando o GMC, instância executiva do Mercosul, estabeleceu mandato para que o Grupo *Ad Hoc* prosseguisse estudos para *Analisar a Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum (GAHTEC) e apresente uma proposta de revisão da TEC, contendo prazos e condições de implementação* (SECEX, 2020, p. 35). Durante o ano de 2020, as negociações entre os membros do bloco para a revisão da TEC continuaram.

As discussões técnicas entre os membros do bloco têm sido orientadas no sentido de estabelecer uma estrutura tarifária mais eficiente e adequada ao objetivo de promover a maior inserção dos países do Mercosul no comércio internacional, bem como de ampliar a capacidade do bloco de contribuir para o aumento da competitividade e a integração de suas economias (SECEX, 2020, p. 35). Nesse exercício, avalia-se a necessidade de aproximar a estrutura tarifária do Mercosul dos níveis praticados internacionalmente, por meio da implementação gradual de novos níveis tarifários, de forma a acomodar as necessidades de adaptação do setor produtivo à nova realidade tarifária (SECEX, 2020, p. 35-36).

As possibilidades de abertura a partir do Mercosul: redução da TEC e negociação individual de acordos

Durante o início do governo Bolsonaro e o final da gestão de Macri, a fase caracterizada por divergências decorrentes de diferentes linhas ideológicas parece superada. Tais diferenças provocaram várias paralisias no bloco, quando decisões importantes deveriam ter sido tomadas.

Como aponta o IEDI, este foi um alento temporário, mas não suficiente para deixar de lado a necessidade de conferir algum grau de flexibilidade ao bloco de modo a evitar que novos impasses em relação a temas relevantes ocorram no futuro. Há que se discutir a possibilidade de decisões por maioria qualificada em relação a determinados tipos de matéria. Essa medida permitiria, por exemplo, que países membros pudessem negociar acordos comerciais, sob determinadas condições preestabelecidas, sempre oferecendo aos demais a possibilidade de adesão posterior, de acordo com seus interesses e ritmos próprios (IEDI, 2018, p. 11).

Os fatos mais recentes, no entanto, não são animadores no sentido de caracterizar o Mercosul como fórum de cooperação entre seus membros e como potencializador da abertura comercial do país. Na reunião virtual de março de 2021, que objetivava comemorar os 30 anos de existência do bloco, a Argentina apresentou reclamações à proposta brasileira e uruguaia de tornar o bloco mais aberto à concorrência externa, o que ampliou as divergências existentes entre os membros. Segundo a SECEX, na proposta do Brasil, apoiada pelo Uruguai, foi defendida uma redução linear imediata de 10% da tarifa externa comum (TEC) seguida de outros 10% até o final do ano. O governo argentino, ao contrário, concorda apenas com reduções pontuais, mas não com uma redução linear que abranja todos os produtos. Em termos mais precisos, o governo argentino, em razão de sua condição econômica e dos possíveis efeitos da medida brasileira sobre sua indústria, aceitou apenas uma redução de 10% para 75% de suas posições tarifárias em janeiro de 2022. A proposta brasileira pode ser interpretada como correta, uma vez que possibilitaria benefícios decorrentes da abertura comercial, sobretudo para o Brasil que tem economia fechada.

As chances de aprovação da proposta brasileira foram, no entanto, reduzidas após a nota conjunta dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso na imprensa, na qual apoiaram a posição do presidente argentino Alberto Fernández de não reduzir de imediato a TEC como defendeu o governo brasileiro. No mesmo sentido, o Conselho Empresarial Brasil-Argentina (Cembrar) manifestou concordância com a posição de Fernández de que o momento atual não seria adequado para reduções tarifárias unilaterais por parte do Mercosul. O Cembrar mencionou também como prioridades para a relação Brasil-Argentina, na segunda metade do ano, a criação de uma comissão de facilitação de comércio entre os

países, a adoção de medidas que aproximem marcos normativos e regulatórios em setores essenciais e o incentivo do uso pelos dois governos de documentos eletrônicos.

Em nota mais recente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a IndustriALL Brasil que reúne sindicatos de trabalhadores na indústria, pediram também ao governo a suspensão da proposta de redução da TEC no percentual anunciado e de flexibilização da negociação de acordos com terceiros países. As entidades argumentam que não houve consultas a representantes dos segmentos industriais e dos trabalhadores ou avaliações de impacto, que a redução unilateral de tarifas acentuaria uma concorrência desigual decorrente de problemas contínuos de competitividade no Brasil e que negociações comerciais individuais prejudicariam o bloco e seu poder de barganha nas negociações, bem como possibilitariam a abertura a mercados para países que faziam uso de práticas desleais e ameaçavam de maneira efetiva a produção e o emprego no país. A integração internacional do Brasil estaria, portanto, limitada a produtos de baixo valor agregado e as cadeias regionais em que as empresas brasileiras estão inseridas como as de aço, máquinas, automotivos e fármacos seriam prejudicadas. Por fim, as entidades entendiam que a reversão do percurso de desindustrialização seria necessária para que a economia brasileira fosse integrada no comércio de produtos com maior valor agregado e com maior conteúdo tecnológico, que possibilitará a criação de empregos que requeiram trabalhadores com melhor qualificação e melhor remuneração.

Estes exemplos de desentendimentos são constantes no bloco, o que contribui para a continuidade do protecionismo que mantém inalterados mercados conhecidamente improdutivos. O desentendimento entre Argentina e Brasil apresenta também efeito paralisante, retira o foco de questões práticas, faz com que o Mercosul se torne alvo de críticas de pessoas que buscam ganhos políticos internos e acentua o desafio da continuidade do Mercosul como bloco.

O desentendimento em torno da redução da TEC, por outro lado, permite a compreensão da posição brasileira por trás da proposta apresentada. O atual governo do Brasil defende postura mais liberal. Para o Ministério da Economia, a TEC foi estabelecida em 1995 e no ponto de vista brasileiro, não atende os anseios de maior integração ao mundo. Isso se refere à incapacidade de obter insumos mais baratos e tecnologias mais baratas e a condições de competitividade no que se refere ao acesso a produtos que aumentem a competitividade da indústria brasileira. Para o Ministro da Economia, a revisão da TEC não é, no entanto, solução que resolverá todos os problemas de competitividade. Qualquer revisão da TEC deve vir acompanhada de outras reformas, ações e medidas para reduzir o custo Brasil e para maior inserção comercial de forma responsável, transparente e gradual. Estes

elementos estão presentes em todas as ações da economia. Neste aspecto, o Ministro demonstra estar atento a que os dois movimentos aconteçam de maneira concomitante.

A revisão da TEC é entendida como medida necessária para o encaminhamento de forma gradual e lenta da maior integração. Segundo o Ministro, o valor da TEC corresponde a uma das tarifas externas mais altas do planeta. Hoje, a TEC poderia ser dita como peça de ficção, pois existem perfurações enormes na faixa de 30 a 40% dela. Há diversidade de regimes especiais como a lista de exceções à tarifa externa comum (LETEC), a lista de desabastecimento, o regime de ex-tarifário<sup>11</sup>, drawback<sup>12</sup> e outros dois regimes de matérias-primas que somente Paraguai e Uruguai aplicam.

O governo brasileiro entende, portanto, que não há efetivamente uma tarifa externa comum com tantas perfurações. O Brasil está preso à TEC, pois tem menos acesso aos regimes especiais, fato importante a ter em consideração neste debate. Há diferença de objetivos bastante expressiva no que se refere a Brasil e Argentina em termos de integração ao mundo, abertura e ritmo de abertura.

Nesse cenário, uma proposta adicional do governo brasileiro, bem como do governo uruguaio é a de que, diante de sucessivos impasses, a flexibilização seja ampliada para cada membro realizar acordos bilaterais de comércio. Esta proposta assemelha-se ao entendimento de que o Mercosul necessita de uma grande reforma, com nova estrutura institucional, adequada à realidade atual e apta a ser útil ao país, que será de partir para uma rede de acordos bilaterais que complementem ou superem as dificuldades das grandes negociações multilaterais como as da OMC. O governo do Brasil entende a atuação em bloco como impeditiva de outros acordos comerciais, como ocorreu com o tratado com a União Europeia.

Ademais, os planos de flexibilização do Mercosul defendidos pelo Brasil são interpretados pelos argentinos como algo que poderia levar à violação do tratado de Assunção. A flexibilização proposta também poderia violar a decisão CMC 32/00, a qual proíbe que os membros assinem individualmente acordos.

Por outro lado, vale lembrar que, apesar da conclusão das negociações Mercosul-UE, existe forte resistência à aprovação do Parlamento Europeu em decorrência da postura do

---

<sup>11</sup> Este regime consiste na redução, temporária e excepcional, da alíquota do imposto de importação de bens de capital e de informática e de telecomunicação, bem como de suas partes, peças e componentes grafados na TEC como BK e BIT, respectivamente, quando não houver a produção nacional equivalente.

<sup>12</sup> O drawback em regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou isenção de tributos incidentes dos insumos importados e/ou nacionais vinculados a um produto a ser exportado. O objetivo é trazer facilidades para empresas que trabalham com comércio exterior.

atual governo do Brasil em relação à proteção do meio ambiente e da condescendência com o desmatamento da Amazônia.

A proposta brasileira de flexibilização do Mercosul consiste em tema em discussão que foi debatido em reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) do final de abril de 2021, na qual foi possível também compreender a posição brasileira. Na ocasião, o Ministro da Economia transmitiu a mensagem de que cada país do bloco apresentasse necessidades específicas e que, nessas circunstâncias, diferentes velocidades de desgravação tributária poderiam ser adotadas. O ponto de reflexão destacado é a necessidade de modernizar a dinâmica negociadora do Mercosul, uma vez que o processo decisório é extremamente lento. Como no Mercosul, o consenso é a regra, avanços são difíceis. Ele é necessário para indicar os produtos em relação aos quais é possível a abertura das negociações. Há poder de veto sobre os países com os quais o Mercosul pode negociar, uma vez que, se o produtor não quer ofertar o produto, o produto não será ofertado dentro do modelo que existe atualmente. Há poder de veto também, quanto aos prazos de desgravação do produto, já que, dentro de um contexto em que Brasil e Argentina têm objetivos muito díspares, há sempre o desafio de se chegar a acordo.

Diante deste impasse, o Brasil entende que é necessário buscar um caminho em que um país que não deseja avançar não deve impedir outros países a realizar outros movimentos no sentido da abertura comercial. A busca por autonomia sobre com quais países negociar, quais produtos ofertar e quais prazos de integração está no coração das reflexões dentro do Mercosul. Na proposta brasileira de flexibilização, o país deixa claro que não fala de flexibilização à área de livre comércio no Mercosul e não coloca em xeque as preferências tarifárias dentro dos países do Mercosul, que permaneceriam intocadas. O Brasil trata da negociação com terceiros países e questiona se faz sentido ter os sócios do Mercosul como freios e contrapesos para as negociações em determinados momentos. O alinhamento entre os quatro membros do bloco existiu no passado e negociações expressivas foram concluídas, mas atualmente o Mercosul está novamente ao sabor de choques ideológicos.

O atual cenário do Mercosul é difícil, como evidente nos setores automotivo e do açúcar, nos quais adequações foram necessárias por conta da situação na Argentina. A Argentina impôs licenciamentos não automáticos com atrasos que fogem às regras do bloco, dos acordos bilaterais automotivos e dos prazos da OMC e barreiras não tarifárias aos produtos brasileiros. Vários produtos passaram a ter licenças não automáticas. Quanto ao açúcar, persiste o interesse da Argentina de integrá-lo ao Mercosul para proteger a deficiente indústria argentina.

O BID faz balanço correto da situação, com cenário do Mercosul caracterizado por medidas unilaterais de política comercial, com consequências negativas para o comércio do

bloco. Parte significativa das medidas unilaterais com implicações para o comércio intrarregional adotadas em 2019 e no primeiro semestre de 2020 está relacionada à deterioração do quadro macroeconômico na Argentina. Como em outras oportunidades, o arsenal de medidas mobilizadas para enfrentar a piora da situação macroeconômica incluiu o recurso a instrumentos de política comercial, como a tributação das exportações e a imposição de licenças não automáticas às importações e da taxa de estatística. Outras medidas implementadas por um membro com efeitos concretos ou potenciais sobre o comércio intrarregional são aquelas de proteção contingente como as medidas *antidumping*. Estas foram aplicadas principalmente pela Argentina e, com base na condução das consultas bilaterais e plurilaterais, é possível inferir que são introduzidas na Comissão de Comércio do Mercosul. A quase totalidade de medidas *antidumping* adotadas no comércio intra-Mercosul se refere a decisões argentinas tendo exportações brasileiras como alvo (BID, 2020, p. 16). As medidas unilaterais somadas às diferenças entre medidas e políticas regulatórias dos membros do Mercosul prejudicam, assim, a pretendida livre circulação de bens no bloco.

### **Avanços institucionais**

Apesar dos constantes desentendimentos e da paralisia atual, para além das dificuldades de redução tarifária, o bloco tem recentemente avançado na atenuação de barreiras técnicas ao comércio dentro do Mercosul. Alguns desses avanços são apontados pelo BID.

O ato normativo de maior importância é o Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio (IFCs), previsto na Decisão 16/19. Trata-se de marco geral destinado a abrigar toda e qualquer iniciativa voltada para avançar na superação de barreiras regulatórias de caráter técnico ao comércio intrabloco. Normas internacionais relevantes, documentos dos Subgrupos de Trabalho do Mercosul e as melhores práticas internacionais são identificados pela Decisão como as principais referências regulatórias a serem utilizadas na negociação das iniciativas facilitadoras de comércio (BID, 2020, p. 12).

O tema está inserido na agenda de convergência regulatória e de redução das barreiras técnicas. A decisão avança na proposta de um instrumento (as IFCs) de tratamento e eventual remoção das barreiras identificadas que vai além do que se estabelece na normativa da OMC aplicável às barreiras técnicas (BID, 2020, p. 12). Vale observar, no entanto, que o instrumento tem caráter voluntário e cooperativo, além de flexível, na medida em que as ferramentas a serem mobilizadas por cada IFC dependerão de características do problema a enfrentar, mas também dos setores e produtos para cujo comércio se puder negociar IFCs (BID, 2020, p. 12).

Possíveis avanços decorrentes de negociações conjuntas bem sucedidas também podem advir da agenda externa do Mercosul. Esta abrange quatro iniciativas de negociação com Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano e pode possibilitar alternativas ao caminho sul-sul de abertura comercial trilhado pelo Brasil. Todas as iniciativas sofreram interrupção devido à pandemia de COVID-19. Antes disso, porém, as negociações com o Canadá eram as que estavam mais avançadas até que processos eleitorais no Canadá e na Argentina levassem a um arrefecimento no ritmo das negociações. As negociações com a Coreia do Sul também estão relativamente avançadas, mas este processo negociador enfrenta intensas resistências entre os representantes do setor industrial de Argentina e do Brasil (BID, 2020, p. 18).

Importantes avanços na agenda externa do Mercosul com outras regiões do mundo, não receberam destaque, com o a conclusão de cronogramas bilaterais de liberalização entre o Mercosul e os parceiros andinos. No tema de acesso a mercados, com a evolução dos cronogramas de desgravação tarifária dos acordos do Mercosul com os países andinos, não há mais, praticamente, barreiras tarifárias sobre bens entre os sócios do Mercosul e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela (BID, 2020, p. 18-19).

Este cenário permite a atribuição de contornos mais claros ao projeto de criação progressiva de um Espaço de Livre Comércio na ALADI que tomou forma por meio da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI. O Espaço de Livre Comércio deveria incluir os seguintes componentes: acesso a mercados, normas e disciplinas comuns, apoio aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDER) e matérias complementares. Os principais “elos faltantes” no que se refere à conformação de uma área de livre comércio de bens entre os países da ALADI dizem respeito às relações entre três países do Mercosul (Argentina, Brasil e Paraguai) e México (BID, 2020, p. 19).

A SECEX também enfatiza que esforços adicionais no sentido de modernizar o Mercosul também têm sido realizados pelo lado brasileiro. Estes recaem sobre a revisão do regime de origem do Mercosul, a adequação do setor automotivo ao bloco, a adequação do setor açucareiro ao bloco, a administração e o controle de cotas de importação a terceiros países e o comércio eletrônico. Na primeira área, busca-se modernizar os dispositivos do regime de origem com o foco na simplificação do texto, nas atualizações no tema de origem no mundo, nas melhores práticas internacionais e nas posições assumidas pelo bloco nos acordos comerciais recém negociados (SECEX, 2020, p. 36).

Na segunda área, busca-se, nas discussões do Comitê Automotivo do Mercosul, a plena incorporação do setor automotivo no bloco (SECEX, 2020, p. 36). Do ponto de vista do Brasil, a adequação do setor automotivo à união aduaneira deveria observar tanto os acordos bilaterais entre os sócios quanto as normas mais modernas negociadas recentemente nos acordos comerciais com a União Europeia e EFTA (SECEX, 2020, p. 36). O Brasil defende

também um enfoque pragmático para o tratamento do tema, com avanços graduais nos vários aspectos relacionados ao processo de incorporação do setor ao bloco (SECEX, 2020, p. 36).

Na terceira área, a inexistência do livre comércio de açúcar entre os membros do bloco constitui uma lacuna no processo de integração. Em 2020, os países do bloco lograram reativar as discussões sobre o setor, por meio do restabelecimento do Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro (GAHAZ). Nas reuniões do grupo, foram mantidas discussões preliminares sobre o estado de situação do setor açucareiro em cada um dos países, bem como sobre formas de avançar na discussão do tema. O Brasil tem reafirmado sua posição sobre a importância de serem eliminadas as últimas exceções ao livre comércio intrabloco, além da necessidade de adequação das concessões intrabloco para o setor às realizadas no âmbito de negociações comerciais com outros países e grupos de países (SECEX, 2020, p. 36-37).

Em outra área, a administração e o controle de cotas de importação recairiam principalmente sobre as cotas tarifárias de importação previstas nos acordos comerciais com a União Europeia e com a EFTA. Diante da ausência de um mecanismo comum de controle de cotas na importação, o Brasil apresentou a proposta de criação do Comitê Ad Hoc sobre o Controle de Cotas do Mercosul (CAH-COTAS), aprovada pela CCM em junho de 2020 (SECEX, 2020, p. 37). Após o trabalho contínuo das equipes técnicas, foi criado o Sistema de Administração e Controle de Cotas de Importação outorgadas pelo Mercosul a terceiros países ou grupos de países (SACIM) (SECEX, 2020, p. 37).

Finalmente, foi concluída em 2020 a negociação do acordo sobre comércio eletrônico do Mercosul. O acordo abrange uma série de disciplinas regulatórias alinhadas com as melhores práticas globais, os compromissos acordados nos acordos comerciais mais abrangentes sobre a matéria e as recomendações de organismos e fóruns internacionais, como o G20 e a OCDE. As principais disciplinas são as seguintes: proibição de imposição de direitos aduaneiros sobre transmissões eletrônicas, aceitação de assinaturas digitais, alinhamento das normas nacionais de proteção ao consumidor “*online*” com as normas sobre a matéria vigentes no MERCOSUL, adoção e a manutenção de marcos legais relativos à proteção de dados pessoais, livre transferência de informações por meios eletrônicos para fins comerciais, proibição da exigência de instalação de servidores dentro do próprio território como contrapartida para realização de negócios, proteção contra mensagens comerciais não solicitadas, facilitação do comércio por meios eletrônicos e cooperação por meio da troca de experiências, informações e dados, com o objetivo de maximizar oportunidades proporcionadas pelo comércio eletrônico para micro, pequenas e médias empresas (SECEX, 2020, p. 37-38).

## **Caminhos para o Mercosul propostos pela literatura**

Em face dos reduzidos avanços em barreiras técnicas ao comércio e da crise institucional no bloco, a literatura acadêmica tem avaliado o atual cenário e também sugerido caminhos alternativos.

Uma proposta levantada por Barbosa é permitir que os países-membros avancem entendimentos com base em ofertas individuais, prazos e ritmos de negociação diferenciados, desde que negociações conjuntas entre dois ou mais membros com terceiros países, incluindo as já iniciadas, não avancem por interesse ou oposição de um país (Barbosa, 2021). Por outro lado, a proposta contempla que qualquer país-membro poderá iniciar negociações tarifárias em grupo ou individualmente se a prioridade ou a não inclusão no plano de negociações externas de um terceiro país ou grupo de países não for considerada satisfatória para um ou mais países membros (Barbosa, 2021).

É importante a compreensão precisa do alcance da proposta pelas implicações políticas, pois, na hipótese de sua aprovação, o Mercosul poderia deixar de ser a união aduaneira estabelecida no Protocolo de Ouro Preto para se transformar em uma área de livre-comércio, com a eliminação da TEC, em função de negociações individuais. Ao Brasil não deveria interessar que o Mercosul se transforme em área de livre-comércio, pondo fim ao grupo regional, em desrespeito ao Tratado de Assunção. Apesar da ênfase dos governos uruguaio e brasileiro, de um lado, e argentino, do outro, defendendo posições opostas, declarações públicas das autoridades dos três países deixam claro que o fim do Mercosul não está na agenda, nem sua transformação em área de livre-comércio (Barbosa, 2021).

Uma avaliação oposta é adiantada por Almeida, que considera ser o Mercosul o culpado pela paralisia na agenda brasileira de política de comércio externo. Sugere opções no sentido de abandonar a união aduaneira imperfeita e caminhar na direção dos acordos preferenciais com países que representam mercados relevantes para as exportações brasileiras. Diante deste cenário, os quatro países necessitariam honrar os compromissos firmados com os europeus no âmbito do acordo birregional entre o Mercosul e a União Europeia e depois partir para negociar com outros países ou blocos como a Aliança do Pacífico, por exemplo (Almeida, 2020, p. 486).

Considera Almeida que o Mercosul pode não ser estrategicamente importante para o Brasil no nível macroeconômico. Por outro lado, o Mercosul segue sendo extremamente relevante no nível microeconômico para dezenas, centenas, milhares de empresas de todos os portes, dimensões e especializações, assim como para o agronegócio de maneira geral, uma vez que gera alguns bilhões de dólares de comércio intrarregional e é responsável por centenas de milhares de empregos em todas as cadeias produtivas. Nesse ponto, há que se

destacar as muitas empresas brasileiras ainda instaladas na Argentina e os investimentos argentinos no Brasil, com destaque para as áreas de agroindústria e serviços. Esses fatos revelam que os membros do bloco apresentam interesses em comum como a exportação de produtos do agronegócio, o que sugere a possibilidade de aproveitar melhor o bloco que pode ser visto como uma oportunidade comercial (Almeida, 2020, p. 486).

Para Almeida, a agenda de tarefas do Mercosul é inconclusa. Muitas opções atingem grandes interesses em cada um dos países membros, o que inevitavelmente depende não só de uma grande capacidade de liderança interna dos presidentes respectivos, uma vez que muito depende de reformas nas respectivas legislações nacionais. Não se tem certeza, por outro lado, do quanto de visão de estadista cada um dos dois presidentes de Brasil e Argentina possam ter para desafiar *lobbies* poderosos com tendências protecionistas, como também para desenhar, juntos com seus ministros e as contrapartes em cada um dos países membros e associados, as reformas que o bloco terá de empreender em uma futura reorganização institucional (Almeida, 2020, p. 486).

Barbosa apresenta outras opções alternativas. Na hipótese de o Brasil apoiar a posição argentina nas duas propostas, estaria aberta a porta para que se possa reconstruir, independentemente de ideologias, uma relação normal com seu maior parceiro no Mercosul, o que é do interesse nacional, deixando para trás o gritante silêncio entre os presidentes dos dois países. Dada a relevância do tema, essas decisões não deveriam ser adotadas sem ampla consulta ao setor empresarial, ao Congresso Nacional e a outros agentes setoriais interessados em participar do processo de integração do Mercosul. Sugere que, se os presidentes brasileiro e argentino tiverem a capacidade de ouvir seus diplomatas, seus conselheiros econômicos mais sensatos, bem como a comunidade empresarial, vão provavelmente desistir da insana ideia de enfraquecer o Mercosul e passarão a encontrar maneiras de renovar o diálogo bilateral, mesmo que apenas restrito ao terreno econômico-comercial. A transparência e a previsibilidade são fundamentais para a definição de estratégias e de investimentos por parte das empresas privadas, pois, dependendo das negociações, poderá ser necessária alguma modificação do tratado de Assunção (Barbosa, 2021).

Amaral Júnior, conclui que a revigoração do bloco apresenta como condição essencial o *animus societatis*. Este consiste na vontade inequívoca dos países-membros de superarem os problemas capazes de debilitar a integração e pressupõe que a integração seja um imperativo que permita buscar meios de responder aos desafios comuns, para os quais a cooperação é indispensável. No caso do Mercosul, as mudanças necessitam de aprovação de todos os governos e necessitam ainda, em nível doméstico, do assentimento dos Congressos nacionais, processo que exige a formação de maioria parlamentar. Como nenhum Estado, até

agora, expressou o desejo de deixar o Mercosul, a questão principal diz respeito aos métodos para a ação conjunta (Amaral Júnior, 2021).

Continua, que nessas circunstâncias, dar um passo atrás na discussão sobre a redução ou eliminação da TEC permite a identificação de medidas fundamentais que precedem tal discussão. Na qualidade de potência agrícola, não é aceitável que o Mercosul dispense a existência de uma autoridade regional para cuidar desta área e das questões sanitárias correlatas. A hidrovía que abrange os rios Paraguai e Paraná, de âmbito internacional, pode também ser administrada de maneira conjunta. Conviria também, criar uma autoridade regional incumbida de tratar dos temas ambientais, como a redução das geleiras e da biodiversidade na Argentina, os incêndios florestais no Brasil e no Paraguai, além dos imensos danos que poderão sofrer a riquíssima variedade da fauna e da flora brasileiras. Os investimentos em infraestrutura, rodovias, ferrovias e portos, com largo uso das novas tecnologias, como drones e inteligência artificial, são igualmente imprescindíveis. As políticas devem, portanto, ser adotadas em diversos níveis, de modo que o Mercosul se adeque às condições dos membros. Nessa lógica, a reivindicação paraguaia de acesso ao mar deve ser atendida e facilitada, sem prejuízo das soberanias nacionais. É crucial, entretanto, para consumir essas transformações, o entendimento entre o Brasil e a Argentina, que devem exercer papel de liderança (Amaral Júnior, 2021).

### **Conclusões parciais**

A análise acima permite a identificação dos seguintes elementos como obstáculos da abertura comercial brasileira:

- as negociações dentro do bloco ocorrem há décadas sem resultado;
- a indisposição argentina de celebrar novos acordos de livre-comércio acompanhada de desentendimentos sobre a tarifa externa comum;
- existência de ressalvas às regras do bloco decorrentes de exceções à tarifa comum e da adoção de barreiras não tarifárias;
- ao longo dos 30 anos de existência do bloco, a TEC nunca foi revista de maneira mais ampla;
- divergências decorrentes de diferentes linhas ideológicas provocaram paralisia no bloco quando decisões importantes deveriam ter sido tomadas;
- divergências recentes entre Brasil e Argentina quanto à proposta brasileira de redução linear imediata de 10% da TEC seguida de outra similar até o fim do ano;

- o valor da TEC corresponde a uma das tarifas externas mais elevadas no mundo todo;
- a proposta brasileira de flexibilização ampliada para cada membro realizar acordos bilaterais de comércio, que modernizaria a dinâmica negociadora do bloco, enfrenta também resistências por parte da Argentina e poder fazer com que a união aduaneira imperfeita existente regreda para uma zona de livre-comércio e
- medidas unilaterais de política comercial com consequências negativas para o comércio do bloco são adotadas;

Por outro lado, os fatores a seguir do Mercosul revelam o potencial do bloco para a abertura comercial brasileira:

- a integração foi obtida mediante criação de acordos parciais para a eliminação de diversas barreiras ao comércio e da normalização de produtos e outras providências de interesse dos signatários;
- todo o conceito de cadeia global de valor pressupõe a formação de cadeias regionais, as quais foram uma estratégia adotada pelos principais atores do comércio mundial;
- as discussões técnicas entre os membros do bloco têm sido orientadas no sentido de estabelecer uma estrutura tarifária mais eficiente e adequada ao objetivo de promover a maior inserção dos países do Mercosul no comércio internacional;
- avanços na atenuação de barreiras técnicas ao comércio dentro do bloco como a adoção do Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio;
- iniciativas de negociação com Canadá, Coreia do Sul, Cingapura e Líbano na agenda externa do Mercosul;
- a conclusão de cronogramas bilaterais de liberalização entre o Mercosul e os parceiros andinos;
- o Mercosul é muito importante no nível microeconômico para milhares de empresas assim como para o agronegócio como um todo na medida em que gera bilhões de dólares no comércio intrarregional e é responsável por milhares de empregos em todas as cadeias produtivas e
- atuação do Mercosul como autoridade regional para cuidar da área agrícola e das questões sanitárias correlatas.

## **Capítulo 5: A racionalização das tarifas, a redução de barreiras tarifárias e o avanço das barreiras regulatórias**

A próxima questão a ser analisada é o de como tornar o quadro atual das tarifas mais racional. Busca-se mostrar que, em termos de preceitos econômicos, as alíquotas tarifárias atuais são não só díspares como irracionais.

Tarifa é o único instrumento de proteção aceito desde os tempos do GATT e agora da OMC. A regra econômica, na área agrícola e não agrícola é a da escalada tarifária, com tarifas mais baixas para os bens primários e insumos básicos, leve grau de proteção para insumos semi-industrializados e tarifas um pouco mais altas para bens de consumo final.

A lógica, nas últimas décadas, é a de proteger bens de maior valor agregado. Com a advento das cadeias produtivas globais, essa lógica passou a ser questionada, sob a pressão de se zerar tarifas para insumos básicos e intermediários, inclusive partes e componentes, agora sob o mantra de se comprar partes e componentes ao redor do mundo a menores custos e se obter lucros com valor de serviços e tecnologia embutidos.

O processo de se montar a estrutura do Brasil, ao longo da sua história, foi o de se preservar altas tarifas, como defendido pela escola estruturalista de substituição de importações, com altas tarifas para todas as fases do processo industrial. Nas décadas dos 60's e 70's o processo de industrialização se fortaleceu, com a ajuda de amplos incentivos fiscais, financiamentos subsidiados e o poder de compra das empresas estatais em formação. Mas, nos anos do final do século XX, esse processo se esgotou, como, inclusive, estudos anteriores do IEDI já mensuraram. A consequência foi a crescente perda da competitividade do parque industrial brasileiro.

A lógica atual é a de se partir para um processo ordenado de rebaixa tarifária. A questão é como começar e que setores atingir. Em um processo ordenado de abertura, é questionado se ritmos distintos de redução das alíquotas de importação permitiriam lidar com esta heterogeneidade e ao mesmo tempo avançar na abertura.

### **A abertura por meio da redução de alíquotas de importação**

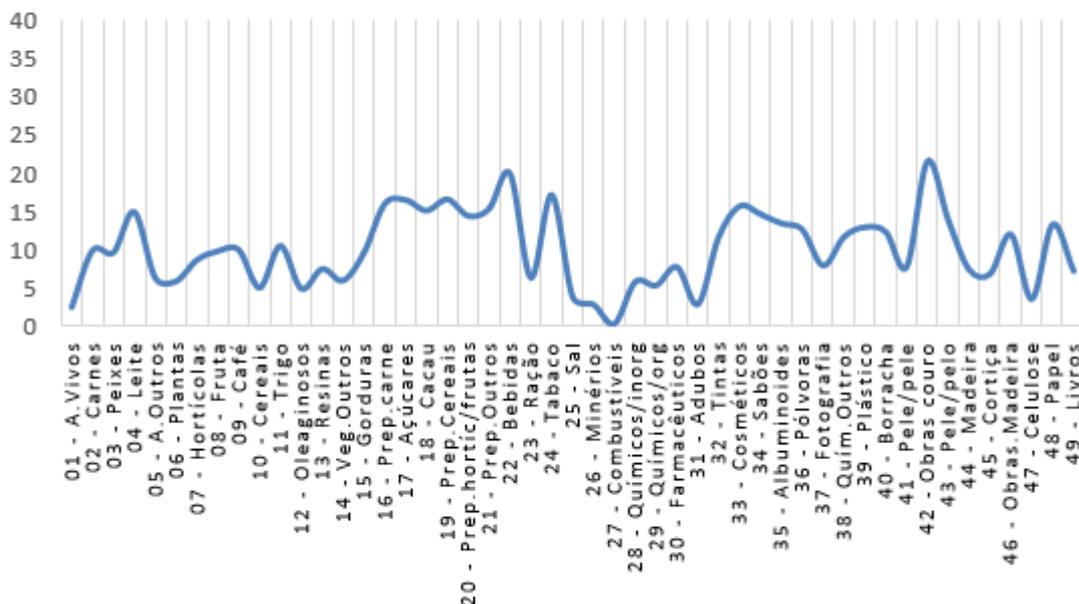
A determinação da forma como deve ocorrer a redução das alíquotas de importação exige a compreensão prévia das alíquotas atuais. A tarifa de importação atual é superior à verificada em 1994 e, nas últimas décadas, não foram buscados avanços na liberalização comercial para que fossem alcançados ganhos relacionados com uma melhor alocação de recursos e uma maior produtividade. A heterogeneidade das alíquotas, também conhecida como escalada tarifária, diz respeito ao fato de que as tarifas de importação médias de setores

no início da cadeia produtiva são menores do que as tarifas de importação aplicadas a setores ao final da cadeia produtiva. O problema da escalada tarifária é particular ao Brasil: defendeu-se e aplicou-se tarifas baixas em setores onde o Brasil tem vantagem comparativa, principalmente na agropecuária, e tarifas mais elevadas nos setores onde não havia vantagem comparativa, principalmente no setor manufatureiro. A teoria econômica sugere que um país importe produtos em que não tenha vantagem comparativa e exporte produtos em que tenha vantagem comparativa. Nesse sentido, o Brasil deveria reduzir as tarifas de importação no setor manufatureiro e homogeneizar em um nível mais baixo as tarifas aplicadas à agropecuária. A razão principal da heterogeneidade no Brasil, como apontada por vários economistas, como Bacha e Silber, é o lobby exercido por muitas empresas e associações industriais junto ao Congresso e técnicos do governo, buscando seus próprios interesses e dando pouca atenção aos custos por eles impostos aos usuários ou consumidores intermediários ou finais. A força política de grupos especiais permitiu a eles consolidar seus interesses na tarifa de importação (Silber, 2014; Bacha, 2021).

Por outro lado, é possível defender a escalada tarifária a partir do argumento de que, uma vez que o Brasil não é competitivo no setor manufatureiro, deve haver proteção à indústria local. Esta proteção, no entanto, torna-se problemática quando excede nível aceitável em termos internacionais e se torna privilégio de alguns setores.

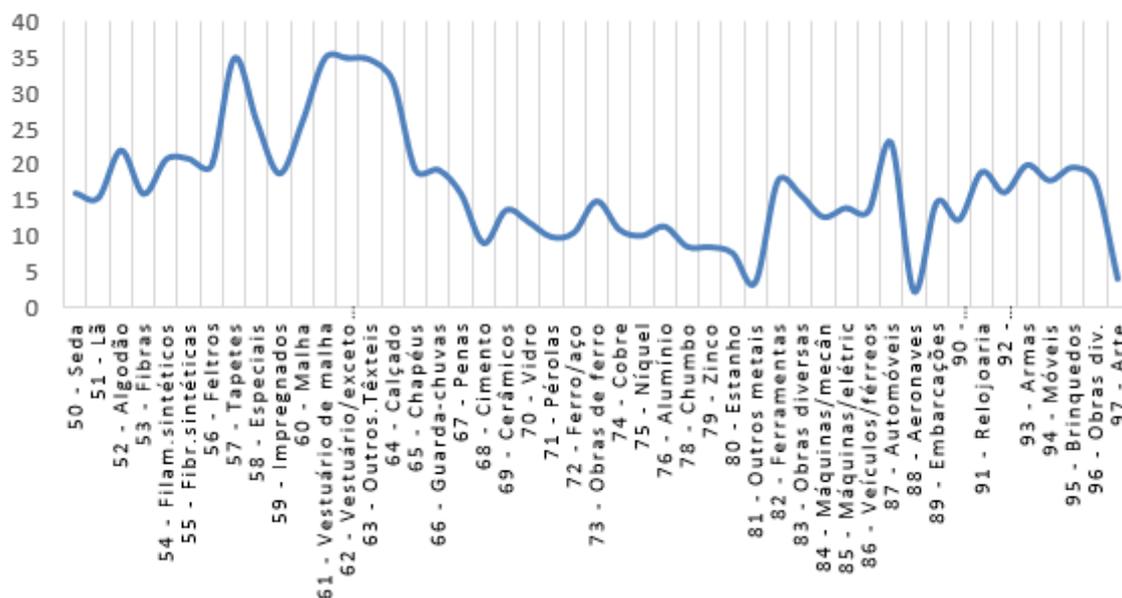
Os gráficos a seguir ilustram a heterogeneidade das alíquotas atuais.

### Tarifas aplicadas pelo Brasil em 2019



Fonte: CCGI

## Tarifas aplicadas pelo Brasil em 2019



Fonte: CCGI

As altas tarifas de importação de bens de capital prejudicam os investimentos internos, que são uma prioridade no país que apresenta taxa de investimento alta ao longo dos anos e projetada pelo FMI de 15,4% do PIB para 2021. Este prejuízo decorre do efeito das tarifas de importação no sentido de aumentarem os preços de bens de capital no mercado interno. Por outro lado, existe instrumento de se abaixar as tarifas nos regimes especiais como é possível argumentar no regime de ex-tarifário. O regime pode ser a modalidade aplicada a bens de capital e de informática e telecomunicação, em que, caso algum bem não tenha fabricação local similar, o importador pode solicitar o ex-tarifário e conseqüentemente a redução ou eliminação da tarifa por um período. No entanto, o processo de ex-tarifário, além de ter custo, é bastante burocrático e leva tempo considerável, já que demanda pesquisa pública para confirmar que nenhum fabricante local produz algo similar. O consumidor tem também suas escolhas limitadas, uma vez que é colocado em uma posição de sempre dar preferência ao produto local. O custo para o país da atual estrutura tarifária é elevado, em termos de distorções de alocação dos fatores de produção, menor emprego, redução de bem-estar e das taxas de crescimento da economia (Silber, 2014).

Como defende Silber, neste cenário, o desafio a ser enfrentado é claro: reduzir o nível e a variância da atual estrutura de tarifas de importação. O pré-requisito para a reforma tributária é o controle do crescimento da despesa do governo, para viabilizar simultaneamente uma gradual redução da carga tributária. Idealmente, um tipo de tarifa de

importação homogênea, eliminaria os privilégios e as atividades de *rent seeking*, implícitas no regime atual de importação. Alguns setores, principalmente industriais, possuem certos privilégios que possibilitam que o preço do bem no mercado doméstico seja mais elevado do que no mercado internacional e esta diferença é garantida pelas tarifas de importação. A principal consequência negativa é que este privilégio reduz os incentivos da indústria local a investir em projetos de aumento de eficiência e competitividade que envolvam inovação, novas tecnologias, melhoria de processos e novos produtos, uma vez que, de certa forma, o mercado está fechado para produtos estrangeiros (Silber, 2014).

Uma vantagem adicional de impostos de importação menores é aumentar a demanda por importações, o que contribuiria para uma depreciação cambial, potencializando os resultados das mudanças propostas para a política macroeconômica. No longo prazo, o aumento da demanda de bens importados é sustentado se houver crescimento econômico, de forma que a produção local não consiga atender a demanda, aumentando a busca por bens importados (Silber, 2014).

Em uma proposta semelhante, Bacha propõe a troca de tarifas por câmbio. A proposta consiste em um programa gradual de redução de tarifas e de outros mecanismos protecionistas como a política de conteúdo nacional e as preferências para compras governamentais, compensada por uma desvalorização cambial. Nesse contexto, poderia ser oportuna a adoção de uma taxa de câmbio de referência, a qual, na avaliação do Conselho Monetário Nacional (CMN), garantisse o equilíbrio da balança de pagamentos em conta corrente. Sob expectativas racionais, é possível imaginar que o mercado financeiro, antecipando a demanda futura por dólares provinda da menor proteção, desvalorize o câmbio antes mesmo das importações aumentarem, favorecendo assim as exportações compensatórias. Mas se os juros internos permanecerem elevados pode haver movimentos especulativos de entrada de capitais de curto prazo que tenderiam a apreciar o câmbio. Nesse caso, intervenções de caráter prudencial deviam ser adotadas pelo Banco Central para contrapor-se a esses movimentos, guiadas pela avaliação do CMN quanto à taxa de câmbio de referência apropriada para as circunstâncias. A taxa de câmbio de referência teria vigência limitada, até quando se completasse o programa de liberalização comercial, ao fim do qual se retornaria ao regime de câmbio flutuante como atualmente praticado (Bacha, 2016, p. 8-10).

Estudos baseados em modelos econométricos revelam que, em geral, análises através de modelos de equilíbrio geral dinâmico mostram que uma desgravação em ritmo mais lento em setores mais sensíveis à abertura comercial amenizaria possíveis impactos negativos nestes setores. As tarifas aplicadas pelo Brasil no setor de bens de capital são bastante superiores às tarifas aplicadas sobre matérias-primas e bens intermediários. Portanto, faria

sentido que a desgravação de alguns setores da indústria de manufatura ocorra de forma mais gradual que setores da agropecuária.

No mesmo sentido, estudo recente do IEDI (2018, p. 16) entende que a concepção que defende uma redução abrupta e repentina nas alíquotas de importação como tratamento de choque não seria a correta. As considerações deste estudo quanto às possibilidades de abertura unilateral são também aplicáveis ao questionamento formulado sobre os ritmos de redução das alíquotas de importação. A abertura comercial deve ser prioridade, mas aplicada de maneira paulatina, concomitantemente à implantação de uma agenda de equacionamento e enfrentamento dos grandes problemas nacionais que embaraçam a atividade empresarial. A abertura comercial, portanto, deve vir acompanhada de outras políticas que permitam aos agentes locais competir de forma justa no mercado externo como melhoria infraestrutura, apoio à pesquisa e desenvolvimento, facilitação de acesso ao crédito e redução de burocracias à exportação. As empresas brasileiras precisam de tempo para se adaptar à nova realidade e, nesse caminho, serão motivadas pela redução simultânea do custo Brasil (IEDI, 2018, p. 16).

Para que não haja procrastinação no processo, como já ocorreu em outras oportunidades, o IEDI defende que deverá ser definido um cronograma rígido, mas factível, elaborado com a participação de todos os atores envolvidos, da iniciativa privada ao governo; de entidades da sociedade civil ao poder legislativo. Essa pauta modernizante para reduzir os custos sistêmicos do país contemplaria iniciativas para modificar e simplificar a estrutura de impostos e tributos que, ao longo de décadas, se transformou em um emaranhado indecifrável e custoso em sua gestão (IEDI, 2018, p. 16).

### **O avanço na abertura por meio da redução de barreiras regulatórias ao comércio**

Para além do acalorado debate sobre redução ou não das barreiras tarifárias ao comércio, o Brasil dedica baixa atenção a outros instrumentos, na maioria das vezes, muito mais efetivo que barreiras tarifárias, e que dificultam as exportações brasileiras. Existe todo um sistema barreiras regulatórias ao comércio, construído ao longo dos anos, principalmente pelos países desenvolvidos. O comércio internacional sentiu nas últimas décadas o extraordinário impacto resultante da proliferação de regulamentos técnicos obrigatórios, *standards* voluntários e procedimentos de avaliação de conformidade, bem como barreiras sanitárias e fitossanitárias e, atualmente número crescente de barreiras ambientais, destinados a proteger valores sociais relevantes, como meio ambiente, saúde, animais e plantas, além da segurança dos consumidores. Cresceu, em consequência, o temor de que tais regulamentos ocultem intenções protecionistas, em flagrante contradição com os objetivos que norteiam a liberalização do comércio internacional.

Amaral Júnior aponta que no sistema multilateral de comércio, rigorosamente, não é possível afirmar a natureza protecionista de todas as decisões que vedem o acesso ao mercado interno de produtos importados, como se o único objetivo que as anima fosse proteger a indústria nacional. É necessário tutelar valores largamente compartilhados cuja concretização não indica que se dispensou tratamento privilegiado a este ou àquele grupo em particular. Logo, o problema consiste em assegurar aos governos a necessária flexibilidade para proteger valores caros à vida coletiva sem que as providências domésticas nesta direção constituam restrições disfarçadas ao comércio (Amaral Júnior, 2011, p. 170).

Outro fenômeno da última década é a proliferação de padrões privados, fora do controle e supervisão de organizações internacionais como as barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Como analisa Megale, pressionados por intensa propaganda de organizações ambientais e sociais (ONGs), consumidores também pressionam redes internacionais de supermercados e de varejo criando padrões privados de sustentabilidade que são ora barreiras regulatórias, ora medidas de responsabilidade social e corporativa. Os anos recentes testemunharam o rápido crescimento do número de regimes jurídicos privados e não governamentais que criam seu próprio direito material. Na prática, empresas multinacionais focam em esforços regulatórios por meio de contratos e acordos com fornecedores individuais que incorporam a estrutura da empresa favorável a *standards* éticos. O *locus* de autoridade está, portanto, dentro do setor corporativo e reflete uma racionalidade econômica e corporativa. A estratégia de muitas corporações multinacionais de criar foros informais de criação do direito para oferecer um caminho de custos reduzidos para a criação de regras concorrentes objetiva enfraquecer, mudar e reorientar regras jurídicas das quais elas discordam e defender normas jurídicas que se adequam a suas preferências substantivas. Em termos de padrões privados de sustentabilidade, códigos de conduta, *standards* para relatoria social e *standards* de etiquetagem de produtos e auditoria foram criados e disseminados (Megale, 2018).

A proteção aos consumidores de produtos que estão em conformidade com padrões de qualidade e segurança que vão além dos requisitos mínimos é necessária para a construção da reputação de um varejista, um patrimônio essencial para ganhos presentes e futuros. Os padrões privados foram, portanto, vistos como um caminho para manter e mesmo aumentar a reputação de uma empresa. Os recentes avanços no direito penal econômico e a possibilidade de impor sanções públicas em corporações também contribuíram para o crescimento e a natureza mais restritiva dos *standards*. A regulação de medidas não tarifárias, por sua vez, é caracterizada por um vácuo jurídico que estimula debate no campo da governança. O principal aspecto questionado é a criação de instituições e mecanismos formais que podem sancionar práticas abusivas em questões econômicas, ambientais e sociais disfarçadas sob padrões com objetivos legítimos. Exemplos de práticas abusivas são

violações de regras de direitos humanos. A regulação privada está presente na sombra da ação pelo Estado. Em circunstâncias em que o Estado não age, ele cria uma estrutura regulatória genérica ou objetivos políticos gerais e os próprios atores privados regulam a implementação das medidas. Os padrões privados têm, portanto, um impacto no acesso a mercados de produtos que não cumprem os requisitos pré-estabelecidos.

Os padrões privados, no entanto, não podem ser entendidos apenas como barreiras regulatórias potenciais que refletem o novo protecionismo caracterizado por medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias que se superpõem. Eles também constituem medidas de responsabilidade social e corporativa. Os relatórios de sustentabilidade dos supermercados refletem o nível crescente de demanda em questões de qualidade e segurança e de proteção de valores ambientais, econômicos e sociais. Novamente a pergunta se impõe – barreiras legítimas ou barreiras protecionistas? Como lidar com elas, uma vez que estão fora do escopo das regras multilaterais da OMC?

### **Conclusões parciais**

A redução das alíquotas de importação em ritmos distintos permitiu a identificação das características da economia brasileira a seguir e seus respectivos desdobramentos:

- o Brasil deveria reduzir as tarifas de importação no setor manufatureiro e homogeneizar em um nível mais baixo as tarifas aplicadas à agropecuária;
- as elevadas tarifas de importação de bens de capital prejudicam os investimentos internos, que são uma prioridade para o país;
- a atual estrutura tarifária do país provoca distorções de alocação dos fatores de produção, menor emprego e redução de bem-estar e das taxas de crescimento da economia;
- a reforma deve ser direcionada na redução do nível e da variância da atual estrutura das tarifas de importação;
- alguns setores detêm privilégios que possibilitam que o preço do bem no mercado interno seja mais elevado do que no mercado internacional e esta diferença é garantida pelas tarifas de importação;
- o privilégio acima mencionado reduz os incentivos da indústria local a investir em projetos de aumento de eficiência e competitividade, já que o mercado está fechado para produtos estrangeiros;

- impostos de importação menores aumentam a demanda por importações, o que contribuiria para uma depreciação cambial e potencializaria os resultados das mudanças propostas para a política macroeconômica;
- análises através de modelos de equilíbrio geral dinâmico revelam que uma desgravação em ritmo mais lento em setores mais sensíveis à abertura comercial amenizaria impactos negativos nestes setores;
- deverá ser definido um cronograma rígido, mas factível elaborado com a participação de todos os atores envolvidos.
- redução de barreiras regulatórias ao comércio criadas por agentes privados como regulamentos técnicos, normas técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade devem ser negociadas com os parceiros preferenciais.

## **Capítulo 6: O acordo Mercosul-UE como parâmetro para a abertura comercial**

Finalmente pode-se indagar em que medida o acordo Mercosul-UE constitui parâmetro para o estabelecimento de critérios a serem respeitados no processo de abertura do Brasil. O acordo, cujas negociações foram concluídas em 2019, encontra-se em fase de ajustes e traduções, antes de ser enviado ao Parlamento Europeu e ao Congresso dos quatro membros do Mercosul.

Antes da análise do acordo Mercosul-UE, cabe destacar a importância dos acordos comerciais. A negociação desse modo de abertura comercial é importante para que a competitividade da indústria brasileira seja recuperada e para que as possibilidades de acesso ao mercado externo das indústrias brasileiras sejam alargadas. Os acordos estabelecem regras que introduzem estabilidade no ambiente de negócios e tornam o Brasil mais protagonista no comércio internacional. Os números do possível acordo Mercosul-UE são significativos: o acordo reúne mais de 25% do PIB mundial e mais de 780 milhões de pessoas na União Europeia.

As possibilidades de o acordo Mercosul-UE constituir um parâmetro para a construção de critérios aplicados na abertura comercial serão analisadas a partir da vontade política de assinar e implementar o acordo e a partir do seu conteúdo. Na primeira perspectiva, o foco recai na análise da posição europeia e da posição dos países do Mercosul. Na segunda perspectiva, a análise recairá sobre a estrutura do acordo e sobre seu conteúdo.

Antes de examinar as posições de União Europeia e Mercosul, cabe pontuar um entrave político de acordos comerciais entre blocos econômicos. Leva-se tempo para que o acordo, uma vez assinado, entre em vigor, uma vez que há diversos parlamentos de um lado e diversos parlamentos de outro e há mudanças de governo no decorrer do tempo. As negociações passam a ser mais lentas e no caso específico do acordo Mercosul-UE houve momentos de completa paralisia das negociações. Estas duraram mais de duas décadas e sempre evoluíram em função das janelas de oportunidades. Mais recentemente, uma janela se abriu com o impulso por parte da Argentina governada por Mauricio Macri que tinha a intenção de utilizar o acordo como estandarte de sua campanha eleitoral e com a abertura demonstrada pela União Europeia. A janela de oportunidade que permitiu a conclusão do texto do acordo rapidamente se fechou, com a eleição de Fernandez, com a pandemia e a crise econômica dela decorrente. O processo de aprovação junto ao Parlamento Europeu encontra graves obstáculos, decorrentes das posições do governo do Brasil em relação ao meio ambiente e o tratamento de desflorestamento e mineração clandestina na Amazônia.

## **O acordo Mercosul-UE a partir da vontade política do Mercosul e da União Europeia**

A União Europeia apresenta de maneira clara as características de sua posição frente ao comércio internacional, quais sejam a abertura, a sustentabilidade e a assertividade. Em termos de abertura, a União Europeia apresenta posição política de defender o sistema multilateral e expandir o comércio por meio de acordos com base em um sistema baseado em regras. No que tange à sustentabilidade, a neutralidade climática é central, o que se reflete na postura de sua defesa em todos os aspectos de sua política comercial. Ações são realizadas autonomamente, como a adoção de legislações sobre desmatamento e ajustes de carbono na fronteira, por meio de uma série de diálogos e de cooperação com outros países. Por fim, em termos de assertividade, não há hesitação na defesa dos direitos de seus membros. A UE tem consciência de seu poder de mercado e em troca, avança com a definição de novas regras que acabam sendo adotadas pelos demais parceiros, o conhecido “efeito Bruxelas”.

A busca da realização da sustentabilidade é o fator que tem provocado maiores resistências por parte da União Europeia quanto à aprovação e assinatura, bem como colocação do acordo em prática. Os desafios políticos para a ratificação do acordo dizem respeito às políticas relacionadas com desmatamento e mudanças climáticas na medida em que a União Europeia discorda do crescente desmatamento da Amazônia e do crescente número de queimadas praticados durante o governo Bolsonaro. Após as eleições de 2019, o Parlamento Europeu teve crescimento significativo do Partido Verde, mais sensível a questões de desenvolvimento sustentável. As lideranças políticas na União Europeia atribuíram, no entanto, diferentes ênfases às questões ambientais. Enquanto a França entendia que o desmatamento e as queimadas estavam sendo deflagradas, a Alemanha afirmava que, de fato, o Brasil terá que dar algumas provas da proteção da Amazônia e do fim do desmatamento da Amazônia para o acordo entrar em vigor, mas buscou suavizar os ânimos para o acordo chegar a bom termo. Por outro lado, o bloco dos Verdes afirma que é necessária a inclusão no acordo de um anexo com compromissos ambientais vinculantes, por exemplo, de emissões e de não aumentar desmatamento, os quais, se descumpridos, permitiriam à União Europeia ou ao Brasil suspender partes do acordo como a eliminação de tarifas. Os compromissos ambientais previstos no acordo como o de respeitar o protocolo de Paris não são aceitos como suficientes. Em entendimento semelhante, o relator do acordo no Parlamento Europeu, defendeu maior proteção da Amazônia sob o próprio tratado.

Um segundo fator na União Europeia que constitui entrave à conclusão do acordo é a oposição de seu setor agrícola. Os principais argumentos contrários ao acordo apresentados por este setor são a fragilização ainda maior de segmentos já vulneráveis da agropecuária europeia, o impacto cumulativo do acordo, o qual é de difícil mensuração e a ausência de

exigências técnicas de produção aplicadas aos produtores europeus. No último argumento, é apresentado o exemplo da produção de beterraba sacarina que vai sofrer a concorrência do açúcar de cana do Brasil, onde são utilizados defensivos agrícolas e organismos geneticamente modificados. Em termos do aumento da fragilização de setores já vulneráveis da agropecuária, o modelo da carne bovina é destacado e se afirma que o acordo faria com que o poder de barganha dos pecuaristas da União Europeia fosse transferido para os principais operadores dos países do Mercosul. Por fim, quanto aos impactos cumulativos imensuráveis, o setor da carne de frango é salientado, no qual a importação estimada corresponderia à produção conjunta de vários países europeus. Os principais países que apresentaram objeções em questões agrícolas são França, Bélgica, Polônia e Irlanda. Conectado aos dois últimos argumentos, está um componente político adicional que consiste no temor da invasão de produtos da agricultura do Mercosul poderia levar a dificuldades políticas para governos europeus que se aproximam de eleições. As instituições europeias que fazem parte da campanha são a Copa-Cogeca, que se assemelha a uma confederação agrícola dos produtores e cooperativas agrícolas na Europa, a CIBE, confederação europeia dos plantadores de beterraba para a produção de açúcar e a AVEC, autointitulada como a voz do setor de carne avícola europeu.

Mais recentemente, por outro lado, associações empresariais de vários setores da União Europeia apresentaram um documento coletivo a favor da ratificação do acordo. Segundo a declaração, a tratativa entre os dois blocos foi construída após 20 anos de alterações e negociações sem êxito e aguarda a aprovação por parte dos parlamentos dos países abrangidos e a ratificação do texto. As associações que assinaram a declaração conjunta são, dentre outras, a Business Europe, European Footwear Confederation, Committee for European Construction Equipment, European Association of the Machine Tool Industries and Related Manufacturing Technologies e European Association of Automotive Suppliers. Os aspectos positivos do acordo salientados são a segurança jurídica para o comércio de bens e serviços e vínculos comerciais mais sólidos entre blocos econômicos com centenas de milhões de cidadãos. O acordo possibilitaria, portanto, o desbloqueio do crescimento, o auxílio para a recuperação das duas regiões da crise econômica e sanitária, a passagem para investimentos verdes e a diversificação das cadeias globais de valor. Em matéria ambiental, a declaração pontua, *in verbis*, que iniciativas legislativas unilaterais no nível da União Europeia, como a próxima iniciativa sobre o desmatamento e a revisão das regras existentes sobre o comércio de madeira e a luta contra a extração ilegal de madeira irão melhorar esta cooperação e efetivamente garantir que as exportações para a União Europeia não contribuirão para desmatamento ou degradação do solo. A declaração avalia também como exequíveis os compromissos sobre proteção ambiental através de um mecanismo de solução de controvérsias.

A declaração conjunta enfatizou também o papel do acordo na recuperação após a pandemia. A impossibilidade de avanços nas tratativas pode fazer com que os dois blocos econômicos não tenham ferramentas que auxiliem na retomada econômica e que permitam a construção de confiança mútua e cooperação para fazer face à pandemia. Em trocas comerciais, o grupo estima que as importações do Mercosul devem aumentar em 10,6% e as exportações em 52%, o que possibilita a geração de empregos e um escoamento mais fluido de bens e serviços. A partir de avaliações da Comissão da União Europeia e da London School of Economics, as associações estipulam a possível geração de 390 mil empregos na Europa decorrentes do acordo. A diminuição das tarifas sobre exportações da União Europeia para o Mercosul pode contribuir para a maior competitividade das empresas europeias e a economia de cerca de 4 bilhões de euros em impostos por ano. A contínua eliminação de limitações à exportação e a direitos de importação pode permitir que empresas europeias adquiram matérias-primas essenciais em condições mais competitivas. Esse ponto é entendido como crucial, uma vez que muitos setores e empresas da Europa são obrigados a lidar com altas tarifas atuais que podem chegar a 35% para exportações para o Mercosul.

A relevância do Brasil para os negócios foi também salientada. O país é avaliado como detentor de grande mercado e como diante do grande desafio de proteger florestas, com o qual é possível cooperar a longo prazo e não deixá-lo isolado. A declaração explícita que a transparência pode permitir que a sociedade civil pressione aqueles que não respeitam os compromissos do acordo e contribua para assegurar o respeito das regras de desenvolvimento sustentável. Em questões energéticas, as empresas mencionam a hidroeletricidade e a energia renovável como principais ações de matriz energética no Brasil. Compromisso adicional do Brasil mencionado é o reflorestamento de 12 milhões de hectares até 2030 com o intuito de eliminar a extração ilegal e compensar as extrações legais.

Em resposta à oposição europeia nos setores agrícola e ambiental, os países do Mercosul poderiam apresentar argumentos contrários plausíveis. O Brasil está pronto para assinar um compromisso ambiental vinculante e a questão principal é o teor dele. A União Europeia precisa colocar as cartas na mesa, o que permite a identificação de obrigações ambientais recíprocas e a assinatura do compromisso. Ainda em termos ambientais, as iniciais dificuldades com o princípio da precaução foram superadas com o acordo em torno da previsão do princípio. O único acordo subscrito em que está incorporada a medida de precaução é o acordo entre Mercosul e União Europeia. O Brasil pode também ser entendido como injustamente tratado como país que desrespeita o meio ambiente, uma vez que sua agricultura é altamente produtiva e o país apresenta regras de preservação ambiental no código florestal que nenhum outro país tem. Estes argumentos permitem entender a posição

européia como eurocêntrica disfarçada por trás da promoção internacional do meio ambiente.

Ao se pensar no Mercosul como um todo, vale argumentar que todos os países do bloco têm posições ambientais de grande nitidez, discutiram na criação do acordo de Paris com grande sinceridade e trataram da compensação ecológica ou verde que lhes é devida. O alinhamento dos quatro chanceleres e dos quatro presidentes do bloco e a comunicação entre eles são essenciais para que sejam entendidos como cruzados que querem levar adiante o acordo de maneira consensual. O discurso do presidente Bolsonaro, no entanto, gera uma confusão com as palavras e permite a formulação de argumentos por parte daqueles que têm receio da potência agrícola do Mercosul e de seu ingresso no mercado europeu que pode perturbar equilíbrios internos. Os desentendimentos entre representantes do bloco como o ocorrido na cúpula que celebrou os 30 anos do Mercosul são outro fator agravante, uma vez que não demonstram a imagem de união do bloco e do Mercosul como um negociador sólido cujas diferenças podem ser atenuadas em diálogos entre os presidentes.

No lado do Mercosul, o histórico protecionismo na região é um obstáculo que atrapalha o processo de conclusão do acordo e caracteriza a posição do bloco frente ao comércio internacional. Este é enraizado, sobretudo na Argentina, estando presente nos governos kirchneristas e no Brasil principalmente na classe empresarial criada dentro do processo desenvolvimentista com participação muito relevante do Estado e que dele se beneficiou.

Além das distintas vontades políticas nos dois lados do acordo, estudo do Centro de Políticas de Desenvolvimento Global da universidade de Boston revelou que o acordo tende a afastar os países do crescimento e do desenvolvimento sustentável e aumentará o desnível industrial e produtivo existente entre América do Sul e União Europeia. Os autores do estudo, Ozlem Olmer e Jeronim Capaldo, ponderam que o acordo entre Mercosul e União Europeia apresentará benefícios para setores que apresentam em média remuneração baixa e/ou produtividade reduzida, o que provocaria uma condição de estagnação dos salários, desigualdade aumentada acompanhada de crescente concentração de renda, desindustrialização antecipada, maior dependência da demanda externa, maior polarização ideológica e outros resultados negativos. Exemplos de setores atingidos no Brasil são serviço público, agronegócio e varejo. Nos setores que apresentam maior estagnação, os trabalhadores recebem uma quantia menor dos lucros auferidos. Como consequência, há menos recursos financeiros para consumo e investimentos, uma vez que os lucros são destinados a uma parcela pequena da população. Os mesmos autores questionam as projeções otimistas sobre o acordo, pois não analisam elementos essenciais como alterações significativas nos níveis de emprego dos países, a possível elevação da

desigualdade social e da concentração de renda e a circunstância em que, diante do aumento da produtividade das empresas, menos funcionários são necessários para a realização das mesmas funções. A mão de obra excedente passa a ser destinada para setores com menor produtividade e remuneração menor. O acordo não proporcionaria, portanto, um crescimento sustentável no sentido de aumentar a produtividade e diminuir as desigualdades.

O estudo salienta também que o tratado entre Mercosul e União Europeia permite a união de economias em condições muito diferentes. Estas são refletidas no crescente desequilíbrio entre setores dinâmicos, ou seja, com produtividade e salários mais elevados e os estagnados com menor produtividade e salários reduzidos. Nos oito países analisados – Brasil, Argentina, França, Itália, Alemanha, Polônia, República Tcheca e Turquia –, os empregos passaram dos setores dinâmicos para os estagnados e a produção de valor agregado caminhou no sentido contrário. Este fenômeno é a razão principal da perspectiva de redução na produtividade em todos os países e a razão da ampliação da desigualdade em vários países. No Brasil, a previsão do estudo é a seguinte: os setores de importância destacada nas exportações do país como o agroalimentar e o de mineração serão expandidos, mas, em decorrência dos reduzidos salários médios e da ênfase na produção de matéria-prima com reduzido valor agregado, se estagnarão. O Brasil e os demais membros do Mercosul correm, portanto, o risco de, com o favorecimento da exportação da matéria-prima acima mencionada, não conseguirem o avanço qualitativo necessário para setores com maior produtividade, lucros e valor agregado como os setores de veículos, equipamentos de transporte e equipamentos eletrônicos.

Na indústria, o estudo identifica poucas vantagens decorrentes do acordo entre Mercosul e União Europeia. O ciclo vicioso no sentido de maior desigualdade e de desindustrialização dificilmente será revertido ou rompido com o acordo. Na Argentina e no Brasil, o estudo indica que a desigualdade e a desindustrialização existentes serão intensificadas com o acordo, o que aumentará a desvantagem industrial do Mercosul em relação à União Europeia. Um desafio que a indústria brasileira enfrentaria é a competição em condições de igualdade com as importações mais baratas de produtos europeus com tecnologia mais avançada como carros elétricos.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por outro lado, apresenta entendimento oposto ao do estudo acima explicado em relação ao acordo. A entidade entende como imprescindível a atuação do governo brasileiro na implementação do acordo neste ano, o qual possibilitará a abertura progressiva da economia e o aumento do fluxo de comércio e de investimento entre seus membros. Essas medidas são entendidas como essenciais para que o crescimento da economia brasileira seja retomado no contexto de enfrentamento da

pandemia. A dimensão estratégica do acordo é também destacada pela entidade, visto que Brasil e União Europeia enfrentaram uma redução significativa dos fluxos de comércio na última década, passando de US\$ 90 bilhões em 2011 para US\$ 58 bilhões em 2020. Com o intuito de superar as ressalvas ambientais ao acordo apresentadas pela União Europeia, a CNI buscou mostrar que o Brasil apresenta os elementos necessários para o cumprimento dos compromissos na área ambiental do acordo.

### **O acordo Mercosul-UE a partir de seu conteúdo**

Na análise baseada na segunda perspectiva, verifica-se inicialmente que o acordo entre Mercosul e União Europeia é fundado nos seguintes três pilares: diálogo político, cooperação e livre comércio. O acordo de livre comércio apresenta amplo escopo temático e abrange 21 tópicos tais como compromisso de desgravação tarifária, regras de origem, medidas não-tarifárias (sanitária, fitossanitárias, barreiras técnicas), compras governamentais, propriedade intelectual, pequenas e médias empresas, comércio e desenvolvimento sustentável, facilitação do comércio, dentre outros. Nestes tópicos, o acordo incorpora compromissos que vão da adoção de regras de origem mais modernas que as vigentes no comércio no interior do Mercosul e que já são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, movimentos de abertura em setores de serviços, particularmente no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais e a proteção de indicações geográficas (BID, 2020, p. 17-18). Em termos de desgravação tarifária, a desgravação de produtos passa de 90% no Mercosul e 95% das linhas tarifárias são desgravadas a zero na União Europeia, o que reflete a ambição quanto às metas de criar uma área de livre comércio. Os demais produtos apresentam algum tipo de preferência tarifária. Os ganhos decorrentes da desgravação tarifária foram estimados, à época da assinatura do acordo, em US\$ 87,5 bilhões ao PIB brasileiro.

Portanto, o acordo ultrapassa as agendas comerciais prévias e estabelece um marco normativo que contribuirá para o fortalecimento do marco institucional dos países do Mercosul para melhorar o ambiente de negócios. Em geral, assumir compromissos internacionais desta natureza oferece maior estabilidade e garantias de sustentabilidade ao longo do tempo às reformas institucionais externas, ajudando a isolá-las do escopo de discussão política doméstica.

Adicionalmente, o acordo considera as assimetrias entre os países do bloco, partindo de um esquema de liberalização gradual, especialmente dos setores mais vulneráveis do Mercosul, com prazo de até 15 anos para a eliminação total das tarifas. Esse tempo fornece

um período para que os setores industriais do Mercosul possam se adaptar as novas regras e enfrentar a maior competição externa. Mais recentemente, em 2020, foram concluídas as negociações dos capítulos político e de cooperação do acordo. O acordo atesta o compromisso político do Brasil em prol do aumento da competitividade da economia brasileira e da dinamização dos fluxos comerciais birregionais, sempre levando em conta os interesses e as sensibilidades do setor privado (SECEX, 2020, p. 43).

Dentre os tópicos acima mencionados, a facilitação de comércio merece ser salientada. Todos os membros do Mercosul assinaram e incorporaram às suas ordens jurídicas internas o acordo de facilitação de comércio da OMC. O acordo entre Mercosul e União Europeia prevê, no mesmo sentido, um capítulo sobre facilitação de comércio. A ausência de um acordo que seja aplicado ao comércio no interior do bloco foi suprida com a conclusão do acordo de facilitação de comércio do Mercosul por meio da Decisão 29/19. Destaca-se o nível elevado de convergência entre o acordo no interior do bloco e o acordo do Mercosul com a União Europeia em termos de princípios e assuntos abrangidos por ambos. As estruturas dos dois acordos são bastante semelhantes e raros são os artigos que existem em apenas um deles, como é o caso, por exemplo, do que se refere à proibição de exigência de inspeção pré-embarque às importações, que consta apenas do acordo com a União Europeia (BID, 2020, p. 12). Por outro lado, a eliminação das taxas de estatística e consulares é prevista no acordo intra-Mercosul, mas no acordo com a União Europeia, não foi incluída no capítulo de facilitação de comércio, mas no capítulo sobre medidas não tarifárias do acordo (BID, 2020, p. 12).

Além das considerações gerais acima, dispositivos legais do acordo estabelecem critérios a serem cumpridos no processo de abertura. Conforme dispõe o artigo 3º, parágrafo 7º do acordo, exceto como provido de outra forma no acordo, novas tarifas alfandegárias não devem ser introduzidas, nem devem aquelas já aplicadas de acordo com os cronogramas serem aumentadas no comércio de bens originários entre Mercosul e União Europeia desde a data de entrada em vigor do acordo. No mesmo sentido, o artigo 3º, parágrafo 9º do acordo estabelece que cada parte pode acelerar seu cronograma de eliminação tarifária ou de outra forma melhorar as condições de acesso a mercado se sua situação econômica geral e a situação econômica do setor referido assim permitirem. Além disso, a cada três anos após a entrada em vigor do acordo, mediante requerimento de qualquer parte, o subcomitê de comércio de bens deve ser consultado para considerar medidas para prover melhor acesso a mercado.

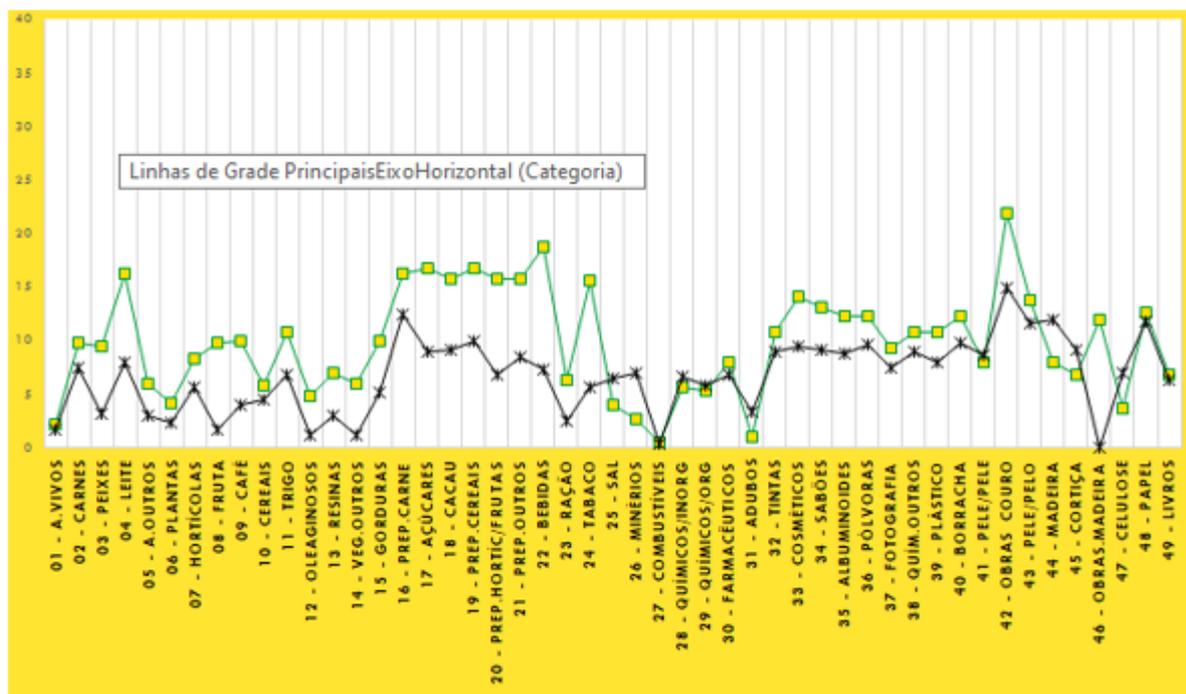
O acordo prevê também regras de liberalização comercial relativas a taxas e ônus além de tarifas de importação e exportação. O artigo 5º, parágrafo 1º do acordo dispõe que cada parte deve garantir que todas as taxas e outros ônus de qualquer caráter além de tarifas de importação e exportação impostas em ou em conexão com importação ou exportação devem

ser limitadas em quantidade ao custo aproximado dos serviços prestados, que não devem ser calculados em uma base *ad valorem*, e não devem representar uma proteção indireta para produtos domésticos ou uma tributação de importações ou exportações para propósitos fiscais.

O capítulo sobre comércio de serviços permite também a abertura comercial brasileira no sentido de inserir o Brasil, país com arcabouço de exportação de serviços muito jovem, no que se convencionou como economia 4.0. Nesta, os serviços são prestados a outras sociedades através dos bens exportados. Exemplos de serviços são aqueles decorrentes da exportação de máquinas como a manutenção e o monitoramento delas com a internet das coisas (IoT).

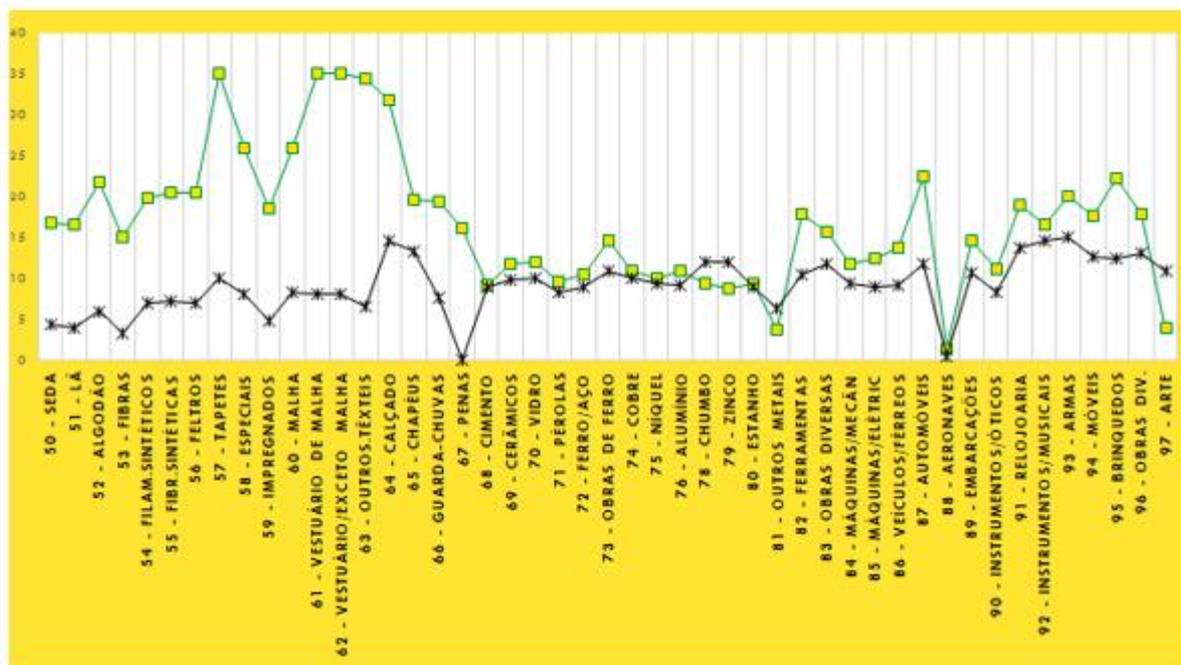
As regras de liberalização comercial do acordo acima mencionadas e as previstas de maneira mais detalhada são refletidas na diminuição das tarifas dos membros do acordo. Os gráficos a seguir ilustram respectivamente a redução tarifária de Brasil e União Europeia no período entre 2019 e a conclusão das regras do acordo sobre liberalização comercial.

**Brasil em 2019 (verde) e Brasil no final do acordo (preto)**



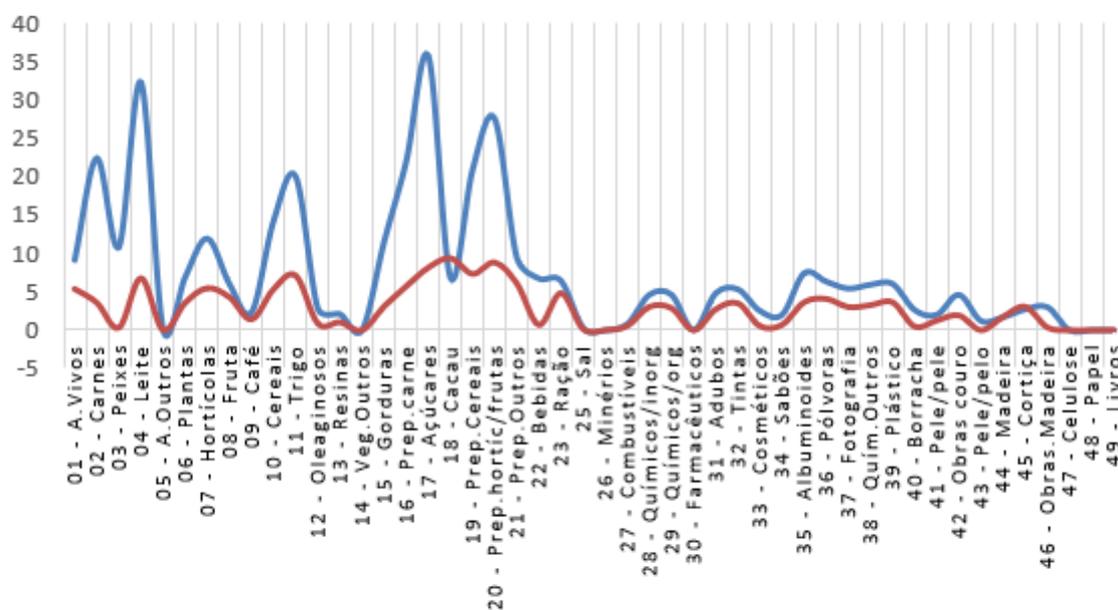
Fonte: CCGI

### Brasil em 2019 (verde) e Brasil no final do acordo (preto)



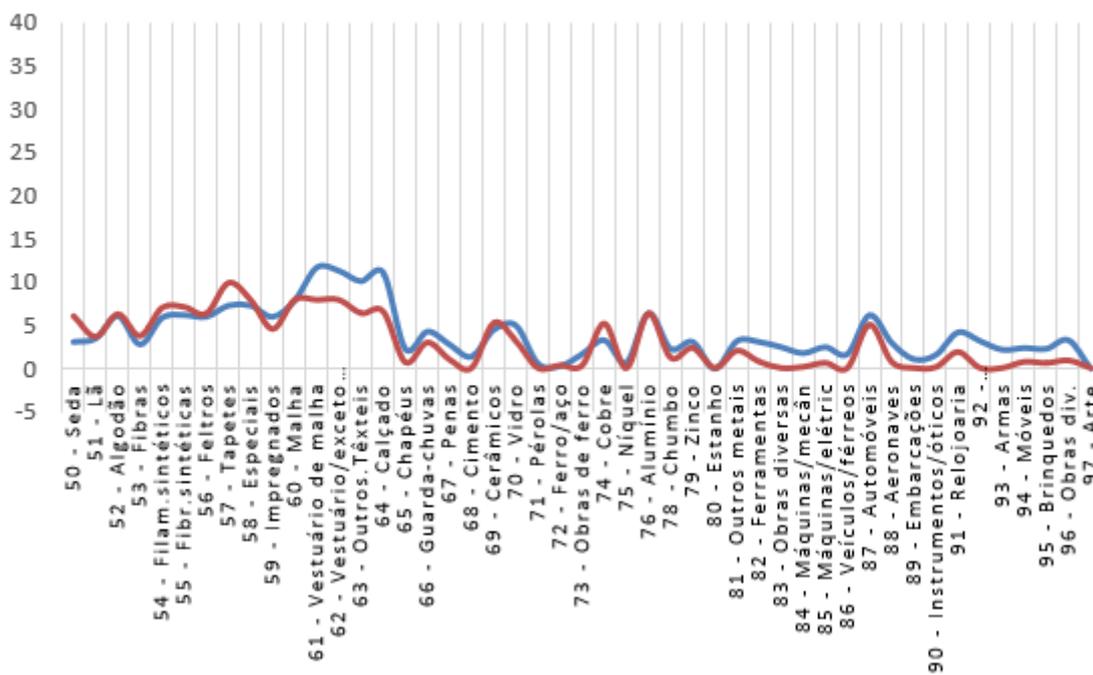
Fonte: CCGI

### União Europeia em 2019 (azul) e União Europeia no final do acordo (vinho)



Fonte: CCGI

### União Europeia em 2019 (azul) e União Europeia no final do acordo (vinho)



Fonte: CCGI

As regras do acordo sobre comércio e desenvolvimento sustentável se coadunam com a centralidade do consumidor na economia da integridade. Em outras palavras, o consumidor demonstra preocupação com a origem do produto adquirido e com o cumprimento dos direitos humanos e com a proteção do meio ambiente nos métodos e processos de produção. Nesse sentido, cabe mencionar inicialmente que o acordo prescreve que cada parte deve se esforçar para melhorar suas leis e políticas relevantes de modo a garantir níveis elevados e efetivos de proteção ambiental e trabalhista. Em termos amplos, o acordo estabelece que os países membros devem permanecer no acordo de Paris e cumprir as obrigações previstas em outros acordos ambientais multilaterais e em algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho. Em geral, a implementação destes compromissos será mais exigente para os países do Mercosul do que para os países europeus, pois estes últimos convivem com um *status quo* regulatório muito próximo ao que foi negociado no acordo (BID, 2020, p. 18). Em termos específicos, o acordo prescreve que as partes reconhecem a importância de trabalharem juntas com o intuito de alcançar os objetivos do capítulo em iniciativas públicas e privadas que contribuam para o objetivo de parar o desmatamento, incluindo aquelas que ligam produção e consumo por meio de cadeias de valor e em iniciativas de consumo e produção sustentáveis que objetivam aumentar a eficiência dos recursos e a

redução da geração de lixo, mas não estejam limitadas à economia circular e a outros modelos econômicos sustentáveis.

O acordo estabelece também regras em áreas em que existe um vácuo regulatório no Mercosul. Essa constatação tem gerado inquietação entre alguns analistas, preocupados com o fato de que a incompletude da agenda de integração do Mercosul poderá representar um fator de risco para a sobrevivência do bloco como instância de integração regional relevante após a implementação do novo acordo (BID, 2020, p. 18).

Apesar destas preocupações, os avanços decorrentes da finalização das negociações do acordo do Mercosul com a União Europeia devem ser reconhecidos. Essencialmente ao longo de 2019, o Mercosul teve importante produção normativa, o que, ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão de um acordo comercial em princípio com a União Europeia e à decorrente percepção da necessidade de avançar nos compromissos intrabloco (BID, 2020, p. 11).

Avanços foram observados nos seguintes aspectos de setores específicos: acordos bilaterais no setor automotriz, acordos na área de serviços e o acordo de reconhecimento mútuo de indicações geográficas. No primeiro setor, em outubro de 2019 foi assinado o 43º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica (ACE) 14 e em dezembro de 2019 foi assinado o 44º Protocolo Adicional ao respectivo acordo. O primeiro protocolo reflete a preocupação com as eventuais divergências entre as regras acordadas com os europeus e àquelas aplicadas ao sócio do bloco (BID, 2020, p. 13). O segundo protocolo busca também tornar as regras do acordo adequadas às regras previstas no acordo entre Mercosul e União Europeia e apresenta como principais disposições a manutenção da administração do comércio até junho de 2029 que será seguida em julho de 2029 pelo livre comércio de produtos automotivos; o estabelecimento de um cronograma para a ampliação gradual do flex; a previsão do requisito de origem para automóveis e veículos leves, ônibus, caminhões, tratores rodoviários e agrícolas, chassis e carrocerias, reboques e máquinas rodoviárias de 50% para o índice de conteúdo regional (ICR) com o uso na fórmula de cálculo do conceito de valor aduaneiro para os insumos e o cumprimento relativo às autopeças dos requisitos de origem do ACE 18 que regula o comércio intrarregional (BID, 2020, p. 13). A partir de janeiro de 2027, os requisitos de origem para autopeças devem ser os requisitos específicos indicados no apêndice II do protocolo, que foram estabelecidos tomando como base as regras de origem definidas no acordo entre Mercosul e União Europeia (BID, 2020, p. 13).

No setor de serviços, merece destaque a Emenda ao Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços do Mercosul que reforma o anexo sobre serviços financeiros do respectivo protocolo. A emenda apresenta como objetivo, *in verbis*, refletir mais adequadamente a evolução e a regulamentação deste tipo de serviços, estabelecer critérios

que permitam salvaguardar a capacidade de atuação dos reguladores financeiros e incorporar os avanços alcançados em negociações do Mercosul com terceiros países ou grupos de países. O novo anexo sobre serviços financeiros incorpora disposições constantes do acordo com a União Europeia como as cláusulas relativas a sistema de pagamento e compensação, novos serviços financeiros, regulação efetiva e transparente, processamento de dados e organizações autorreguladas (BID, 2020, p. 14).

O tema das indicações geográficas está inserido principalmente nos setores agropecuário e alimentar. Em 2019 foi adotado um Acordo para a Proteção Mútua das Indicações Geográficas Originárias nos Territórios dos Estados Partes, o qual apresenta como regra central a proteção por meio de leis e regulamentações de cada membro do bloco de indicações geográficas provenientes dos membros que não sejam agrícolas nem agroalimentares, vinhos ou bebidas destiladas. O acordo esclarece também que não é aplicável a indicações geográficas de terceiros países mesmo que protegidas em qualquer membro do Mercosul. Essas observações referentes à proteção concedida a indicações geográficas de terceiros países devem ser lidas à luz das negociações recentes com a União Europeia, em que o Mercosul reconheceu cerca de 350 indicações geográficas de territórios de países da União Europeia (BID, 2020, p. 15). Ou seja, a lista de indicações geográficas dos países da União Europeia protegidas nos membros do Mercosul já foi elaborada e aceita por meio de negociação, enquanto, no caso do Mercosul, a decisão em questão trata precisamente das regras e procedimentos para a elaboração das listas nacionais dos Estados partes a serem validadas entre os países do bloco (BID, 2020, p. 15).

Além da criação de regras em áreas não reguladas no Mercosul e do incentivo à regulação em setores específicos, o acordo entre Mercosul e União Europeia sinaliza a necessidade de revisão do regime de origem do Mercosul previamente abordada na resposta à quarta pergunta. No novo cenário, definido pela conclusão do acordo extra-regional, ganha prioridade a revisão do regime de origem do bloco, de forma a evitar a convivência de regimes muito distintos e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus e de outras origens com base em acordos extrarregionais firmados pelo bloco (BID, 2020, p. 15). Mesmo antes da divulgação do Protocolo de Origem do acordo entre Mercosul e União Europeia, as negociações demonstravam que seria inviável a adoção do padrão Mercosul, considerado ultrapassado e pouco adaptado às condições econômicas e comerciais vigentes, após vinte e quatro anos de sua implementação (BID, 2020, p. 15). Tornava-se imprescindível adaptar as regras de origem à evolução da tecnologia e das cadeias produtivas globais e regionais, permitindo maior complementariedade no comércio de insumos e bens intermediários entre os sócios do novo acordo (BID, 2020, p. 15).

A revisão do regime de origem tem sido feita de maneira gradual. Pelos ajustes promovidos em acordos bilaterais adequando regras de origem ao padrão de requisitos específicos, é possível identificar uma estratégia de reformar o regime do Mercosul em diversas frentes, em especial naquelas que devem sofrer impactos diretos das regras acordadas no acordo entre Mercosul e União Europeia (BID, 2020, p. 16). Este processo vem ocorrendo nos acima mencionados acordos bilaterais no setor automotivo. Uma vez concluída a revisão do Regime de Origem do Mercosul, ainda restará a necessidade – ou a conveniência – de ajustar os regimes de origem que regem o comércio com os demais países latino-americanos (BID, 2020, p. 16). Na América do Sul, é imperiosa a convergência dos regimes de forma a promover cadeias regionais de valor, ainda mais se for considerada a condição de livre comércio entre o Mercosul e a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Peru e o Equador (BID, 2020, p. 16).

### **Conclusões parciais**

O acordo Mercosul-União Europeia constitui um parâmetro para o estabelecimento de critérios a serem cumpridos no processo de abertura de maneira gradual, transparente e horizontal em razão dos seguintes fatores:

- em números, o acordo reúne mais de 25% do PIB mundial e mais de 780 milhões de pessoas na União Europeia;
- em termos de desgravação tarifária, a desgravação de produtos passa de 90% no Mercosul e 95% das linhas tarifárias são desgravadas a zero na União Europeia, o que reflete a ambição de criar futuramente uma área de livre comércio;
- os ganhos decorrentes da desgravação tarifária foram estimados, quando da assinatura do acordo, em US\$ 87,5 bilhões ao PIB brasileiro;
- segurança jurídica para o comércio de bens e serviços e vínculos comerciais mais sólidos entre blocos econômicos;
- possibilidade do desbloqueio do crescimento, do auxílio para a recuperação das duas regiões da crise econômica e sanitária, da passagem para investimentos verdes e da diversificação das cadeias globais de valor;
- associações empresariais da União Europeia estimam que importações do Mercosul devem aumentar em 10,6% e as exportações em 52%, o que possibilitaria a geração de empregos e um escoamento mais fluido de bens e serviços;
- a diminuição das tarifas sobre as exportações da União Europeia para o Mercosul pode contribuir para a maior competitividade das empresas europeias e a economia de bilhões de euros em impostos por ano;

- a progressiva eliminação de limitações à exportação e a direitos de importação pode possibilitar que empresas europeias adquiram matérias-primas essenciais em condições mais competitivas;
- a dimensão estratégica do acordo na medida em que Brasil e União Europeia enfrentaram uma redução substancial dos fluxos de comércio na última década, passando de US\$ 90 bilhões em 2011 para US\$ 58 bilhões em 2020;
- o acordo reconhece as assimetrias entre os países do bloco e parte de um esquema de liberalização gradual com prazo de até 15 anos para a eliminação total das tarifas, o que possibilita que os setores industriais do Mercosul se adaptem às novas regras e enfrentem a maior concorrência externa;
- o acordo estabelece o compromisso político do Brasil em prol do aumento da competitividade da economia brasileira e da dinamização dos fluxos comerciais birregionais;
- no tema de facilitação de comércio, existe convergência elevada entre o acordo de facilitação de comércio do Mercosul e o acordo do Mercosul com a União Europeia;
- o acordo prevê regras claras no sentido de manter as tarifas baixas;
- o Mercosul teve importante produção normativa nos setores automotriz, de serviços e de indicações geográficas recentemente, o que ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão das negociações do acordo do Mercosul com a União Europeia e
- no atual cenário, ganha prioridade a revisão do regime de origem do Mercosul, de forma a evitar a convivência do regime mercosulino com o muito distinto do regime europeu e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus.

## Capítulo 7: Medidas ambientais como barreiras ao comércio

O tema do meio ambiente e da sustentabilidade passou de preocupação marginal da área econômica e do comércio internacional para núcleo central da regulação mundial, não só de políticas econômicas, políticas sociais, comércio, investimento, saúde, mas também impactando de forma direta as estratégias de retomada econômica da era pós-pandemia.

Com o impasse político nas atividades da OMC – Organização Mundial do Comércio, negociações de novos temas relacionando comércio e meio ambiente estão andando a passos lentos ou paralisadas, naquele que seria o principal foro de negociações internacionais. Por outro lado, com o acúmulo das evidências de que as atividades do homem estão destruindo o equilíbrio do planeta, pressões da sociedade para mudanças se fizeram presentes. ONU, Banco Mundial, FMI, Banco da Basileia, e principalmente OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, levaram o tema do meio ambiente para o centro da governança global.

Paralelamente, a UE, defensora atuante das questões ambientais, revolucionou sua orientação econômica e social, a partir de 2020, tornando o meio ambiente como eixo central da sua retomada com o *Green Deal*. Com a nova presidência dos EUA, o tema passou a ser central também para os americanos que responderam com o *Green New Deal* de 2021. Substanciais fluxos de recursos previstos para a retomada estão concentrados nas estratégias verdes nas mais variadas áreas. Outros países desenvolvidos, com longa tradição na orientação ambiental, reforçaram essa nova orientação. A China já mostrou sua disposição de ser ator atuante nas discussões internacionais, comprometendo-se com forte redução de suas emissões. Atualmente não existe atividade econômica e de comércio sem um forte componente ambiental.

Como resultado, o que pode ser constatado nos tempos atuais é uma corrida descoordenada, em nível nacional, de políticas em defesa do meio ambiente, com objetivos cada vez mais ambiciosos de proteção, o que afeta diretamente o comércio internacional. Na arena mundial, já existem mais de duas centenas de acordos sobre meio ambiente, em diversas áreas de atuação. Mas esses acordos são específicos e dispersos e parecem não satisfazer as pressões de uma sociedade mais jovem e atuante preocupada com o tema.

A área do comércio internacional não saiu intocada. Pelo contrário, países mais conscientes partiram para o estabelecimento de regras ambientais nacionais para regular não só a produção doméstica, mas também todas as importações. Mais ainda, passaram a

condicionar importações à comprovação de atividades completas do ciclo de produtos, além de exigências relativas à proteção do meio ambiente nos países exportadores, principalmente pra os chamados bens globais que incluem a vida das florestas, na água e no ar.

A proposta de ajuste de carbono na fronteira (CBAN) da União Europeia e a taxa de carbono dos Estados Unidos são exemplos de grandes transformações no comércio internacional. Os investimentos também estão afetados com os grandes fundos exigindo comprovação de preocupações de sustentabilidade das empresas pela iniciativa Investimentos ESG (Environment, Social and Corporate Governance).

Em síntese, medidas ambientais nacionais ou internacionais passaram a impactar todas atividades do comércio internacional, seja na produção, emissão de gases, níveis de poluição, trato de dejetos, seja em todas as modalidades do transporte dos bens exportados. Se de um lado, a área ambiental explode com novos e ambiciosos marcos regulatórios, o foro de negociações de regras comerciais permanece paralisado, em meio ao conflito de interesses de EUA e China e a manutenção do *status quo* defendido por países em desenvolvimento liderados por Índia e África do Sul.

Para demonstrar como o comércio está sendo afetado por medidas ambientais, a própria OMC desenvolveu um banco de dados especial para registrar medidas relacionadas, o *Environment Data Base* - EDB. As medidas relacionadas ao meio ambiente, até 2021 foram classificadas em: notificações de regras de comércio relacionadas ao meio ambiente pelos membros; medidas comerciais relacionadas ao meio ambiente levantadas pelo Secretariado e menções ao meio ambiente levantadas nos exercícios de revisão de políticas comerciais da OMC - os TPR - *Trade Policy Review*<sup>13</sup>.

Com relação aos números da UE, EUA e Brasil:

<b>Medidas comerciais e ambientais por categorias</b>			
	<b>Environment-related notification</b>	<b>Environment-related measures</b>	<b>Environment-related TPR entries</b>
<b>Geral</b>	6.200	13.439	8.627
<b>EUA</b>	672	2171	330
<b>UE</b>	775	2211	342
<b>Brasil</b>	136	164	148

Fonte: OMC – EDB. Elaboração: CCGI-EESP/FGV

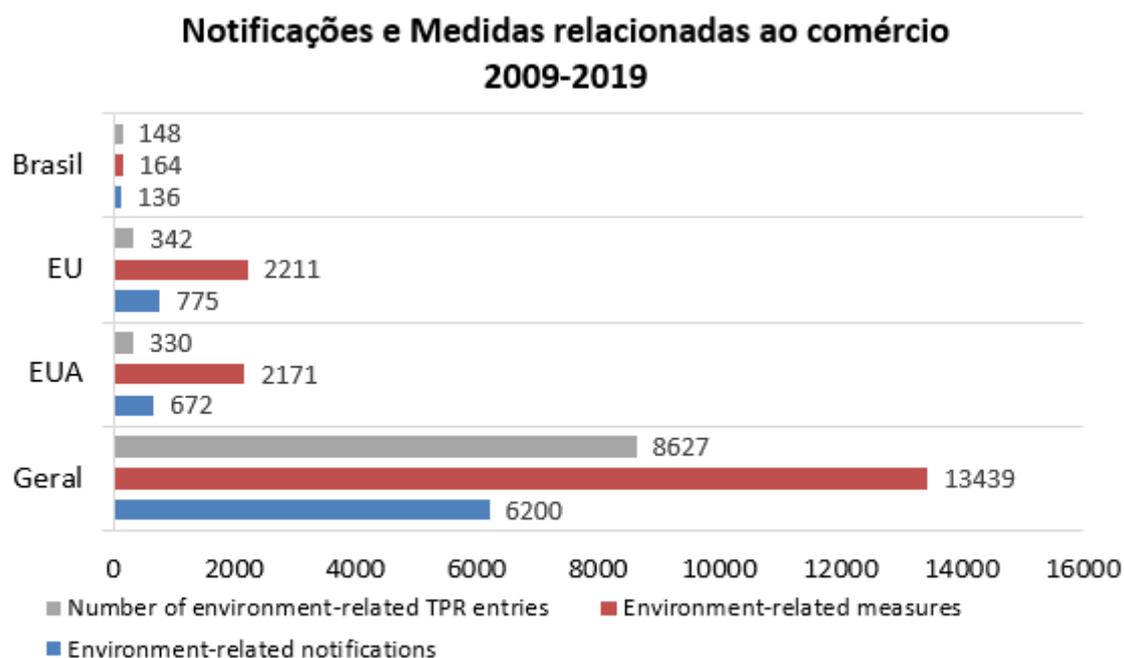
<sup>13</sup> Pesquisa realizada até 31 de março de 2021. Vide banco de dados da OMC: <https://edb.wto.org/charts>.

Constam abaixo alguns gráficos sobre a proporção das medidas e notificações relacionadas ao meio ambiente até 2019.

Observa-se que, no geral, há o aumento gradativo de notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente entre 1997 e 2019. A União Europeia e os Estados Unidos são os que possuem o maior número de medidas e notificações relacionadas ao meio ambiente entre 2009 e 2019.

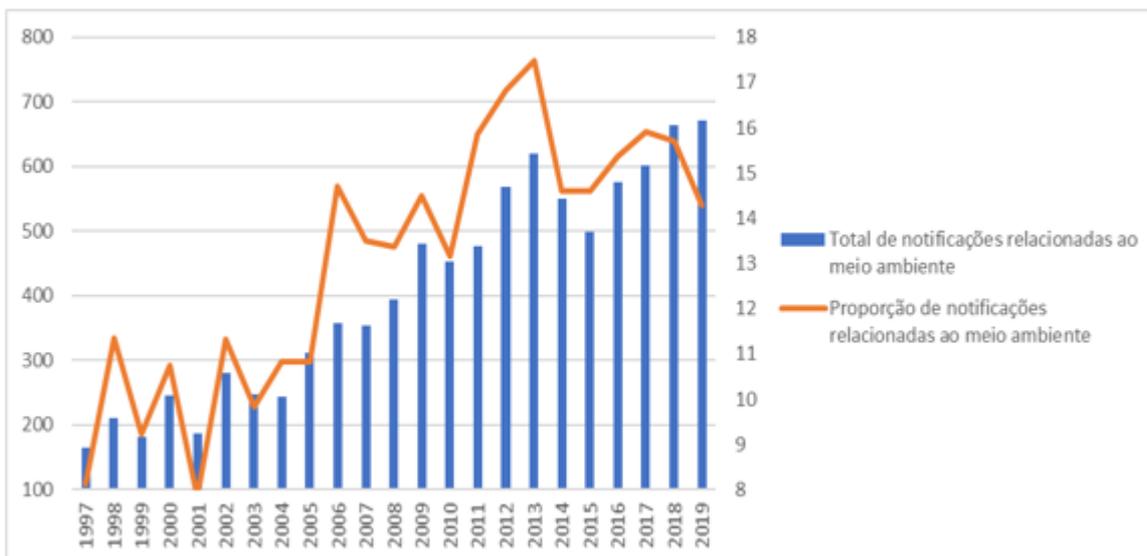
Em relação aos acordos da OMC, as medidas sobre o meio ambiente têm destaque para as barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias; em seguida para agricultura e subsídios e medidas compensatórias como pode ser verificado no gráfico abaixo.

Os gráficos abaixo são reveladores.



Fonte: OMC – EDB. Elaboração: CCGI-EESP/FGV

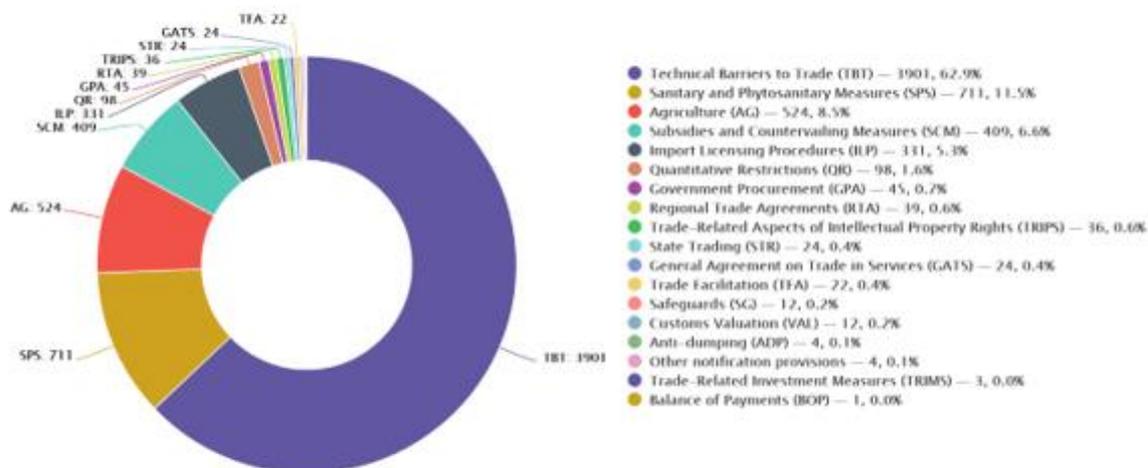
## Total e proporção de notificações relacionadas ao meio ambiente entre 1997 e 2019 na Organização Mundial do Comércio



Fonte: OMC. Elaboração CCGI/FGV

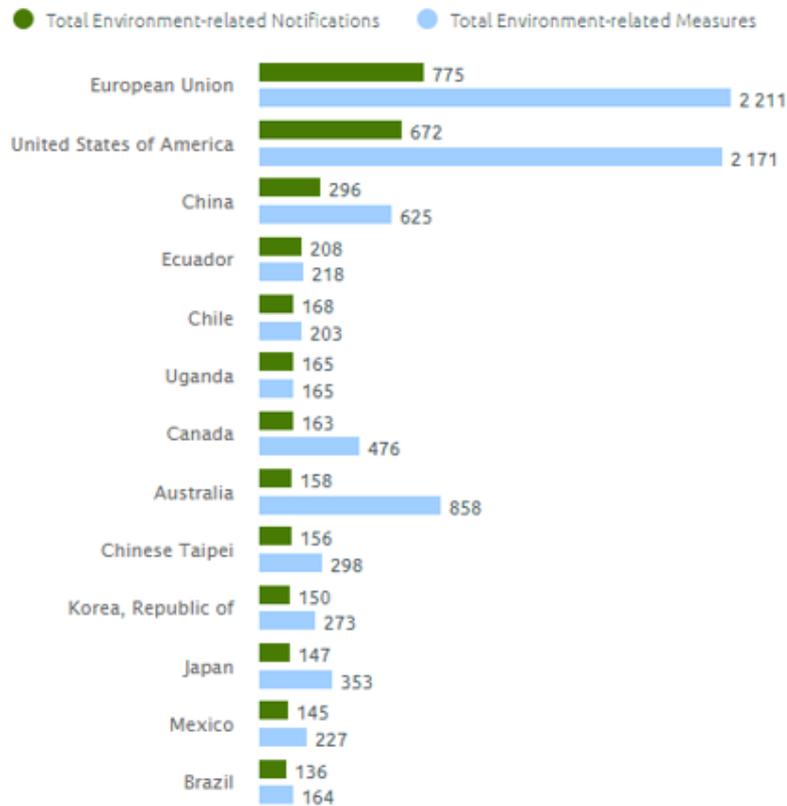
## Notificações ambientais por acordo

Environment-related notifications by Agreement



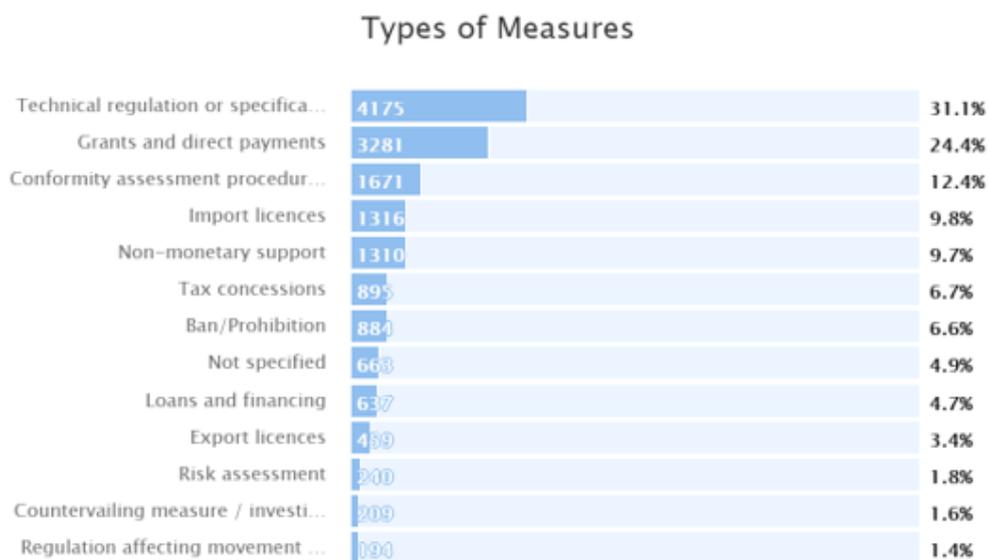
Fonte: OMC. Elaboração: CCGI/FGV

## Notificações e medidas por membros



Fonte: OMC. Elaboração CCGI/FGV

## Tipo de medida notificada



Fonte: OMC. Elaboração CCGI/FGV

Com base na análise acima, é possível concluir que:

- medidas ambientais apresentam impacto em todas as searas do comércio internacional como, por exemplo, tarifas, barreiras técnicas e subsídios e envolvem justificativas para criar barreiras ambientais baseadas em emissão de carbono, trato de dejetos; reciclabilidade dos insumos, uso de pesticidas dentre outros;
- existem, no entanto, dificuldades para a regulação deste impacto na medida em que as negociações de regras comerciais na OMC estão paralisadas;
- os dados disponibilizados pela OMC revelam, por sua vez, o aumento contínuo de notificações e medidas relacionadas ao meio ambiente entre 1997 e 2019;

No quadro atual, os foros mais influentes de negociações de medidas ambientais são os acordos preferenciais de comércio, principalmente os centrados na UE e EUA.

## **Capítulo 8: Os pacotes de retomada em tempos de pandemia: os pacotes de estímulo fiscal e a nova política industrial**

Apesar dos impactos de barreiras tarifárias e regulatórias no comércio internacional, o atual cenário de pandemia exige que outras medidas, além de redução de alíquotas sejam prioritárias. A principal medida para a retomada da prática comercial e do crescimento econômico são os pacotes de estímulo fiscal implementados, por exemplo, por Estados Unidos, União Europeia e Japão. Segundo o FMI, o custo total da operação é de 14 trilhões de dólares, valor que corresponde a 16% do PIB mundial. Cerca de pouco mais da metade deste valor corresponde a gastos suplementares dos governos e receitas perdidas e o valor restante corresponde a empréstimos e garantias. Como explica Valls, estes pacotes apresentam maiores benefícios no médio e no longo prazo que políticas de restrição de exportações, uma vez que estas, embora defensáveis em circunstâncias em que determinados produtos são essenciais para proteger a saúde humana, podem ameaçar soluções cooperativas e a retomada do crescimento do comércio internacional. Neste aspecto, o sistema multilateral é crucial para assegurar que restrições temporárias associadas ao combate à pandemia sejam eliminadas no futuro e disciplinar o escopo de novas áreas de segurança estratégicas. Pacotes de financiamento ao comércio e políticas fiscais expansionistas atenuam as crises nos países desenvolvidos. A OMC através dos seus grupos de discussão sobre financiamento ao comércio e apoio à pequena e média empresa dos países em desenvolvimento (considerando a sua heterogeneidade) tem uma nova tarefa a cumprir (Valls, 2021, p. 15).

O momento atual torna relevante um olhar mais atento aos pacotes de três importantes parceiros internacionais.

O Japão destaca-se, como apontaram Gornostay e Sarsenbayev, em razão da seguinte medida: o rastreador de políticas COVID-19 do FMI indicou que a quantia estimada total de seus três pacotes de estímulo consecutivos excede em torno do dobro os pacotes fiscais norte-americanos. O tamanho verdadeiro das medidas fiscais discricionárias japonesas é na verdade de cerca de 16% do PIB em razão de partes dos pacotes de estímulo serem suportadas por atores do setor privado como as indústrias privadas enquanto outras dificilmente terão impactos diretos na economia japonesa como o aumento da demanda agregada. Um exemplo de medida sem impactos diretos na economia japonesa é o Programa de Empréstimo e Investimento Fiscal (FLIP), que oferece empréstimos fiscais, investimento industrial e garantias governamentais e é financiado por instituições financeiras afiliadas ao governo. O programa é usado principalmente para apoio de liquidez para indústrias atingidas e para pequenas e médias empresas. A exclusão destes dois componentes dos pacotes de estímulo japoneses permite a identificação da medida prática conhecida como *Mamizu*, que consiste em gastos fiscais pelos governos nacional e local (Gornostay e Sarsenbayev, 2021, p. 3). O

gráfico a seguir ilustra o percentual do PIB de 2020 que os pacotes de estímulo fiscal relacionados à pandemia representam.



O gráfico revela que os Estados Unidos implementaram o maior programa de estímulo fiscal de todos os países do G7. O custo total de medidas de estímulo é estimado em torno de 26% do PIB de 2020. O Reino Unido vem em seguida, mas está posicionado bastante atrás dos Estados Unidos com o custo total de seu apoio fiscal em torno de 17% do PIB. O tamanho do estímulo fiscal japonês corresponde a cerca de 16% do PIB. Logo atrás do Japão estão Canadá com aproximadamente 15% do PIB e países da União Europeia – Alemanha, Itália e França – cujos pacotes de estímulo variam entre 8 a 11% do PIB.

Nos Estados Unidos, o plano de recuperação histórico de Joe Biden conhecido como *American Rescue Plan* alcança o valor de 1,9 trilhão de dólares. Cabe mencionar que seus objetivos principais são prover ajuda para aliviar os efeitos negativos da pandemia, a distribuição equitativa de recursos que abrange igualdade racial bem como a priorização de mulheres e de proprietários de pequenos negócios e garantir que a igualdade racial esteja no centro do desembolso dos valores do plano. O plano prevê o envio de um cheque de 1400 dólares a cada norte-americano ganhando menos de 80.000 dólares por ano, estende um seguro-desemprego federal semanal de 300 dólares e estabelece assistência social, à

produção e à distribuição de vacinas, à reabertura de escolas, aos orçamentos de estados, cidades e indústrias em dificuldades e a famílias com crianças e consumidores para adquirir seguros de saúde. A tabela a seguir revela a alocação dos valores do plano de resgate norte-americano.

#### **Destino de valores do plano de resgate norte-americano**

<b>Destino</b>	<b>Valor</b>
Resposta ao coronavírus e vacinação	US\$ 415 bilhões
Alívio direto às famílias	US\$ 1 trilhão
Pequenas empresas e comunidades atingidas pela pandemia	US\$ 440 bilhões

Fonte: New York Times

Segundo Gornostay e Sarsenbayev, Biden afirma não querer repetir o erro de 2009, quando o estímulo orçamentário de Obama foi insuficiente para recuperar o pleno emprego. O governo norte-americano, no entanto, enfrenta, além da resistência republicana ao plano, objeções nos círculos econômicos quanto ao tamanho do plano e quanto ao risco de inflação elevada. O plano é criticado por beneficiar de maneira desproporcional grupos minoritários, comunidades negras e carentes e mulheres. Outra crítica consiste na sinalização de que gastos governamentais apresentam limites reais, embora difíceis de serem mensuráveis e de que esforços de mensuração e de trabalho com limites práticos e econômicos podem levar a uma melhor criação de políticas públicas (Gornostay e Sarsenbayev, 2021, p. 5).

Na Europa, o Banco Central Europeu (BCE) teve papel central ao desbloquear um pacote de intervenção total de 2,5 trilhões de euros. Esta quantia substancial deve ser gasta durante dois anos até março de 2022. Até o início de 2021, pouco menos da metade deste valor foi utilizada principalmente na compra de dívidas dos Estados europeus. A partir de março de 2021, o BCE aumentou o ritmo de compras da dívida para apoiar a atividade econômica e manter condições financeiras favoráveis diante do aumento das taxas de juros europeias. Em uma postura prudente, Christine Lagarde, presidente do BCE, anunciou, no início do ano, que não se sentia obrigada a gastar todo o valor desbloqueado, mas que tinha como objetivo manter condições de financiamento favoráveis para as famílias, para as empresas e para o Estado. Em outras palavras, é graças ao BCE que a política de garantir recursos a qualquer preço (*“quoi qu’il en coûte”*) prometida por Emmanuel Macron é possível. Os países do sul da Europa, como a Espanha e a Itália, por outro lado, que ainda sofrem as

consequências da crise da zona do euro e da falta de margem de manobra orçamentária, estão hesitantes quanto à implementação dos estímulos orçamentários.

Elevados valores apresentam também como destino a infraestrutura e a indústria dos Estados Unidos e da União Europeia. Tais setores merecem ser salientados, uma vez que movem este relatório de pesquisa. Existe a previsão de que o Senado norte-americano aprove, em breve, pacote de US\$ 1 trilhão em infraestrutura. Este pacote compreende US\$ 550 bilhões destinados a novos gastos e US\$ 450 bilhões aplicados em fundos previamente aprovados e com destino à manutenção de canos de água de chumbo e à criação de um conjunto de estações de abastecimento de veículos elétricos. Tal valor será investido em estradas, ferrovias, redes de comunicação e outras infraestruturas e consiste no maior investimento nas infraestruturas acima mencionadas nas últimas décadas. O debate sobre o pacote no Senado foi viabilizado após um acordo entre senadores que votaram no sentido de sua discussão no âmbito legislativo.

Quanto à indústria norte-americana, destaca-se o setor de semicondutores ao qual foram reservados alguns bilhões de dólares após uma escassez global de semicondutores e tensões geopolíticas com a China. O objetivo norte-americano é fomentar um movimento no sentido de reobter a liderança na produção de semicondutores. Em números, US\$ 50 bilhões do pacote de estímulo econômico de US\$ 2 trilhões de Biden foram reservados para pesquisa e produção de semicondutores. US\$ 46 bilhões são também destinados a impulsionar a fabricação de energia limpa. Ao todo US\$ 300 bilhões são destinados para fomentar o setor manufatureiro.

Na União Europeia, a estratégia industrial atualizada alcança os seguintes pilares: a resiliência do mercado comum, a autonomia estratégica aberta da Europa e o apoio a modelos de negócio no sentido de transições gêmeas. No primeiro pilar, merece ser salientado o monitoramento do mercado único que inclui 14 ecossistemas industriais – aeroespacial e defesa, agroalimentar, construção, cultura e criatividade, digital, eletrônico, energia intensiva, energia renovável, saúde, mobilidade, proximidade, economia social e segurança civil, varejo, têxtil e turismo. No segundo pilar, destacam-se as alianças industriais que podem acelerar atividades que não seriam desenvolvidas de outra forma e contribuir para a atração de investidores privados para a discussão de novas parcerias de negócios de uma maneira aberta, transparente e cumpridora de regras concorrenciais, de modo que haja potencial para a criação de empregos. Neste ponto, a Comissão deu início à aliança para tecnologias de semicondutores e processadores e à aliança para dados industriais, computação na nuvem e periférica. As alianças permitirão avanços na próxima geração de circuitos integrados e de tecnologias industriais de computação em nuvem e periférica e possibilitarão que a UE disponha de condições para reforçar suas infraestruturas, produtos e serviços digitais críticos.

No terceiro pilar, busca-se apoiar as transições verde e digital da indústria europeia. A pandemia, no entanto, atingiu drasticamente a velocidade e a abrangência desta transformação.

Existem, no entanto, os riscos de implicações inflacionárias adversas decorrentes destes pacotes e do sobreaquecimento das economias nacionais. Os gastos decorrentes dos programas de estímulo passam a ocorrer concomitantemente com um aumento antecipado da demanda do consumidor na medida em que a economia é reaberta, o que faz com que a distribuição de recursos coloque uma pressão nos preços no curto prazo. Uma consequência do ressurgimento da inflação é uma possível elevação das taxas de juros, o que precipitaria os Estados Unidos em uma recessão. Nos Estados Unidos, acadêmicos consultados de diversas universidades com programas de economia notáveis como Princeton e Harvard alertam que a inflação vai disparar mais alto e que o último pacote de estímulo foi excessivamente elevado. A mensuração do impacto econômico dos pacotes de estímulo é, no entanto, difícil, uma vez que os efeitos nos resultados são diferentes em cada país, países diferentes priorizam medidas diferentes e medidas discricionárias governamentais buscam complementar estabilizadores automáticos que diferem amplamente entre os países (Gornostay e Sarsenbayev, 2021, p. 7).

### **Conclusões parciais**

Além do debate em torno da redução de tarifas, é possível avançar na abertura a partir das seguintes outras formas:

- o atual cenário de pandemia exige que outras medidas além da redução de alíquotas sejam prioritárias como os pacotes de estímulo fiscal que permitem combater os efeitos negativos da pandemia de modo mais eficiente que políticas de restrição de exportações;
- tais pacotes buscam atenuar crises, aliviar o sofrimento de setores sociais vulneráveis e são direcionados a setores industriais estratégicos como os semicondutores norte-americanos;
- consequências negativas de tais pacotes são as implicações inflacionárias e o sobreaquecimento das economias nacionais e
- em conjunto com os referidos pacotes, o sistema multilateral de comércio permite assegurar que restrições comerciais associadas ao combate à pandemia sejam eliminadas no futuro e seja disciplinado o escopo de novas áreas de segurança estratégicas.

## Conclusões finais

O Brasil enfrenta, atualmente, um momento especialmente turbulento da sua história. Tenta superar uma séria pandemia que já custou ao país mais do que meio milhão de mortes. Está diante de um sério confronto político que se aprofunda a cada dia que se aproxima de novas eleições. Teve diante dos olhos oportunidade única de fazer grandes reformas econômicas, como reforma da previdência, reforma tributária e reforma administrativa, além da reforma fiscal, mas perdeu o *timing* do início do governo e, agora, tem que enfrentar problemas graves da saúde, desemprego e novamente inflação.

O mundo desenvolvido, apesar da pandemia, caminha a passos largos para retomada, com vultosos recursos de apoio à renda, à modernização da infraestrutura e financiamentos a juros ainda muito baixos. Com prioridades definidas de uma retomada baseada na economia do clima e do meio ambiente, bem como da economia digital, surge uma “nova política industrial”. Essas prioridades certamente causarão profundas transformações em todas as atividades produtivas ao redor do mundo, nas áreas de bens e de serviços, atingindo a agricultura, mineração e indústria, e afetando de forma direta o comércio internacional.

Diante desses novos desafios, o Brasil será forçado a se modernizar e encarar de frente os desafios do comércio internacional, não como atividade subordinada aos interesses do mercado interno, mas integrando produção doméstica e comércio internacional. As opções são claras: transformar a crise em oportunidade para mudanças, e o encolhimento da indústria para profundas reformas.

Muito se discute se o momento atual da crise é hora de alterações de rumo. Há décadas, a indústria afirma a sua competitividade para dentro dos portões da fábrica e culpa o custo Brasil por todos os seus problemas. Mais ainda, se encastela atrás das muralhas do protecionismo tarifário, acreditando que ele é vital para sua sobrevivência.

Mas quem acompanha em detalhes as grandes transformações do mundo atual se pergunta: poderá a indústria do Brasil sobreviver à velocidade das mudanças?

A grande questão que ocupa os analistas é se o Brasil é um país de economia fechada, se e quando deve se abrir e se deve ou não esperar as reformas econômicas prometidas para então fazê-lo. Esse é um falso dilema. As reformas prometidas não se concretizarão na profundidade que se desejava, e o mundo não vai esperar pelo Brasil.

Na verdade, a questão da abertura da economia já está ultrapassada. O mundo das cadeias de valor está sobrevivendo à pandemia e, com alguma diversificação das linhas de fornecimento, continuarão firmes e fortes. A disputa EUA e China certamente fortalecerá o

clima de rivalidade, principalmente na área digital, mas encontrará seu equilíbrio porque os interesses são muitos e vultosos.

Assim, a questão não é mais de simples abertura do Brasil para o comércio internacional, mas como o Brasil deve dar um salto e se integrar ao mundo que cresce, via expansão de seu comércio – de exportações e de importações de bens e serviços!

O mundo da proteção tarifária não resiste à pressão dos custos de produção, a baixa produtividade derivada da baixa taxa de investimentos em capital e da baixa qualidade da mão de obra. O estado brasileiro não consegue cortar custos e não tem recursos para subsídios fiscais e de crédito para grandes investimentos. Caberá à iniciativa privada buscá-los e conhecer seus novos condicionantes, que estarão atrelados à nova responsabilidade corporativa. Mais ainda, as novas barreiras ao comércio não são tarifárias, mas regulatórias, incluindo barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias e ambientais, que só serão mitigadas com maior esforço de integração internacional.

Sim – o caminho é a modernização forçada, via inovação e importação acelerada de insumos, componentes e modernos equipamentos e máquinas da última geração em automação e novas tecnologias.

Sim - é difícil competir com os trilhões de dólares e euros que estão sendo injetados nos países desenvolvidos e investidos em projetos ditos sustentáveis e para preparar as economias para a produção de bens e serviços de alto nível de digitalização.

## **Este estudo**

O presente estudo teve como objetivo a análise do tema da abertura comercial, que tantas discussões têm levantado ao longo das últimas décadas. Mais do que abertura, a análise procurará apresentar um novo discurso – o da integração competitiva e de expansão do comércio. Em síntese, apontar caminhos para o dilema atual do Brasil e de apoio ao crescimento econômico por meio de um salto de modernização da sua indústria e dos serviços.

As possibilidades mais amplas analisadas são a de abertura unilateral e a abertura por meio de acordos preferenciais de comércio. O Mercosul é também analisado a partir da perspectiva de ter se convertido em obstáculo ou em potencializador da abertura comercial brasileira.

Em seguida, os ritmos de redução das alíquotas de importação caracterizadas como heterogêneas são analisados como um caminho para avançar na abertura. O Acordo

Mercosul-União Europeia é examinado como um parâmetro para o processo de abertura gradual, transparente e horizontal, que foi aceito por boa parte da indústria.

Por fim, uma breve exposição das novas medidas ambientais como barreiras ao comércio é realizada. O Brasil pode converter meio ambiente em grande ativo das suas exportações. Para concluir, os principais pontos da “Nova Política Industrial, defendida pelos países desenvolvidos e baseada em meio ambiente e economia digital são resumidos, como estratégias para a retomada dos grandes parceiros internacionais.

### **Síntese das conclusões das análises parciais**

A partir da análise da questão se o Brasil é ou não um país de economia fechada em relação a parceiros de mesmo nível de desenvolvimento, é possível concluir que sim. O Brasil é um país fechado quando comparado com outros países ditos emergentes. Em linguagem mais atual, é possível verificar que o Brasil é um país de baixa integração com a economia internacional.

Alguns pontos merecem destaque:

- baixo desempenho nas exportações industriais e recente contração das exportações da indústria que explica a ampliação do déficit da balança comercial da indústria de transformação brasileira nos anos recentes, mas antes da pandemia (em 2019 em comparação com 2018);
- elevadas tarifas de importação e medidas regulatórias como as barreiras não-tarifárias quando comparados com países emergentes;
- elevadas tarifas nos setores de bens de capital e bens intermediários, além de bens de consumo.

Como apontado na literatura, avanços na abertura são relevantes em razão dos seguintes fatores:

- o aumento da parcela das exportações no PIB não se fará a custa de uma contenção da demanda interna; as novas exportações corresponderão a maiores importações e a demanda interna será a mesma que antes;
- o que se antecipa com a integração é uma maior demanda por mão de obra e um aumento do salário real dos trabalhadores;

- o aumento significativo da participação das exportações no PIB é entendido como a única via para o desenvolvimento da indústria e do setor de serviços que sejam competitivos ao nível internacional;
- a abertura possibilita a integração competitiva das empresas localizadas ou que entrem nas cadeias mundiais de valor;
- uma condição essencial para a ampliação da participação dos países em desenvolvimento nas cadeias globais de valor é a redução de barreiras ao comércio;
- a presença maciça das multinacionais é um ativo importante para o país poder integrar-se às cadeias mundiais de valor;
- a abertura permite maior competitividade com produtos provenientes de países onde o custo de mão de obra é significativamente mais baixo que na maioria dos demais como os países asiáticos envolvidos crescentemente no comércio internacional de manufaturas;
- a eficiência na alocação de recursos e a dinâmica de países melhoraram após as políticas de abertura comercial implementadas;
- o comércio internacional apresenta função difusora de pesquisa e desenvolvimento nos países em desenvolvimento;
- os países que adotaram políticas de liberalização do comércio apresentaram maiores taxas de crescimento econômico e uma maior redução de desigualdade de renda, quando comparados aos países que optaram por uma política comercial mais protecionista.

A análise possibilitou a identificação dos seguintes efeitos positivos decorrentes da estratégia de abertura por integração via acordos comerciais:

- aumento do acesso a mercados e acesso dos agentes produtivos nacionais a insumos e tecnologias de ponta, além de aumento da concorrência no mercado doméstico, com estímulos à inovação e à produtividade;
- aumento da competitividade das empresas domésticas nos mercados estrangeiros e disponibilização de produtos mais baratos e mais variados aos consumidores brasileiros;
- construção de um quadro regulatório comum contra as barreiras regulatórias, com regras sobre diversos temas relacionados ao comércio internacional que impactam diretamente o comércio de bens e serviços e com efeito igual ou maior que a redução das tarifas;

- a integração internacional em acordos preferenciais com países em desenvolvimento é desejável, mas é limitada pelo tamanho do mercado e pela semelhança de dotação de fatores de produção; em resumo, a conclusão de acordos com países emergentes é mais difícil do que com países desenvolvidos;
- os acordos comerciais provocarão um efeito colateral positivo, ao estabelecerem padrões mais elevados para a competitividade do país, principalmente no que se refere à inovação e tecnologia;
- o Brasil, pelo fato de ter que negociar com o Mercosul, necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países.

A análise da opção da abertura unilateral permite a extração de algumas conclusões:

- a abertura comercial unilateral de forma programada e ao longo de períodos prolongados proporcionaria a exposição do setor produtivo à concorrência internacional, mas permitiria salto de inovação e tecnologia, que traria benefícios para os produtores e para os consumidores;
- para a abertura comercial ser bem sucedida, seria importante considerar uma reforma de tarifas com base no conceito de tarifa única ou limitada a duas alíquotas, com o intuito de evitar conflitos intersetoriais entre os diversos ramos da indústria;
- tarefas adicionais do governo seria implementar rapidamente o movimento de facilitação do comércio exterior por meio da remoção de obstáculos burocráticos, da eliminação do uso de papel e da conclusão da implementação do Portal Único de Comércio Exterior;
- a substancial melhoria da infraestrutura portuária e de transporte é uma medida facilitadora de comércio adicional;
- a vontade política do poder executivo e do poder legislativo é também necessária para que as medidas de apoio sejam implementadas;
- o sequenciamento da abertura poderia ser determinado por considerações de economia política, relacionadas à obtenção de apoio de empresários, trabalhadores e consumidores ao programa.

A análise da questão do Mercosul como oportunidade ou como entrave da integração competitiva do Brasil permite a identificação de alguns:

- as negociações dentro do bloco ocorrem há décadas sem resultados positivos, em grande parte pelo assimetria das economias e pelas fases anticíclicas de modelos econômicos adotados pelos governos;
- a fase atual de profunda crise econômica da Argentina, e sua indisposição política de partir para novos acordos comerciais;
- a recusa de também reconhecer que o valor da TEC corresponde a uma das tarifas externas mais elevadas no mundo;
- existência de resistência às reformas da tarifa externa comum, às regras do bloco decorrentes de exceções à TEC e da adoção de barreiras não tarifárias;
- ao longo dos 30 anos de existência do bloco, é importante ressaltar que a TEC nunca foi revista de maneira ampla;
- divergências recentes entre Brasil e Argentina quanto à proposta brasileira de redução linear imediata de 10% da TEC seguida de outra similar até o fim do ano; e contraproposta argentina de redução de 10% para 75% dos produtos;
- resistência argentina à proposta brasileira de flexibilização ampliada para cada membro realizar acordos bilaterais de comércio, que modernizaria a dinâmica negociadora do bloco, o que pode fazer com que a união aduaneira imperfeita existente regreda para uma zona de livre-comércio;
- medidas unilaterais de política comercial com consequências negativas para o comércio do bloco que estão sendo adotadas;

Por outro lado, existem fatores relevantes para a manutenção e reforço do Mercosul que revelam o potencial do bloco para a abertura comercial brasileira:

- a integração foi obtida mediante criação de acordos parciais para a eliminação de diversas barreiras ao comércio e da normalização de medidas técnicas para produtos;
- todo o conceito de cadeia global de valor pressupõe a formação de cadeias regionais, as quais foram e são estratégia adotada pelos principais atores do comércio mundial;
- as discussões técnicas entre os membros do bloco devem ser orientadas no sentido de estabelecer uma estrutura tarifária mais eficiente e adequada ao objetivo de promover a maior inserção dos países do Mercosul no comércio internacional;
- existem avanços na atenuação de barreiras técnicas ao comércio dentro do bloco como a adoção do Marco Geral para Iniciativas Facilitadoras de Comércio;

- a conclusão de cronogramas bilaterais de liberalização entre o Mercosul e os parceiros andinos;
- o Mercosul é importante no nível microeconômico para milhares de empresas assim como para o agronegócio como um todo, na medida em que gera bilhões de dólares no comércio intrarregional e é responsável por milhares de empregos em todas as cadeias produtivas e
- atuação positiva do Mercosul como autoridade regional para cuidar da área agrícola e das questões sanitárias correlatas;
- fator positivo do peso do Mercosul em iniciativas de negociação com Canadá, Coreia do Sul, Cingapura, Indonésia e Vietnã.

Ponto importante seria encontrar solução do conflito via redução das alíquotas de importação em ritmos distintos, o que permitiria a identificação das características da economia brasileira e seus respectivos desdobramentos:

- o Brasil deveria reduzir as tarifas de importação no setor manufatureiro e homogeneizar em um nível mais baixo as tarifas aplicadas à agropecuária;
- reconhecimento das elevadas tarifas de importação de bens de capital que prejudicam os investimentos internos, que são uma prioridade para o país;
- a atual estrutura tarifária do país provoca distorções de alocação dos fatores de produção, menor emprego e redução de bem-estar e das taxas de crescimento da economia;
- a reforma deve ser direcionada na redução do nível e da variância da atual estrutura das tarifas de importação;
- alguns setores detêm privilégios que possibilitam que o preço do bem no mercado interno seja mais elevado do que no mercado internacional e esta diferença é garantida pelas tarifas de importação;
- tal privilégio reduz os incentivos da indústria local a investir em projetos de aumento de eficiência e competitividade, já que o mercado está fechado para produtos estrangeiros;
- impostos de importação menores aumentariam a demanda por importações, o que contribuiria para uma depreciação cambial potencializando os resultados das mudanças propostas para a política macroeconômica;
- análises através de modelos de equilíbrio geral dinâmico revelam que uma desgravação em ritmo mais lento em setores mais sensíveis à abertura comercial amenizaria impactos negativos nestes setores;

- deveria ser definido um cronograma firme, mas factível, e elaborado com a participação de todos os atores envolvidos.

Além do debate em torno da redução de tarifas, é possível avançar na abertura a partir das seguintes outras reformas:

- redução de barreiras regulatórias ao comércio criadas por agentes privados como regulamentos técnicos, normas técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade;
- o atual cenário de pandemia exigiria que outras medidas além da redução de alíquotas sejam prioritárias, como fizeram outros países, com pacotes de estímulo fiscal que permitissem combater os efeitos negativos da pandemia de modo mais eficiente que políticas de restrição de exportações como a realizada pela Argentina.

A conclusão das negociações do Acordo Mercosul-União Europeia em julho de 2019 constituiu em marco importante na integração do Brasil e do Mercosul com o mundo desenvolvido. O Acordo é novo e avançado quadro de referência para o estabelecimento de critérios a serem cumpridos no processo de abertura com outros países, ou demonstrar ser possível um acordo de abertura de maneira gradual, transparente e horizontal. Pode ser resumido nos seguintes pontos:

- em números, o acordo reúne mais de 25% do PIB mundial e mais de 780 milhões de pessoas na União Europeia;
- em termos de desgravação tarifária, a desgravação de produtos, passa de 90% no Mercosul e 95% das linhas tarifárias são desgravadas a zero na União Europeia, o que reflete a ambição dos negociadores;
- inclui segurança jurídica para o comércio de bens e serviços e vínculos comerciais mais sólidos entre dois blocos econômicos;
- possibilita estímulo ao crescimento, auxílio para a recuperação das duas regiões da crise econômica e sanitária, da passagem para investimentos verdes e da diversificação das cadeias globais de valor;
- os ganhos decorrentes da desgravação tarifária foram estimados, quando da assinatura do acordo, em ganhos de US\$ 87,5 bilhões para o PIB brasileiro;
- associações empresariais da União Europeia estimam que importações do Mercosul devem aumentar em 10,6% e as exportações em 52%, o que possibilitaria a geração de empregos e um escoamento mais fluido de bens e serviços;

- a diminuição das tarifas sobre as exportações da União Europeia para o Mercosul poderá contribuir para a maior competitividade das empresas europeias e brasileiras;
- a progressiva eliminação de limitações à exportação e a direitos de importação poderá possibilitar que empresas europeias adquiram matérias-primas essenciais em condições mais competitivas;
- a dimensão estratégica do acordo na medida em que Brasil e União Europeia enfrentaram uma redução substancial dos fluxos de comércio na última década, passando de US\$ 90 bilhões em 2011 para US\$ 58 bilhões em 2020;
- o acordo reconhece as assimetrias entre os países do bloco e parte de um esquema de liberalização gradual com prazo de até 15 anos para a eliminação total das tarifas, o que possibilita que os setores industriais do Mercosul se adaptem às novas regras e enfrentem a maior concorrência externa;
- o acordo estabelece o compromisso político do Brasil em prol do aumento da competitividade da economia brasileira e da dinamização dos fluxos comerciais birregionais;
- no tema de facilitação de comércio, existe convergência elevada entre o acordo de facilitação de comércio do Mercosul e o acordo do Mercosul com a União Europeia;
- o acordo prevê regras claras no sentido de ancorar e manter tarifas baixas;
- o Mercosul teve importante produção normativa nos setores automotriz, de serviços e de indicações geográficas recentemente, o que ao menos em parte pode ser atribuído à conclusão das negociações do acordo do Mercosul com a União Europeia e
- no atual cenário, ganha prioridade a revisão do regime de origem do Mercosul, de forma a evitar a convivência do regime mercosulino com o muito distinto do regime europeu e, eventualmente, a aplicação aos sócios de um tratamento menos favorável do que o dispensado aos produtos europeus.

Em síntese, a análise presente elaborou significativa revisão da literatura e apresentou evidências numéricas de aspectos positivos e de vantagens em defesa de uma estratégia de maior integração competitiva para o Brasil. O objetivo é partir para uma reforma que permita maior abertura da sua economia e modernização da sua política de comércio externo que permita impacto positivo para a retomada econômica do País.

Para tanto, enquanto o Brasil aguarda que a crise da Argentina se dissipe, a sinalização política com cortes unilaterais programados e de menor valor seria importante comprometimento.

Vale ressaltar, que no momento atual, por mais interessado que o Brasil esteja em negociar novos acordos comerciais, a situação econômica atual e o quadro das incertezas em ano eleitoral, certamente farão com que os demais países interessados em acordos respondam com cautela.

Acordos comerciais, mais do que acesso a novos mercados para agricultura, devem procurar integração competitiva com busca de inovação e novas tecnologias. Existe forte evidência na literatura econômica, de que ganhos serão mais significativos na negociação de acordos com países desenvolvidos do que com em desenvolvimento.

O Brasil enfrenta momento crítico da sua indústria. A persistência do *status quo* representará o caminho da irrelevância no cenário internacional.

## Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Mercosul e o regionalismo latino-americano: ensaios selecionados, 1989-2020. Brasília: Diplomatzando, 2020.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. O futuro do Mercosul. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,o-futuro-do-mercosul,70003731569>. Acesso em: 05 ago. 2021.

AUTOR, David; KATZ, Lawrence; KRUEGER, Alan. Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market? Quarterly Journal of Economics, v. 113, n. 4, p. 1169-1214, 1998.

BACHA, Edmar Lisboa. Integrar para Crescer 2.0. Disponível em: <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2016/08/160914INTEGRARPARACRESCER2-0x.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial. Disponível em: <https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-11.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Por que a indústria não exporta? Disponível em: <https://valor.globo.com/opinioao/coluna/por-que-a-industria-nao-exporta.ghtml>. Acesso em: 05 jul. 2021.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. Informe Mercosul 2020: sob a pressão da agenda externa. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Informe-MERCOSUL-2020-Sob-a-pressao-da-agenda-externa.pdf>. Acesso em 05 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Longe-demais-para-exportar-Custos-internos-de-transporte-e-disparidades-regionais-das-exporta%C3%A7%C3%B5es-na-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe-\(Sum%C3%A1rio-Executivo\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Longe-demais-para-exportar-Custos-internos-de-transporte-e-disparidades-regionais-das-exporta%C3%A7%C3%B5es-na-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe-(Sum%C3%A1rio-Executivo).pdf). Acesso em 12 ago. 2021.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Braxit – integração ou “entreganação”? Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,braxit-integracao-ou-entreganacao,70002476112>. Acesso em: 05 ago. 2021.

- BARBOSA, Rubens. Um Mercosul na encruzilhada. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,um-mercosul-na-encruzilhada,70003739629>. Acesso em: 05 ago. 2021.
- BAUMANN, Renato; KUME, Honório. Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (orgs.). O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. Volta às cavernas. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2017/junho/17.06-Brasil-volta-as-cavernas.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BLYDE, Juan; MOLINA, Danielken; MOREIRA, Maurício Mesquita; VOLPE, Christian (Eds.). Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe. [S.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- CANUTO, Otaviano. Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina. *Economia e Sociedade*, v. 3, n. 1, p. 43-65, 2016.
- \_\_\_\_\_. How to Heal the Brazilian Economy. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=c3F4AZnf4qE>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- CASTILHO, Marta; MIRANDA, Pedro. Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial. In: MESSA, Alexandre; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (Eds.). A política comercial brasileira em análise. Brasília. Brasília: Ipea, 2017.
- CAPALDO, Jeronim; OMER, Ozlem. Trading Away Industrialization? Context and Prospects of the EU-Mercosur Agreement. Disponível em: [https://www.bu.edu/gdp/files/2021/06/GEGI\\_WP\\_052\\_FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2021/06/GEGI_WP_052_FIN.pdf). Acesso em: 12 ago. 2021.
- DG TRÉSOR. Trade openness, growth and inequalities. Disponível em: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2017/06/26/trade-openness-growth-and-inequalities>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- GOMBATA, Marsílea. Variante delta afeta a economia e torna incertas as previsões. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/08/10/variante-delta-afeta-a-economia-e-torna-incertas-as-previsoes.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- GORNOSTAY, Egor; SARSENBAYEV, Madi. Overheating debate. Why not in Japan? Disponível em: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/overheating-debate-why-not-japan>. Acesso em: 12 ago. 2021.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. A pandemia e o declínio do Brasil na indústria mundial. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1097.html](https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1097.html). Acesso em: 12 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Cadeias de Valor e a Globalização Produtiva. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20191122\\_cadeia\\_valor.pdf](https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20191122_cadeia_valor.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Comércio Exterior – O Caminho para um Brasil mais Competitivo. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20180815\\_comercio\\_exterior.pdf](https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20180815_comercio_exterior.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. O Brasil diante das empresas multinacionais e das cadeias globais. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1092.html](https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1092.html). Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. O Retrocesso Exportador da Indústria. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20200131\\_balcom\\_2019T4.pdf](https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/20200131_balcom_2019T4.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Penetração dos insumos importados na economia brasileira. Disponível em: [https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/2019053\\_insumos\\_import\\_indbras\\_NE47AaZ.pdf](https://www.iedi.org.br/media/site/artigos/2019053_insumos_import_indbras_NE47AaZ.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.

KUME, Honório. Propostas de reforma tarifária no Brasil: uma análise comparativa (texto para discussão - a ser publicado).

KUME, Honório. A Abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: impactos sobre emprego e salário, IPEA, 2003.

MEGALE, Tiago Matsuoka. Supermarkets and Private Standards of Sustainability: The Responsibility to Protect Without Protectionism. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Gestão Internacional, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

ORNELAS, Emanuel; PESSOA, João Paulo; FERRAZ, Lucas. Política comercial no Brasil. Causas e consequências do nosso isolamento. São Paulo: Bei, 2020.

RIOS, Sandra Polónia; VEIGA, Pedro da Motta. O Brasil no mundo dos acordos comerciais: Cenários para a governança do comércio e para a política comercial brasileira. Disponível em: [https://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=744&catid=7](https://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=62&view=finish&cid=744&catid=7). Acesso em: 05 jul. 2021.

Secretaria de Comércio Exterior. Anuário do Comércio Exterior Brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio->

exterior/publicacoes-secex/anuario/arquivos/anuario-comex-2020.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

SILBER, Simão Davi. Próximo Governo e Desafios da Política Econômica. Disponível em: <http://interessenacional.com.br/2014/08/01/proximo-governo-e-desafios-da-politica-economica/>. Acesso em: 05 jul. 2021.

THORSTENSEN, Vera; TIRONI Luís Fernando (Coords.). Regulatory coherence and convergence: a comparative analysis of Brazil, Argentina, Mexico, Colombia, and Chile: Technical regulations and their supporting standards. São Paulo: VT, 2019.

VALLS, Lia Baker. Desafios para a construção de um sistema multilateral de comércio no século XXI. Disponível em: [https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers\\_KAS2020\\_1\\_5\\_PT\\_Desafios.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_1_5_PT_Desafios.pdf). Acesso em: 05 jul. 2021.