

INCERTEZAS SOBRE A ABERTURA COMERCIAL

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.

INCERTEZAS SOBRE A ABERTURA COMERCIAL¹

Introdução.....	5
1. Ganhos esperados de uma maior integração internacional.....	7
1.1. Alguns aspectos da integração internacional brasileira.....	8
1.2. A Economia Brasileira é fechada?.....	15
2. Benefícios da abertura, por meio de acordos.....	20
2.1. Além das tarifas.....	21
2.2. Transparência, horizontalidade, previsibilidade e gradualismo	22
3. Abertura unilateral: expectativa e realidade	24
3.1. Recomendações em caso de uma abertura unilateral.....	33
4. A importância do Mercosul para o Brasil.....	35
4.1. Controvérsias sobre a união aduaneira	37
4.2. Oportunidades para avançar	41
5. Acordo Mercosul-EU: alguns aspectos viabilizadores.....	44
5.1. Princípios para o consenso	45
5.2. Uma oportunidade para próximos passos.....	46
REFERÊNCIAS.....	47

¹ Estudo elaborado pelo economista João Emilio Gonçalves, ex-superintendente de Desenvolvimento Industrial da Confederação Nacional da Indústria – CNI.

INCERTEZAS SOBRE A ABERTURA COMERCIAL

Introdução

Os efeitos da abertura comercial sobre o crescimento econômico têm sido, historicamente, objeto de controvérsias entre economistas. Diversos estudos chegam a resultados bastante distintos em função de diferenças de metodologia, bases de dados e pressupostos teóricos.

Há razoável consenso entre economistas quanto à existência de correlação entre o grau de abertura das economias e seu nível de desenvolvimento (de modo geral, economias desenvolvidas possuem grau de abertura maior). As divergências surgem quanto à existência de uma relação causal que permita afirmar que a abertura comercial é, sozinha, capaz de elevar a produtividade, a inovação e o crescimento econômico.

Uma das dificuldades de relacionar comércio e crescimento é que a participação dos países no mercado internacional pode ser endógena, de modo que países cujas rendas são altas por razões não relacionadas ao comércio podem comercializar mais (Frankel e Romer, 1999). Outra razão para divergências é a forma como se define abertura: “de uma forma mais restrita, incluindo apenas tarifas, subsídios e distorções não tarifárias explícitas ou, de forma mais abrangente, incluindo questões como políticas cambiais, impostos e subsídios domésticos, políticas de competição, questões regulatórias, política educacional, sistema legal, forma de governo e instituições e cultura de forma geral” (Baldwin, 2004).

É nesse contexto que se coloca boa parte do debate sobre as tarifas de importação brasileiras. Há convergência quanto à importância de uma maior integração internacional da economia brasileira, que necessariamente passará pela redução das tarifas aplicadas às importações brasileiras. O consenso acaba quando se discute se essa abertura comercial deve ser feita unilateralmente ou por meio de acordos.

Acordos comerciais trazem, intrinsecamente, atributos de horizontalidade, previsibilidade e gradualismo e, como contrapartida à redução das tarifas domésticas, oferecem maior acesso a mercados para exportadores brasileiros e estabelecem cronogramas de desgravação tarifária. Tão ou mais importante, contudo, acordos comerciais modernos incorporam cada vez mais disciplinas não-tarifárias que, em virtude de sua força legal, podem acelerar reformas e aprimoramentos institucionais capazes de promover o aumento da competitividade da economia brasileira. A redução tarifária unilateral abandona esses benefícios em troca de rapidez, assumindo hipótese extremas de que no longo prazo tudo se ajusta de forma eficiente.

Nesse contexto, este trabalho questiona hipóteses que têm sido usadas para defender que o Brasil adote uma redução tarifária unilateral. Argumenta que os fatores que condicionam a integração internacional brasileira envolvem aspectos que vão muito além das tarifas, como a competitividade sistêmica do país, o grau de desenvolvimento produtivo e tecnológico da indústria, o baixo número de acordos comerciais, entre outros.

Sem levar em conta tais aspectos e a necessidade de coordenação entre as políticas industrial de inovação e de comércio exterior a mera redução tarifária, desacompanhada de outras medidas, não só não será capaz de entregar os resultados prometidos como poderá aprofundar aspectos negativos da integração internacional brasileira e das tendências de longo prazo para a produtividade, a inovação e o perfil do emprego.

1. Ganhos esperados de uma maior integração internacional

Os benefícios associados à integração internacional são bem documentados na literatura econômica. Diversos estudos revelam evidências de que economias mais bem inseridas nos fluxos de comércio e de investimentos estrangeiros são, também, mais desenvolvidas. No nível das firmas há, igualmente, evidências de que empresas exportadoras crescem mais, inovam mais e pagam salários mais elevados.

Nesse contexto, diversos estudos associam a baixa produtividade brasileira e seu baixo crescimento nas últimas décadas à limitada integração internacional da economia.

Os canais que transmitem esses efeitos incluem maior escala, proporcionada pelo mercado externo, que se soma ao doméstico; maior competição e efeito demonstração, que estimulam a inovação; e maior acesso a insumos (melhores, mais baratos e mais sofisticados) e tecnologias.

O maior acesso à inovação não deve ser exclusivamente associado à importação de insumos, máquinas mais sofisticadas e ao próprio aumento da competição no mercado doméstico, como debates recentes tentam indicar. Evidências demonstram que a presença no mercado internacional expõe a empresa doméstica (como exportadora e, ainda mais, como investidora) a níveis elevados de competição e possibilita o contato com novas tecnologias, modelos de negócios e práticas de gestão, estimulando a inovação.

A esse respeito, Ferraz et alii (2018) comentam que a abertura pode aumentar o incentivo das firmas em inovar e concluem que “esse mecanismo é especialmente saliente no contexto de acordos comerciais”. Os autores relatam resultados de estudos² que demonstraram que o maior acesso a mercados externos proporcionado pela celebração de acordos induziu as firmas locais a investirem em inovações que elevaram sua produtividade e que “esse efeito ocorreu predominante em firmas de setores onde a redução de tarifas foi mais significativa, e para firmas com uma produtividade inicial relativamente elevada”. Estas conclusões reforçam três argumentos: i) o potencial da inserção internacional das firmas brasileiras como canal para estimular a inovação; ii) por analogia, a possível ineficácia de uma redução tarifária unilateral como instrumento para estimular a inovação e; iii) que o nível prévio de produtividade da firma é relevante para explicar o seu desempenho pós abertura, demonstrando a importância de coordenar a política comercial com a política industrial e de inovação.

Apesar de evidências de que firmas exportadoras são mais eficientes, maiores e mais inovadoras, há controvérsia quanto ao sentido da causalidade, pois as firmas mais eficientes

² Bustos (2011) e Lileeva e Trefler (2010), apud Ferraz et alii (2018).

poderiam se autoselecionar nos mercados exportadores (De Negri e Araújo, 2007; Rodriguez e Rodrik, 2001).

Ferraz et alii (2018) analisam os impactos da abertura na produtividade em função da realocação de recursos entre as firmas de um mesmo setor. Concluem que, além do efeito que resulta do argumento clássico das vantagens comparativas (o crescimento de alguns setores em detrimento de outros), os autores verificaram que “uma maior exposição ao comércio internacional induz as firmas exportadoras a se expandirem no mercado internacional devido às novas oportunidades de lucro”. O resultado é uma disputa por fatores de produção no mercado doméstico que resultaria numa pressão de custos (salários, por exemplo) capaz de expulsar do mercado as firmas menos competitivas, que se dedicam apenas ao mercado interno. Ou seja, a abertura promoveria um processo de seleção natural em favor das firmas exportadoras, mais produtivas. Vale enfatizar que o mecanismo descrito pelos autores está associado ao maior acesso das firmas domésticas ao mercado externo.

Do ponto de vista do impacto da concorrência com as importações, o argumento em defesa da abertura se baseia na ideia de que a maior pressão competitiva funcionaria como um incentivo à inovação. A maior exposição à concorrência estrangeira deveria acelerar a “aquisição tecnológica” e, assim, levar a uma mais rápida transformação tecnológica via efeito demonstração, pois é mais fácil copiar ou absorver tecnologia do que inovar (Lawrence e Weinstein, 1999). Os autores, contudo, ponderam que os benefícios da maior concorrência e do efeito demonstração são mais importantes à medida que a indústria converge para os líderes de mercado.

1.1. Alguns aspectos da integração internacional brasileira

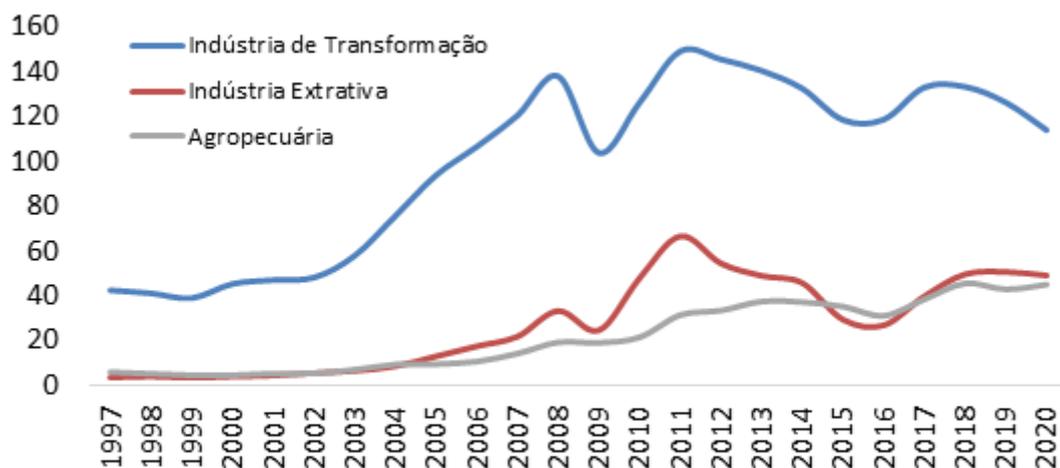
A integração internacional da economia brasileira é baixa e, ao longo das últimas décadas, vem perdendo qualidade em termos de diversificação e intensidade tecnológica.

Analisando os setores da economia, observa-se, ao longo das últimas décadas, uma tendência praticamente constante de perda de participação da indústria de transformação nas exportações brasileiras, que atingiu em 2020 o índice mais baixo em mais de duas décadas (54,5%).

Registre-se que a queda nas exportações da indústria de transformação se verifica tanto em termos relativos quanto em termos absolutos (Gráfico 1).

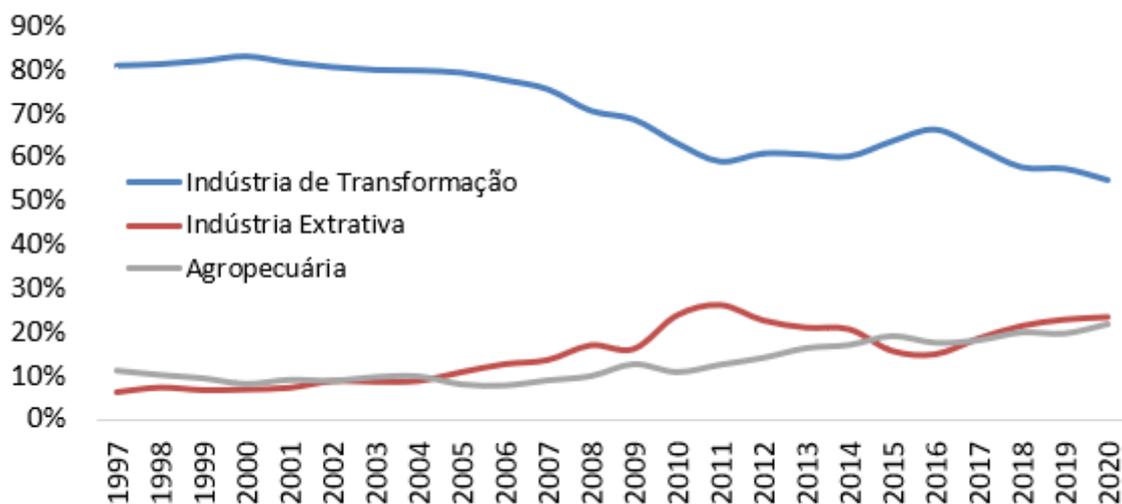
Gráfico 1

Exportações - 1997 - 2020 (US\$ Bilhões)



Fonte: ComexStat. Elaboração do autor.

Exportações - 1997-2020 - Participação (%)



Fonte: ComexStat. Elaboração do autor.

Do ponto de vista da pauta comercial, temos, de modo geral, exportações concentradas em poucos produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico. Situação inversa é observada no caso das importações, onde se observa uma concentração

Destaca-se, também, a variação na concentração das pautas de importação e exportação de acordo com o país de origem e destino, como pode ser observado na Figura 3. Destaca-se o contraste observado entre as exportações destinadas à China e ao Mercosul. Enquanto, no caso do Mercosul, 50% das exportações estão distribuídos em 48 produtos, nas exportações para China esse percentual é coberto por apenas dois produtos.

Figura 3

Nº de Produtos por % de valor exportado			
Destino	50% da pauta	75% da pauta	90% da pauta
Mercosul	48	261	757
EUA	17	88	305
UE	12	53	199
China	2	3	13
Mundo	11	76	360

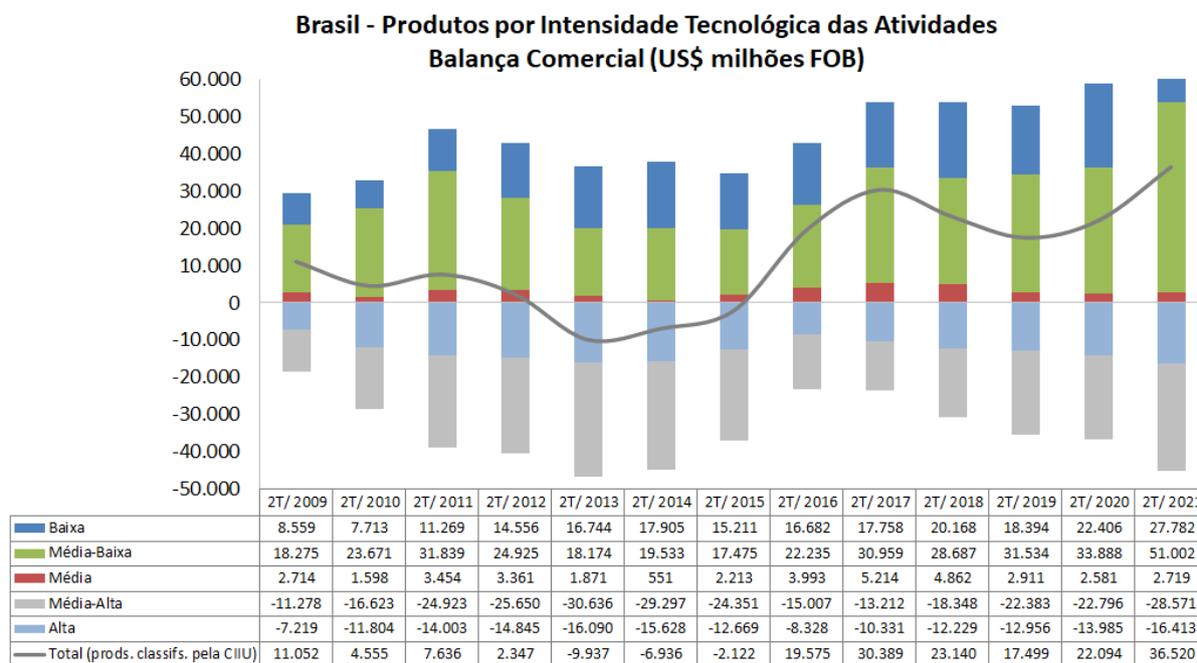
Fonte: FUNCEX Data. Elaboração CNI. 2021.

Nº de Produtos por faixa de valor importado			
Destino	50% da pauta	75% da pauta	90% da pauta
Mercosul	16	62	219
EUA	67	332	958
China	178	609	1.422
UE	199	706	1.605
Mundo	211	829	1.968

Fonte: FUNCEX Data. Elaboração CNI, 2021.

Essas características se refletem diretamente nos saldos comerciais segmentados de acordo com a classificação de intensidade tecnológica da OCDE. O Gráfico 2 revela que os setores de alta e média-alta intensidade tecnológica são responsáveis pela tendência de piora da balança comercial da indústria observada desde meados de 2013.

Gráfico 2



Fonte: Comex Stat. Elaboração IEDI, 2021 com base em classificação da OCDE.

Diversos fatores explicam este cenário de retrocesso da integração internacional brasileira: décadas de atraso na realização de reformas e investimentos para enfrentar os vários elementos do Custo Brasil; a falta de uma rede de acordos comerciais, que se reflete nas tarifas de importação relativamente altas no Brasil e explica as tarifas desproporcionalmente altas enfrentadas pelas exportações brasileiras em outros mercados; e a falta de uma estratégia de longo prazo de política industrial e de inovação que contribuam para o desenvolvimento de competências em áreas de maior conteúdo tecnológico.

As tarifas de importação são a parte mais visível dos entraves a uma maior abertura às importações, o que tem dado margem a propostas de que uma redução estabelecida unilateralmente pelo Brasil possa impulsionar uma integração comercial do Brasil que produza efeitos positivos e relevantes na modernização da economia brasileira, na produtividade e no crescimento.

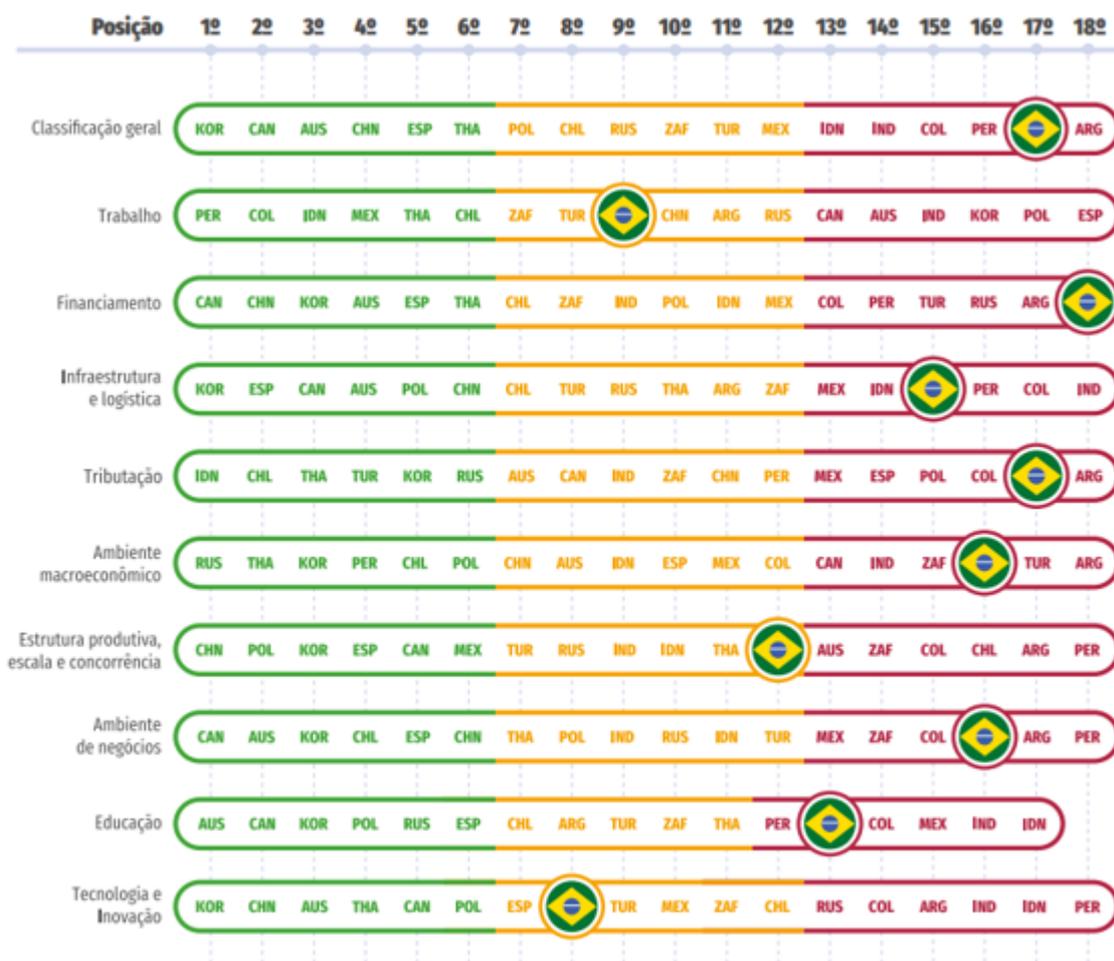
É incontestável que as tarifas de importação brasileiras são altas na comparação com as principais economias do mundo. Deve haver pouca discordância, também, de que, para um melhor funcionamento da economia é desejável ter tarifas mais baixas. As divergências surgem em relação à capacidade de que uma redução tarifária possa entregar os resultados prometidos sem que venha acompanhada (ou antecedida) por medidas que elevem a

competitividade da economia, estimulem o desenvolvimento produtivo e tecnológico nacional e busquem maior acesso ao mercado externo por meio de acordos comerciais.

Ou seja, diante das condições competitivas da economia brasileira, questiona-se se uma abertura unilateral poderia aprofundar os quadros descritos acima.

O cenário de baixa competitividade da economia brasileira é bem ilustrado pela pesquisa Competitividade Brasil, da CNI (2020a), que compara o Brasil com outras 17 economias³ (Figura 4).

Figura 4



Fonte: CNI (2020a).

³ Os 17 países são África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, Indonésia, México, Peru, Polônia, Rússia, Tailândia e Turquia. O critério de escolha se baseia em países com nível de desenvolvimento e/ou com tamanho similar ao do Brasil, países que competem com o Brasil em terceiros mercados ou com uma inserção internacional similar à brasileira e países vizinhos (CNI, 2020a).

Nos últimos anos, o Brasil tem figurado, sistematicamente, na penúltima posição e, como ressalta a CNI, “não está entre os seis mais bem colocados (terço superior) em nenhum dos nove fatores determinantes da competitividade”.

O grau de importância do Custo Brasil para a competitividade do país foi recentemente mensurado por um levantamento realizado pela SEPEC/ME⁴ em parceria com diversas entidades empresariais brasileiras. Segundo o estudo, o Custo Brasil soma R\$ 1,5 trilhão, divididos em 12 dimensões (Figura 5), sendo que apenas uma delas, “integrar com cadeias produtivas globais” está relacionada, parcialmente, às tarifas de importação.

Figura 5



Fonte: Secretaria especial de Competitividade, Ministério da Economia.

Vale ressaltar que, do ponto de vista da redução do custo das importações, outras medidas podem ser mais eficazes do que a redução tarifária. À época do lançamento do Portal Único do Comércio Exterior havia a expectativa de que a sua implementação integral teria o potencial de reduzir os custos das importações em cerca de 14% e das exportações em

⁴ Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade/ Ministério da Economia.

aproximadamente 13%. Em 2021, o potencial de redução do custo das importações ainda estaria na faixa dos 7%⁵.

Além da vantagem de propiciar vantagens simétricas para as exportações e importações, haveria ganhos relevantes em termos de redução de burocracia e prazos associados ao comércio exterior, que são atributos relevantes para viabilizar a operação de algumas cadeias de mais alto conteúdo tecnológico e valor agregado.

No contexto de uma economia que já vive um processo de desindustrialização caracterizado pela redução da participação de atividades intensivas em tecnologia e que apresenta baixa competitividade em temas críticos para o desempenho do comércio exterior como tributação, infraestrutura e logística, financiamento, ambiente macroeconômico e ambiente de negócios, a redução unilateral de tarifas deve ser vista com muito cuidado.

1.2. A Economia Brasileira é fechada?

Um grande número de estudos recentes compara os níveis tarifários aplicados pelo Brasil com outros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, e encontraram diferenças relevantes, independentemente do tipo de tarifa selecionada e da metodologia utilizada.

Analisando a estrutura tarifária dos países, é comum observarmos picos tarifários para um ou outro produto. Como regra geral, cada país tem tarifas mais baixas aplicadas aos produtos nos quais é mais competitivo e, por outro lado, tem tarifas mais altas nos produtos para os quais a produção local é menos competitiva, fato que também é influenciado por questões relacionadas à economia política local.

A constatação de que as tarifas médias brasileiras são altas, contudo, não parece condição suficiente para concluir que a economia brasileira é fechada. Em primeiro lugar, porque as tarifas médias disponíveis publicamente omitem mecanismos da política comercial brasileira que podem reduzi-las significativamente, a exemplo dos diversos regimes especiais existentes⁶, do *drawback* e de um grande número de Ex-tarifários concedidos para bens sem produção nacional (em 28 de junho de 2021 havia 16.272 Ex-tarifários vigentes)⁷.

⁵ Em 2014, a economia de custos era calculada em 13,04% para as exportações e de 14,2% para as importações, ambas por via marítima. A estimativa é que, em 2021, os benefícios do Portal Único já teriam reduzido esses custos para 4,03% e 7,10%, respectivamente. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/impactos-do-portal-unico-de-comercio-exterior-sao-avaliados-pela-cni>.

⁶ e.g. Recof, Zona Franca, Lei de Informática, Repetro, Reporto etc.

⁷ A lista está disponível em <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/ex-tarifario/ex-tarifarios-em-vigor>, acessada em 01/12/2021.

Com tantas exceções, é difícil saber qual a tarifa média efetivamente praticada no Brasil, sobretudo para os setores cujos bens são mais atingidos pelos mecanismos citados.

Uma segunda razão para relativizar a ideia de que a economia é fechada está ligada à imprecisão do termo para caracterizar a realidade do comércio exterior brasileiro no nível setorial. A economia brasileira era fechada durante a vigência da política de substituição de importações, quando havia a efetiva proibição à importação de diversos bens de consumo. O termo também faz sentido no caso de haver tarifas proibitivas, que inviabilizam o comércio.

Além das tarifas, outro critério que permitiria caracterizar a economia brasileira como fechada é a análise da corrente de comércio em relação ao PIB. Aqui, também, é evidente que os indicadores para a economia brasileira são bastante inferiores aos de outras grandes economias. Ferraz et alii (2018) argumentam que essa conclusão é válida mesmo considerando aspectos relevantes que influenciam a taxa de abertura dos países, como o tamanho (economias maiores tendem a apresentar taxas de abertura mais baixas), a distância entre os países (“como o Brasil é relativamente remoto geograficamente, isso tende a fazer com que o país exporte e importe pouco, dado o tamanho da sua economia”) e o nível de desenvolvimento⁸.

O que vale para números do comércio em geral, contudo, muda quando o objeto de análise é o desempenho setorial.

Uma análise mais aprofundada mostra, no período recente, um crescimento dos índices de penetração de importações e de conteúdo importado da produção nacional e, quando se analisam os setores, é possível observar que isso ocorre exatamente em relação aos bens cuja abertura tem sido mais associada a oportunidades de ganho de produtividade.

IEDI (2019) faz uma análise da penetração de insumos importados na produção da indústria de transformação a partir de um indicador do coeficiente importado de insumos e componentes comercializáveis (CIICC), que exclui do cálculo insumos intermediários pouco ou não comercializáveis com o objetivo de ter um dado mais preciso. O autor verifica que o CIICC médio da manufatura brasileira é 19,9% ou 24,3%, dependendo da fonte de dados empregada (WIOD⁹ ou PIA-E/IBGE, respectivamente). Como se pode observar na Tabela 1, em ambos os

⁸ IEDI (2019) mostra que países populosos possuem maior adensamento produtivo que países menos populosos. Países pequenos apresentam menores possibilidades de especialização pois são limitados pelo tamanho do mercado, dessa maneira, precisam importar mais que países grandes. Os três maiores parques industriais do mundo (Estados Unidos, Japão e China), responsáveis por 51% do valor adicionado manufatureiro mundial, possuem CIICC bem abaixo da média dos países manufatureiros líderes.

⁹ World Input-Output Database.

casos o CIIC da indústria brasileira está abaixo da média dos 15 principais países com maior produção industrial, de 31,2%. Ou seja, quando analisada de forma agregada, a manufatura brasileira apresenta um grau relativamente baixo de penetração de insumos importados (i.e. possui alto grau de adensamento).

Tabela 1

Coefficiente importado de insumos e componentes comercializáveis pelos setores da indústria de transformação – Média de 2013 e 2014 (%)

	CHI	RUS	BRA 1	JAP	EUA	BRA 2	IDN	IND	R.U	COR	ITA	ESP	MEX	ALE	FRA	CAN	MÉD.
Indústria de transformação	9,0	17,8	19,9	23,0	23,7	24,3	25,5	29,2	31,3	31,4	33,4	39,5	41,8	47,3	47,3	47,3	32,0
Baixa e média-baixa tecnologia	8,2	11,3	16,0	28,5	21,8	13,4	20,2	31,5	27,1	41,0	31,5	35,5	26,8	45,6	41,6	37,9	29,2
Alta e média-alta tecnologia	9,9	31,3	28,1	17,1	26,9	38,7	43,2	23,7	37,5	25,0	36,8	48,2	60,4	48,5	56,2	68,0	38,0

Fonte: adaptado de Morceiro/IEDI, 2021

Nota: BRA 1 e BRA2 correspondem às estatísticas com dados do Brasil obtidos na WIOD e na PIA-E/IBGE, respectivamente.

Quando os dados são analisados de forma desagregada, por grau de intensidade tecnológica, o estudo revela uma forte assimetria: o índice calculado para a categoria de baixa e média-baixa tecnologia é bastante inferior à média dos países analisados, enquanto o índice da categoria de alta e média-alta tecnologia é ligeiramente superior à média.

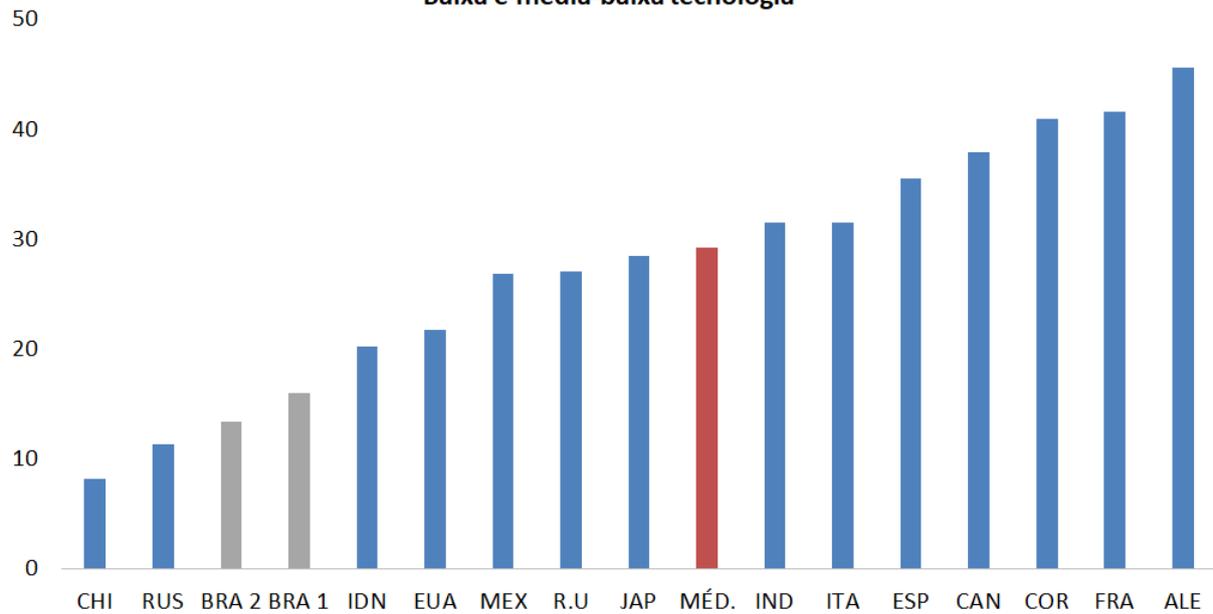
Considerando apenas as classes industriais de alta e média alta tecnologia, o autor destaca que, entre os 15 países analisados, “o Brasil detém o terceiro maior CIICC na farmacêutica, na informática, eletrônicos e ópticos e nos outros equipamentos de transporte, está em sexto na química, em sétimo em máquinas e equipamentos mecânicos, em oitavo em equipamentos e materiais elétricos e em décimo na automobilística”.

Os dados acima são relevantes para a discussão sobre a maior e melhor inserção do Brasil nas cadeias globais de valor (CGVs), pois indicam que um CIICC acima da média em setores de alta e média-alta intensidade tecnológica não foram suficientes para inseri-los nas CGVs. Pode-se argumentar que isso se deve às tarifas que encarecem a importação de insumos, mas, como comentado na seção XX, essa avaliação precisaria levar em consideração a existência de regimes especiais que desoneram as tarifas de insumos incorporados em bens exportados.

Por outro lado, como mencionado, o CIICC está abaixo da média nos setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, que contam com a oferta local de insumos ligados ao setor primário, onde o Brasil tem vantagens comparativas naturais.

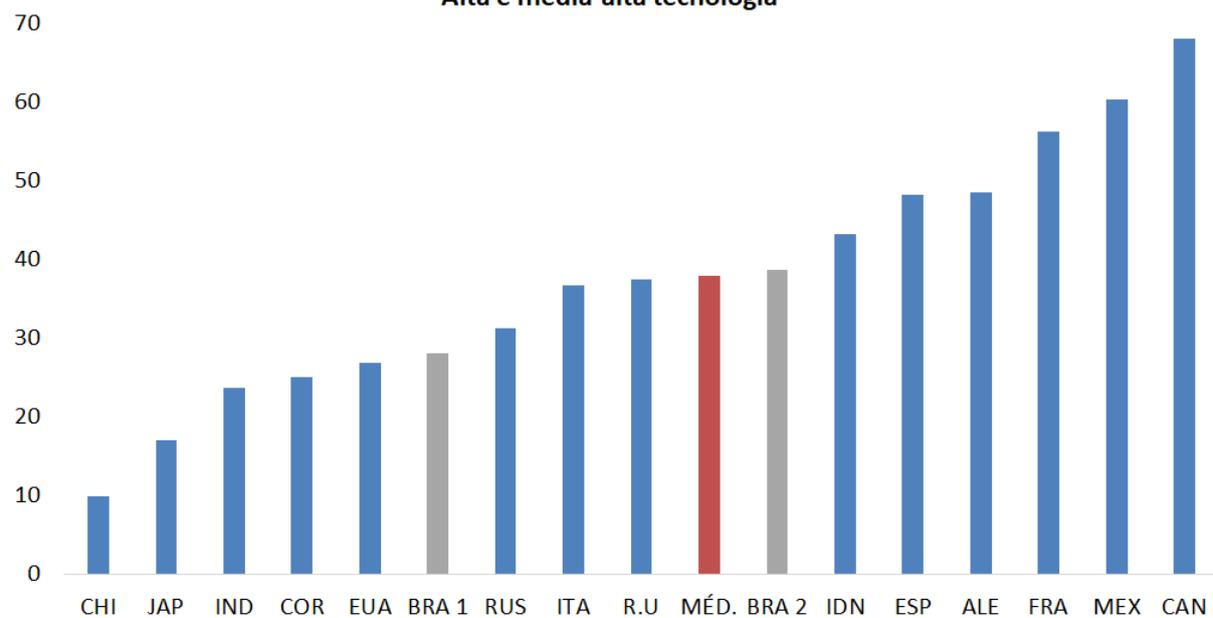
Gráfico 3

Coefficiente importado de insumos e componentes comercializáveis pelos setores da indústria de transformação - média de 2013 e 2014 (%)
Baixa e média-baixa tecnologia



Fonte: Elaborado pelo autor a partir IEDI, 2021.

Coefficiente importado de insumos e componentes comercializáveis pelos setores da indústria de transformação - média de 2013 e 2014 (%)
Alta e média-alta tecnologia



Fonte: Elaborado pelo autor a partir IEDI, 2021.

IEDI (2019) também analisa o que ocorre com a China, Alemanha e Coreia do Sul e conclui que não parece ser uma pré-condição ter um CIICC elevado para ter sucesso na globalização atual”. Como pode ser observado no Gráfico 3, a Alemanha, a França e o Canadá, possuem os maiores CIICC, de 47,3%. A Coreia do Sul está próxima da média (31,4%) e a China apresenta o menor de todos os CIICC, de apenas 9,0%. Comparando o Brasil com outros países, observa-se que o CIICC do Brasil é o dobro do chinês, maior que o russo, japonês, estadunidense e muito próximo do indonésio.

Os dados refletem um perfil pouco virtuoso de integração nas cadeias globais de valor, exportando bens de baixo e médio-baixo conteúdo tecnológico que usam majoritariamente insumos domésticos e, por outro lado, importando insumos e componentes para a produção de bens de alto e médio-alto conteúdo tecnológico destinados, em grande parte, para o mercado doméstico. Em 2016, destaca o estudo do IEDI, a categoria de alta e média-alta tecnologia no Brasil foi responsável por 33,3% da produção industrial e por 71,0% dos insumos e componentes comercializáveis importados consumidos no processo produtivo.

Nesse contexto, medidas de política comercial focadas na redução de tarifas parecem, na melhor das hipóteses, insuficientes para alterar este quadro. Elas precisam ser coordenadas com medidas de aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro, com uma política industrial e de inovação e com medidas que elevem a competitividade sistêmica do país.

2. Benefícios da abertura, por meio de acordos

A dimensão tarifária é o lado mais visível dos acordos de livre comércio. Trocas de ofertas de redução tarifária oferecem abertura do mercado doméstico e concedem, em contrapartida, maior acesso ao mercado externo para as firmas locais.

A importância da celebração de acordos comerciais para a ampliação do acesso das exportações brasileiras ao mercado externo não deve ser negligenciada. Estudo da CNI (2021a) demonstra que, para acessarem outros mercados, as exportações brasileiras enfrentam tarifas médias de importação mais elevadas do que as tarifas aplicadas a um conjunto países com características geográficas e/ou econômicas similares às nossas¹⁰.

Como pode ser observado no Gráfico 4, o Brasil está sujeito à terceira maior tarifa de importação (4,6%), que equivale a cerca do dobro da tarifa média enfrentada pelo grupo de países pesquisado.

Gráfico 4

Tarifa praticada média enfrentada ao exportar pelos países selecionados (%), em 2018 - Mercado total – todos os produtos



¹⁰ Os 17 países são África do Sul, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Índia, Indonésia, México, Peru, Polônia, Rússia, Tailândia e Turquia. O critério de escolha se baseia em países com nível de desenvolvimento e/ou com tamanho similar ao do Brasil, países que competem com o Brasil em terceiros mercados ou com uma inserção internacional similar à brasileira e países vizinhos.

As tarifas mais altas aplicadas aos produtos brasileiros para acessar outros mercados demonstra a importância do avanço na agenda de acordos comerciais para a competitividade do comércio exterior do país. A relevância da agenda de acordos se torna ainda maior se considerarmos que o referido estudo não aborda as barreiras não tarifárias, que podem ser mais determinantes que as barreiras tarifárias para que alguns bens acessem determinados mercados.

A perda de mercado das exportações brasileiras no mercado da América Latina, ofuscando até mesmo as vantagens decorrentes da proximidade geográfica, são um exemplo do custo do atraso na agenda de acordos, que se soma à perda de competitividade da economia brasileira. Analisando o comércio com países da América Latina, CNI (2021b) chama atenção para a defasagem dos acordos do Brasil na região.

Em paralelo, os países da América do Sul vêm ampliando a sua rede de acordos comerciais nos últimos anos e já possuem acordos em vigor com China, Coreia do Sul, Estados Unidos e União Europeia.

Esforços recentes do Brasil para ampliar a abrangência dos acordos, incluindo temas como facilitação e cooperação de Investimentos, serviços e compras públicas, tardam a surtir efeito, pois, de 14 acordos concluídos, apenas dois estão em vigor: os de investimentos e serviços do Mercosul.

Como comentam Ferraz et alii (2018), um acordo de livre comércio funciona como uma plataforma para firmas começarem a exportar e se expandirem para outros mercados e, nesse sentido, “pode ser uma forma eficaz de reverter o baixo dinamismo observado do setor exportador brasileiro”. Parte da explicação para a baixa participação do Brasil em Acordos de Livre Comércio, argumentam os autores, deve-se ao fato de o Mercosul constituir-se uma união alfandegária, e não uma área de livre comércio – ao contrário da maioria das iniciativas nessa direção no mundo”. Voltaremos a essa questão na seção 4 deste documento.

2.1. Além das tarifas

Como mencionado, a redução tarifária e o maior acesso a outros mercados são as faces mais visíveis dos acordos internacionais, mas os benefícios advindos dos acordos comerciais modernos vão muito além.

Temas não tarifários são cada vez mais frequentes e mais relevantes nos acordos modernos. Envolvem compromissos sobre regras de origem, defesa da concorrência, barreiras não tarifárias, propriedade intelectual, abertura em setores de serviços, acesso a mercados de compras governamentais, facilitação de comércio, comércio eletrônico, e sustentabilidade.

São temas que frequentemente chamam menos atenção do que as reduções tarifárias, mas que podem ter papel decisivo na configuração do comércio exterior do país.

As negociações de regras de origem, por exemplo “cada vez mais se baseiam em métodos de produção usados em modernos arranjos de cadeia global de valor. A depender de como forem negociadas, podem tornar impraticável a utilização de preferências tarifárias” (CNI, 2020c).

Outro exemplo é a agenda de facilitação do comércio, presente em 95% dos novos acordos preferenciais de comércio firmados no mundo (CNI 2017). Embora a maior parte das cláusulas de facilitação de comércio sejam aplicadas a todos os parceiros comerciais¹¹, alguns dispositivos relevantes em termos de redução de custos e desburocratização podem ser aplicados em bases preferenciais¹² e, com isso, podem gerar discriminação entre países integrantes e não integrantes de um acordo¹³.

Em função da presença cada vez maior de temas não tarifários nos acordos comerciais, a abertura comercial negociada, por meio de acordos, deve ser vista como um instrumento capaz de acelerar reformas dentro do Brasil e de proporcionar aprimoramentos institucionais capazes de promover a modernização da economia e o aumento da competitividade (CINDES, 2019; CNI, 2017).

2.2. Transparência, horizontalidade, previsibilidade e gradualismo

Processos de abertura comercial são complexos e potencialmente conflituosos, em especial no caso de economias grandes e com estruturas produtivas diversificadas. Nessas condições, é difícil imaginar um acordo com outra economia igualmente relevante que não resulte em impactos negativos para alguns setores e, dentro destes, para as empresas e trabalhadores. Os próprios impactos regionais dentro do país podem ser relevantes, a depender da concentração territorial de atividades que poderão se expandir ou contrair em decorrência do processo de abertura comercial. São desafios compartilhados por qualquer grande democracia que precisa lidar com temas complexos que provocam impactos heterogêneos na sociedade. Ressalte-se que

¹¹ As cláusulas comuns, aplicadas indistintamente a todos os parceiros, incluem regras de transparência, publicidade ou simplificação de procedimentos e documentos, onde se inserem as chamadas “janelas únicas” (CNI, 2017b).

¹² Este caso inclui, por exemplo, regras para solução de consultas; encargos e taxas específicas; e harmonização de procedimentos aduaneiros (Idem).

¹³ Nos anos recentes, o número de regulamentos técnicos e padrões adotados pelos países cresceu de forma significativa, sobretudo para garantir a segurança e a qualidade aos consumidores, que, principalmente na Europa, estão cada vez mais exigentes com os produtos que consomem. A forma como são preparados, adotados e aplicados regulamentos e padrões técnicos tem se tornado uma dimensão importante dos acordos preferenciais de comércio. Independente da forma, a verdade é que há uma multiplicidade de regulamentos, padrões e também dos procedimentos de avaliação de conformidade que já, de fato, contribuem para gerar discriminação nos mercados globais (Idem).

não se tratam de desafios exclusivos da área de comércio exterior, como temos visto no Brasil no contexto de diversas outras reformas que custam a avançar.

Nesse sentido, os atributos de horizontalidade, previsibilidade e gradualismo, combinados com um arcabouço de boas práticas regulatórias que assegurem transparência, são condições necessárias para viabilizar a formação de consensos em torno da negociação de acordos (retornaremos a esse ponto na Seção 5).

Em conjunto, esses atributos significam que: i) ainda que possa haver espaço para acomodar (com transparência) atividades sensíveis, todos os setores estão dentro, sem discriminação; ii) há clareza sobre o que está sendo negociado, como e porque; iii) há avaliação dos impactos potenciais do acordo, com a identificação de potenciais vencedores e perdedores e; iv) há espaço para a negociação de prazos para a abertura que levem em consideração as assimetrias entre as economias dos países envolvidos na negociação e que permitam que os setores produtivos e seus trabalhadores se ajustem ao processo.

A esta altura da análise, cabem algumas conclusões:

- A reduzida rede de acordos comerciais do Brasil coloca as exportações do país em desvantagem na disputa por mercados externos.
- Os impactos dos acordos comerciais vão muito além de mera troca de ofertas de redução tarifária.
- Considerando as disciplinas incluídas nos acordos mais modernos, é possível ver a negociação e internalização de acordos comerciais como incentivadores e aceleradores de reformas fundamentais para o aumento da competitividade brasileira.
- A negociação de acordos comerciais relevantes traz desafios relevantes de coordenação e negociação, mas estes, ao menos na esfera doméstica, em nada diferem de outras reformas de grande relevância, à exemplo da tributária.
- Apesar de toda a complexidade envolvida, acordos comerciais ainda são uma forma superior em qualquer processo de abertura comercial, pois:
 - o Oferecem contrapartidas em termos de acesso a mercados (não apenas tarifários);
 - o Trazem consigo compromissos que exigem reformas pró-competitividade; e
 - o Possuem elementos de horizontalidade, previsibilidade e gradualismo.

A próxima seção discutirá a abertura unilateral como alternativa à abertura por acordos e questionará suas premissas e possíveis consequências.

3. Abertura unilateral: expectativa e realidade

“Para todo problema complexo há uma solução clara, simples e errada”
H. L Mencken

Nos últimos anos ganhou força um movimento em defesa da redução tarifária unilateral. Com base no argumento de que as tarifas brasileiras são elevadas na comparação com a média internacional e que, especialmente no caso de insumos e bens de capital, restringem o acesso das empresas brasileiras à tecnologia e limitam ganhos de produtividade; o alto nível das tarifas eleva os custos de produção nacionais em comparação aos nossos principais concorrentes e dificulta a integração brasileiras às cadeias globais de valor; a redução tarifária por meio de acordos é muito difícil, sujeita à influência de *lobbies* e às amarras do Mercosul e, ainda que ocorra, demandaria prazos muito longos para se concretizar; não há razão para esperar o tempo necessário para a negociação de acordos, pois o Brasil teria pouco a ganhar como contrapartida em acesso a mercados.

O objetivo desta seção é provocar uma reflexão em torno desses pontos.

a) Acesso à tecnologia e produtividade

Diversos autores argumentam que o maior acesso a insumos de melhor qualidade e em maior variedade contribuem para o aumento da produtividade e, conseqüentemente, para o desempenho do setor exportador.

Como vimos na seção 1.2, os setores de alta e média tecnologia da indústria de transformação possuem índices de penetração das importações relativamente altos quando comparados a países que estão mais bem posicionados nas cadeias globais de valor do que o Brasil, o que sugere uma ressalva em relação ao termo “acesso”. Faz mais sentido falar em custo de importação decorrente das tarifas, mas, nesse caso, cabe um questionamento relativo à falta de informação sobre as tarifas efetivamente praticadas, pois não há dados oficiais que levem em consideração os regimes especiais que desoneram a importação de insumos.

O quadro da indústria brasileira é paradoxal: os setores mais competitivos (beneficiados por vantagens comparativas naturais) importam pouco e os setores menos competitivos (que são mais sensíveis aos diversos aspectos do Custo Brasil) importam muito, demonstrando que os ganhos de uma redução das tarifas sobre insumos como fonte de competitividade devem ser, no mínimo, relativizados.

Adicionalmente, a redução de tarifas não é o único e, aparentemente, nem o mais importante mecanismo de redução do custo de importação de insumos. Como comentado na seção 1.1., o impacto médio estimado na redução dos preços de bens importados a partir da plena implantação do Portal Único seria potencialmente mais significativo, portanto, do que as propostas de redução tarifária que vêm sendo divulgadas/anunciadas.

Outro canal apontado em parte da literatura como relevante para a transmissão de ganhos de produtividade é a importação de bens de capital. Argumenta-se que a redução de tarifas estimularia investimentos e daria acesso a novas tecnologias, incorporadas a máquinas e equipamentos mais modernos, que afetaria positivamente a produtividade. Neste caso, cabe questionar em que medida o valor das tarifas por ser entendido como um determinante relevante do investimento. Admitindo a hipótese de que os bens de capital que seriam importados têm maior produtividade e melhor qualidade, questiona-se em que medida a redução de alguns poucos pontos percentuais na tarifa de importação pode ser vista como um fator limitante para um processo de modernização do parque industrial brasileiro.

Em muitos casos, bens de capital importados contam com condições de financiamento em melhores condições do que as existentes no Brasil para bens nacionais e, muitos podem ser enquadrados em diferentes regimes especiais que desoneram a importação de bens de capital e, na inexistência de similar nacional, podem ser objeto de Ex-tarifários.

Ainda assim, a validade do argumento depende da aceitação de que uma pequena variação no preço da máquina importada em função da tarifa teria papel determinante na decisão de investimento, independentemente de outras variáveis como demanda agregada, custo de financiamento e taxa de câmbio.

Subjacente a esta proposição está a ideia de que a inovação vem de fora ou, em outras palavras, que ela pode ser adquirida ao invés de desenvolvida. Nessa ótica, quanto mais barato, melhor.

O argumento parte da constatação de que “a maior parte do capital do mundo é gerado em um pequeno número de economias onde a maior parte de pesquisa e desenvolvimento no mundo ocorre” e, nesse contexto, os demais países (como o Brasil) “têm acesso a novas tecnologias (...) prioritariamente via importação de equipamentos que as incorporam” (Eaton e Kortum, 2001, apud Ferraz et alii, 2018).

Argumento similar é encontrado em Kume (2005), a partir de características do comércio e da produção de máquinas e equipamentos no mercado internacional trazidos pelos mesmos Eaton e Kortum (2001). Segundo o autor, a especialização na produção de máquinas e equipamentos ocorre principalmente em países desenvolvidos, que também dominam suas exportações, e está fortemente associada aos gastos das empresas em P&D.

Não sendo o Brasil parte deste seleto grupo de países, o acesso a inovações tecnológicas se daria por meio de importações desses bens. Apesar disso, e de forma contraditória, o autor observa que a participação do grupo dos principais países produtores de máquinas e equipamentos apresentou declínio desde 1967, com parte do *market share* sendo gradativamente ocupado por países asiáticos.

A forma como se interpreta o papel do comércio sobre a inovação tem extrema importância para a discussão do tipo de abertura comercial capaz de trazer os maiores benefícios para a economia e para a sociedade brasileira.

Ao assumir que a inovação vem de fora, a política comercial não dialoga com uma política industrial e de inovação que tenha como foco elevar a competitividade e a capacitação tecnológica local. É, portanto, uma agenda de mera substituição de fornecedores locais por estrangeiros.

É útil, nesta análise, recorrer ao conceito de padrões setoriais de inovação, proposto originalmente por Pavitt. A ideia é que os setores industriais possuem características distintas nos seus processos de geração e de promoção de inovações e de difusões de tecnologias e, com base nessas características, os setores podem ser agrupados em diferentes “padrões setoriais de inovação e difusão tecnológica” (CNI, 2019b). São eles:¹⁴

- Setores receptores de progresso técnico, para os quais o progresso técnico incorporado em seus processos produtivos e produtos derivam de inovações geradas em outros setores industriais, principalmente na indústria de máquinas e equipamentos, que viabiliza inovações de processo, e na indústria de insumos e matérias-primas, que viabiliza as inovações de produto;
- Setores intensivos em escala, nos quais predominam as inovações de processo de produção, frequentemente materializada em máquinas e equipamentos desenvolvidos em cooperação com a indústria produtora de bens de capital. Empresas enquadradas nessa categoria realizam atividades de P&D mas sua intensidade, em relação ao faturamento, é tendencialmente baixa;
- Fornecedores especializados, nos quais as inovações são geradas internamente nas empresas, eventualmente em cooperação com clientes e fornecedores. As principais inovações são de produtos e a especialização é uma imposição para manter a liderança tecnológica nesse tipo de mercado. Neste setor está, por exemplo, a indústria de bens de capital;

¹⁴ Ver CNI (2019b) para uma descrição mais detalhada.

- Setores intensivos em ciência, no qual as empresas são a principal fonte das inovações geradas a partir de atividades internas de P&D. Nestes setores estão, por exemplo, as indústrias eletrônica, química e farmacêutica.

Para os fins deste trabalho, as principais conclusões são que o perfil setorial da indústria influencia a realização de atividades de PD&I e que a realização de uma abertura unilateral focada em substituir indústrias que são, estruturalmente, mais intensivos em PD&I é inconsistente com o objetivo de estimular a inovação no país.

b) Integração às Cadeias Globais de Valor

O segundo argumento está ligado ao primeiro. A ideia é que a redução tarifária, ao permitir um aumento das importações de insumos e componentes com menor custo e maior qualidade, favoreceria a inserção da economia brasileira nas cadeias globais de valor.

Essa conclusão, contudo, esbarra em algumas questões objetivas: i) setores mais significativos para as cadeias globais de valor como o eletrônico já possuem um alto índice de importação de insumos (ver seção 1.2) e o setor de bens de capital está ligeiramente abaixo da média, na 8ª posição, muito próximo do indicador do Reino Unido; ii) a participação em cadeias globais de valor também depende do acesso da produção doméstica ao mercado externo, que, como visto na seção XX, depende da ampliação da rede de acordos comerciais; iii) além de diversos regimes especiais que reduzem tarifas sobre insumos, o mecanismo de drawback reduz as tarifas sobre a importação de insumos incorporados a bens exportados.

Independentemente desses aspectos, é importante relativizar a afirmação de que o Brasil não está inserido nas cadeias globais de valor. Ele está, só que pelas pontas, na qualidade de fornecedor de produtos primários e de fabricante de bens finais destinados em grande medida ao mercado interno. Este padrão se deve à baixa competitividade da economia brasileira, associada ao Custo Brasil, mas também ao processo de desindustrialização da economia, que afeta sobretudo os setores de alta intensidade tecnológica, que inclui a produção de componentes sofisticados.

Baldwin (2010) traz conclusões importantes sobre processos de abertura unilateral. O autor associa o movimento de redução tarifária de países em desenvolvimento da América Latina e do Leste Asiático, na década de 1990, à aceleração da internacionalização das cadeias produtivas e argumenta que o aumento do investimento direto estrangeiro e a fragmentação da produção (que daria origem ao conceito de cadeias globais de valor) gerou uma pressão crescente pela redução das tarifas de importação de insumos e componentes como forma de

aumentar a competitividade na produção e na exportação de bens finais¹⁵. Desta forma, argumenta o autor, os países poderiam continuar perseguindo o objetivo de promover a industrialização reduzindo as tarifas para alguns bens.

Um ponto que deve ser destacado na análise de Baldwin se refere à forma assimétrica como os países se beneficiam das vantagens comparativas. Em um exemplo sobre a indústria automotiva japonesa, o autor argumenta que a fragmentação produtiva permitiu que o Japão se valesse das vantagens comparativas de outras nações em atividades intensivas em trabalho. Mas, ele ressalta, isso não é uma via de mão dupla, pois os países em desenvolvimento integrados na cadeia produtiva não conseguiram se aproveitar das vantagens comparativas japonesas nas etapas intensivas em conhecimento. O resultado líquido é que a fragmentação eleva as vantagens comparativas das nações ricas para a fabricação de automóveis porque seus custos caem, mas os custos dos países em desenvolvimento não caem da mesma forma. Assim, tudo o mais constante, a competitividade na produção de bens finais demandará sucessivas reduções da proteção à produção domésticas de componentes, levando a um progressivo esvaziamento da cadeia produtiva doméstica e, no limite, a única coisa que a proteção à indústria nascente conseguirá salvar é a montagem de kits CKD.

A discussão acima fornece indícios de que a redução tarifária, sozinha, não promove uma melhor integração em CGVs e reforça a percepção de que uma maior e melhor inserção da indústria brasileira nestas depende tanto da política industrial e de inovação quanto de uma política comercial que amplie o acesso da produção doméstica ao mercado externo.

Baldwin considera uma redução tarifária seletiva, aplicada sobre insumos e componentes em benefício da competitividade de bens finais, no mesmo sentido que algumas das propostas discutidas e eventualmente implementadas no Brasil no período recente. Nesse caso, questiona-se o que impediria a estrutura produtiva brasileira de evoluir para um padrão de maquila, haja vista que a redução tarifária não tem a capacidade de ampliar o acesso da produção brasileira a outros mercados nem tampouco influencia os vários elementos do Custo Brasil?

Outras propostas, porém, tem caráter mais horizontal, atingindo todos os setores da indústria (ou quase). O argumento é sempre o de que isso trará maior competitividade. Nesse caso, e considerando a forte presença de multinacionais na indústria brasileira, a pergunta que se faz é: uma empresa produtora de bens finais, ao se deparar com uma redução tarifária

¹⁵ O Drawback cumpre esse papel para as exportações. A Lei de Informática e diversos regimes especiais fazem isso também para a produção destinada ao mercado doméstico.

que atinja tanto os seus insumos quanto os bens finais que ela própria produz, escolheria continuar produzindo os bens finais, arcando com o Custo Brasil, ou simplesmente optaria pela importação de bens finais?

c) Dificuldades para negociação de acordos não justificam esperar

Outro argumento frequentemente empregado por defensores da abertura unilateral é que o tempo requerido para a negociação de acordos é muito longo, afetado por *lobbies* protecionistas e que, ainda que a negociação seja concluída, os prazos de desgravação são muito dilatados.

Alguns autores argumentam, também, que o Brasil não teria muito a ganhar em acordos comerciais, pois negociaria com países cujas tarifas para bens industriais já são muito baixas. Nessas condições, se a abertura é boa *per se* e os ganhos dos acordos não são tão relevantes, por que esperar?

Trata-se de uma afirmação incompatível com as evidências de que as exportações brasileiras enfrentam tarifas mais altas do que a média mundial e divergente da literatura que analisa os benefícios de acordos comerciais, sobretudo em relação aos modelos mais recentes, que incorporam disciplinas não tarifárias.

Questiona-se, nesse contexto, se o Brasil conseguiria obter ganhos não-tarifários fora de acordos comerciais. Indo além, questiona-se quais moedas de troca o Brasil teria para oferecer em acordos comerciais caso tenha, previamente, promovido uma abertura unilateral expressiva.

Finalmente, a questão relativa à complexidade das negociações e ao papel do *lobby* empresarial só pode ser entendido como um argumento meramente retórico. Qualquer reforma relevante para a economia em uma sociedade democrática envolve a negociação e o convencimento das partes. Os acordos comerciais têm essa característica, assim como a reforma tributária, a previdenciária, a trabalhista, a administrativa. Uma proposta de redução tarifária unilateral que siga boas práticas regulatórias também deveria tê-las. Em todos esses casos, a ação transparente de *lobbies* deveria ser vista não só como legítima, mas, também, como útil, pois oferece análises técnicas e, por meio do contraditório, contribui para subsidiar o posicionamento dos tomadores de decisão no Executivo e no Legislativo.

d) Avaliações de impactos na estrutura produtiva, inovação e trabalho

Modelos de equilíbrio geral são o principal instrumento empregado para simular os impactos de alterações tarifárias em variáveis como PIB, produtividade e bem-estar da sociedade. Tais modelos, contudo, possuem limites decorrentes das diversas hipóteses que precisam assumir, de modo que seus resultados precisam ser analisados com cuidado. O objetivo desta seção é discutir algumas dessas hipóteses e conhecer como alguns resultados agregados podem ocultar impactos relevantes em temas como trabalho e inovação, decorrentes de alterações na estrutura produtiva.

Uma das fragilidades mais relevantes está ligada à hipótese de mobilidade de fatores de produção (parcial, no curto prazo, e plena no longo).

Os modelos admitem, corretamente, que a abertura provoca alterações na composição setorial da economia, com a contração de alguns setores (fechamento de empresas ou redução da produção destas) e a expansão de outros (abertura ou crescimento de empresas). Como consequência, trabalhadores dos setores que se contraem precisarão buscar emprego nos setores que se expandem. O mesmo se aplica ao capital: investimentos deixarão de ser realizados em alguns setores (em relação ao cenário sem a aplicação da política) e passarão a se concentrar em outros. Não é claro como os modelos lidam com a ociosidade do capital.

Ao assumir esta hipótese, tais modelos ignoram desafios geográficos para a mobilidade do trabalho, que provavelmente exigiria complexos movimentos migratórios dentro do Brasil. Ignoram, da mesma forma, elementos como aprendizado, cumulatividade do progresso técnico, complexidade produtiva e o fato de que os setores (e as empresas dentro deles) diferem em atributos essenciais como nível de produtividade, valor agregado, intensidade tecnológica e demanda por trabalho mais ou menos qualificado, de modo que a expansão e a contração de setores pode produzir externalidades relevantes que não são captadas pelos modelos. Em outras palavras, os modelos que têm sido usados tratam o mercado de trabalho como homogêneo.

Diversos estudos demonstram que os impactos dos processos de abertura podem provocar impactos assimétricos em regiões mais ou menos ricas, trabalhadores mais ou menos qualificados, formais ou informais; setores e produtos mais ou menos intensivos em tecnologia etc. Nesse sentido, Ferraz et alii (2018) trazem uma valiosa revisão da literatura sobre impactos assimétricos no mercado de trabalho decorrente de processos de liberalização comercial:

- Dix-Carneiro e Kovak (2017) analisaram o processo de liberalização comercial Brasileiro e verificaram “prolongadas quedas na fração de trabalhadores formais e

no salário real médio das regiões que sofreram com maiores cortes tarifários”, que se aprofundaram com o passar do tempo;

- Paz (2014) identificou que “uma redução de um ponto percentual nas tarifas de importação brasileiras aumentou em 0.129 pontos percentuais a fração de trabalhadores informais, além de aumentar os salários dos trabalhadores informais (em aproximadamente 0.06%) e diminuir os salários no setor formal (em aproximadamente 0.05%);
- Autor, Dorn e Hanson (2013) observaram redução do emprego mais rapidamente em áreas dos Estados Unidos que produziam bens que passaram a ser importados da China. Pessoa (2018b) observou que trabalhadores do Reino Unido empregados em indústrias que competiam com produtos chineses ganharam menos e ficaram mais tempo desempregados no início dos anos 2000;
- Nicita (2004), por sua vez, mostra que apesar de todas as faixas de renda da população do México terem se beneficiado com a liberalização, esses benefícios se distribuíram de forma heterogênea, com a maior parte dos benefícios ficando com a parte mais rica da população. O autor também identifica aumento da renda real das famílias em estados mexicanos mais próximos dos mercados importadores e exportadores.

Do ponto de vista do desenvolvimento industrial brasileiro, contudo, vale ressaltar a análise de Ferraz et alii (2018) a partir de Costa, Garred e Pessoa (2016), que identificaram que a competição com importações chinesas afetou negativamente os trabalhadores nas regiões do Brasil produtoras de bens manufaturados e, por outro lado, os salários cresceram relativamente mais nas regiões beneficiadas pela demanda chinesa, com destaque para as regiões produtoras de soja e minério de ferro.

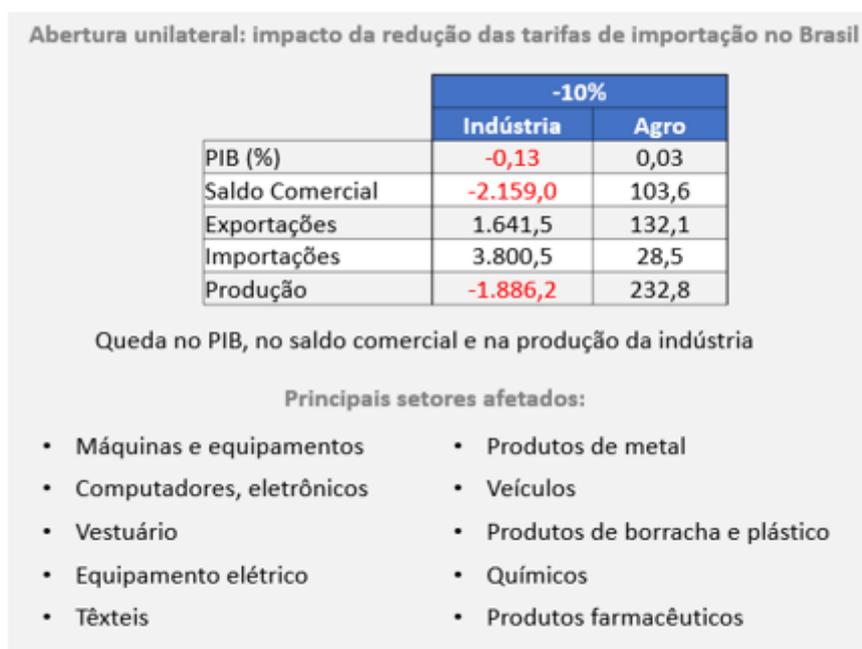
Não se trata, aqui, de argumentar que todos esses resultados podem ser transportados para o Brasil dos dias de hoje. O objetivo é evidenciar as limitações de uma análise exclusivamente quantitativa que considera neutros os efeitos de substituir empregos em setores de alta tecnologia por empregos em atividades mais tradicionais e que, portanto, desconsidera aspectos qualitativos relevantes da produção, do perfil do emprego e o efeito de externalidades, aprendizado e cumulatividade. No limite, se as consequências da abertura unilateral forem o deslocamento da economia para atividades com menor conteúdo tecnológico, podemos ver a intensificação de um processo de migração de trabalhadores de atividades que exigem mais qualificação técnica para trabalhar em atividades mais básicas, menos sofisticadas, o que corresponderia a um processo de “desqualificação profissional”.

Um quadro como esses não é improvável, como demonstra a simulação apresentada pela CNI (2021c) sobre os impactos setoriais que resultariam de uma redução tarifária unilateral de 10% (Figura 6).

O problema, portanto, não é o fato de que a abertura unilateral altera a composição setorial da economia. O problema é saber se essa alteração move o país para a frente ou para trás, em termos do conteúdo tecnológico, da produtividade e da demanda por trabalhadores mais qualificados e com melhor remuneração.

Como comentam Grossman e Helpman (1991, *apud* Rodriguez e Rodrik, 2001), “a resposta padrão para a pergunta ‘o comércio promove a inovação em uma economia pequena e aberta?’ é ‘depende’. Depende, em especial, de se as forças das vantagens comparativas empurram os recursos da economia na direção de atividades que geram crescimento de longo prazo (via externalidades em P&D, expandindo a diversificação da produção, aprimorando a qualidade dos produtos etc.) ou a afastam dessas atividades”.

Figura 6

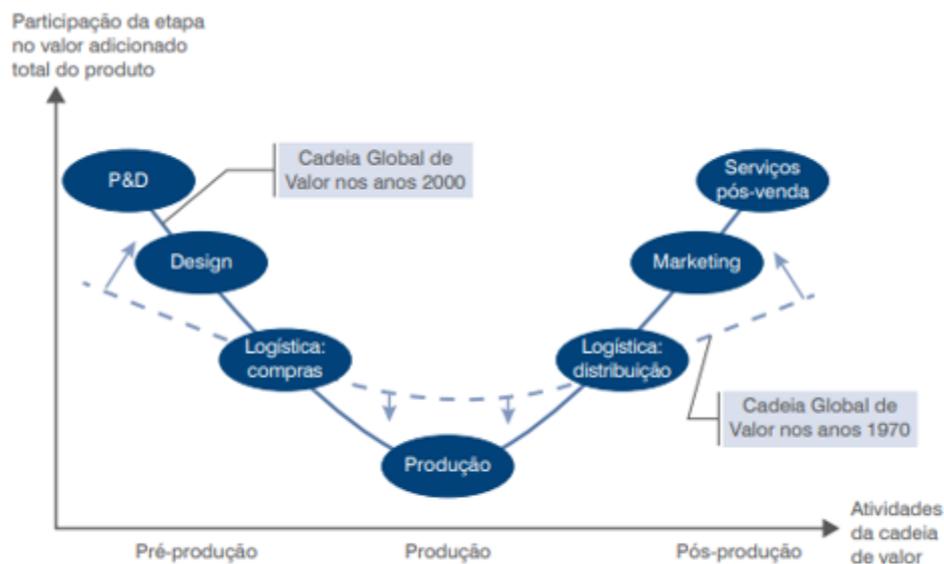


Fonte: CNI (2021c). Apresentação realizada em audiência pública no Senado Federal.

Ou seja, dependendo de uma série de fatores, a abertura comercial pode reforçar as vantagens comparativas reveladas da economia, aprofundando uma especialização em bens

tradicionais e em atividades de baixo conteúdo tecnológico e baixo valor agregado situadas na parte inferior da “curva sorriso” ilustrada na Figura 7, prendendo a economia em uma trajetória de baixo dinamismo e condenando o país a taxas de crescimento de longo prazo inferiores (Rodriguez e Rodrik, 2001, Okuno-Fujiwara, 1991; Lall, 2004; De Negri, 2005).

Figura 7



Fonte: CNI, 2019

3.1. Recomendações em caso de uma abertura unilateral

Pelo exposto nas seções anteriores, uma redução tarifária unilateral se apresenta como uma alternativa inferior quando comparada com a abertura por meio de acordos.

Ainda assim, tendo em vista as iniciativas recentes de redução unilateral de tarifas por parte do governo brasileiro, convém discutir medidas que podem mitigar possíveis impactos negativos.

As propostas abaixo foram adaptadas do documento Agenda para o Mercosul 2019, da CNI (2019a) e vão além de simplesmente propor medidas que tenham como cenário base um corte linear e homogêneo de tarifas. Se, de fato, o Brasil se enveredar em uma estratégia de abertura unilateral, deveria fazê-lo de modo a analisar e aperfeiçoar a estrutura da TEC, ao invés de preservar suas distorções internas e apenas tornar a tarifa média mais baixa.

- Corrigir distorções da TEC – realizar um mapeamento das distorções da TEC. Embora o Brasil e o Mercosul tenham, na média, tarifas nominais relativamente elevadas, há pontos como a falta de escalada tarifária em alguns setores, aplicação de tarifas para produtos sem produção, ou não aplicação de tarifas para produtos com produção, que precisam ser endereçados nos critérios que poderão definir a redução unilateral da TEC;
- Transparência, gradualismo e previsibilidade – realizar consultas públicas junto aos setores empresariais para definir critérios, tais como prazos de desgravação e possibilidade de manifestação sobre produtos sensíveis para abertura. Sobre os prazos para desgravação, é importante seguir as experiências de outros países. A título de ilustração, a Índia fez sua última rodada de abertura em até seis anos e a Austrália, embora a maior parte dos produtos tenha sido reduzida em até quatro anos, houve casos de bens de consumo em que a redução ocorreu em até 20 anos;
- Levar em consideração os níveis tarifários de países com renda semelhante – adotar um nível médio de tarifas que esteja alinhado com países emergentes e/ou com níveis de PIB per capita próximos ao do Brasil. Em geral, o nível de tarifas está relacionado com a renda e o nível de desenvolvimento dos países e uma redução da TEC do Mercosul deveria estar atenta a isso. A título de ilustração, a tarifa média de produtos não agrícolas das principais economias emergentes é ao redor de 9% [África do Sul, China, Índia, Indonésia, México, Rússia, Tailândia e Turquia.];
- Preservar espaço para negociações comerciais – manter nível de tarifa que conserve poder de barganha em negociações internacionais, sobretudo pelo fato de que as demandas ofensivas do Brasil, e dos demais países do Mercosul, estão centradas no agronegócio, que enfrenta nível mais elevado de barreiras tarifárias e não tarifárias;
- Medidas complementares para elevar a competitividade – adotar, em paralelo, uma agenda ambiciosa de competitividade, com destaque para a reforma tributária.
- Medidas para apoiar empresas e trabalhadores mais impactados – criar um programa de ajuste ao comércio, nos moldes da Coreia do Sul, Estados Unidos e União Europeia, para auxiliar empresas e trabalhadores a se adaptarem ao processo de abertura comercial¹⁶.

¹⁶ Programas de ajuste ao comércio têm como objetivo apoiar a adaptação de empresas e trabalhadores negativamente afetados por processos de abertura comercial. Costumam envolver ações de capacitação e apoio à realocação de trabalhadores para outros setores e/ou regiões. No caso das empresas, podem incluir medidas de apoio ao aumento da produtividade. No caso brasileiro, iniciativas eficazes e de baixo custo unitário, como o

4. A importância do Mercosul para o Brasil

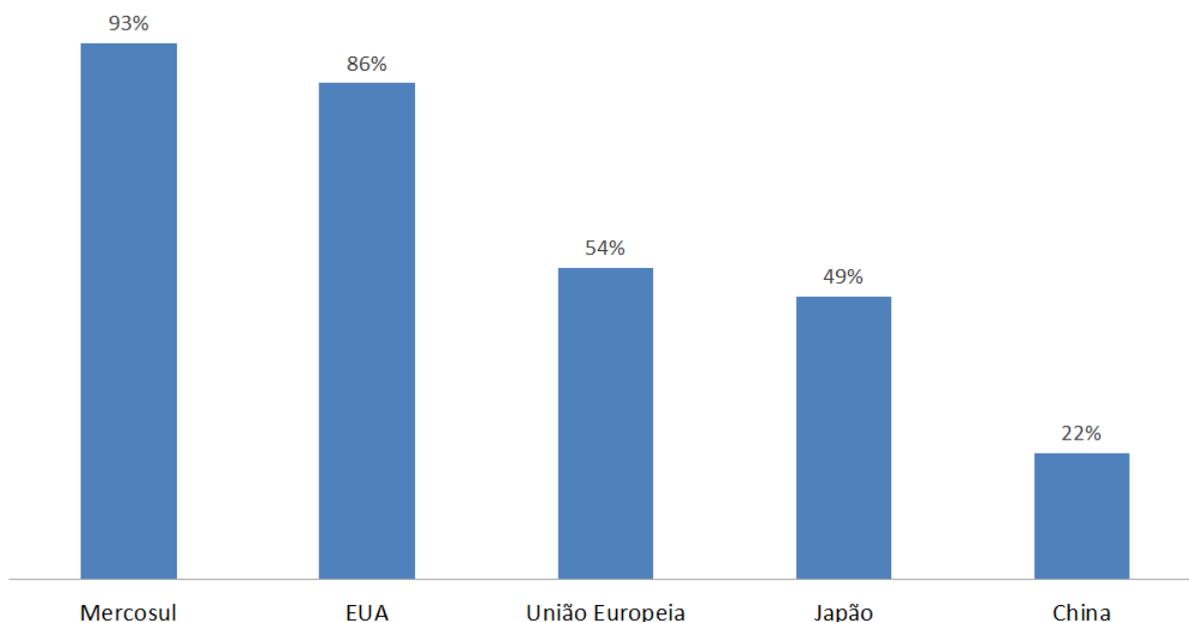
Ao completar 30 anos, a importância do Mercosul para a economia brasileira tem sido relativizada e o modelo de união aduaneira tem sido apontado como uma das causas do baixo número de acordos comerciais assinados pelo Brasil e, conseqüentemente, como um dos fatores que explicam o nível das tarifas praticadas pelo Brasil.

Analisando os dados do comércio exterior entre o Brasil com os países do bloco, contudo, vemos que o Mercosul continua relevante para o setor empresarial brasileiro, em particular para a indústria.

Argentina, Paraguai e Uruguai, somados, representaram 25% das exportações brasileiras de produtos manufaturados e são o segundo maior destino dos investimentos das empresas do país no exterior. O Mercosul é, ainda, o destino que concentra a maior proporção de bens industrializados nas exportações brasileiras, com 93% (Gráfico 5).

Gráfico 5

**Participação da indústria de transformação nas exportações do Brasil
Países selecionados - 2020**



Fonte: ComexStat. Elaboração do autor.

programa Brasil Mais Produtivo/ Brasil Mais poderiam ser direcionadas para esta finalidade. Ver, a respeito, CNI (2020b): “Programas de ajuste à abertura comercial: experiências e recomendações”.

Do ponto de vista qualitativo, considerando o perfil da pauta e as externalidades geradas, a importância do Mercosul para o Brasil é ainda maior.

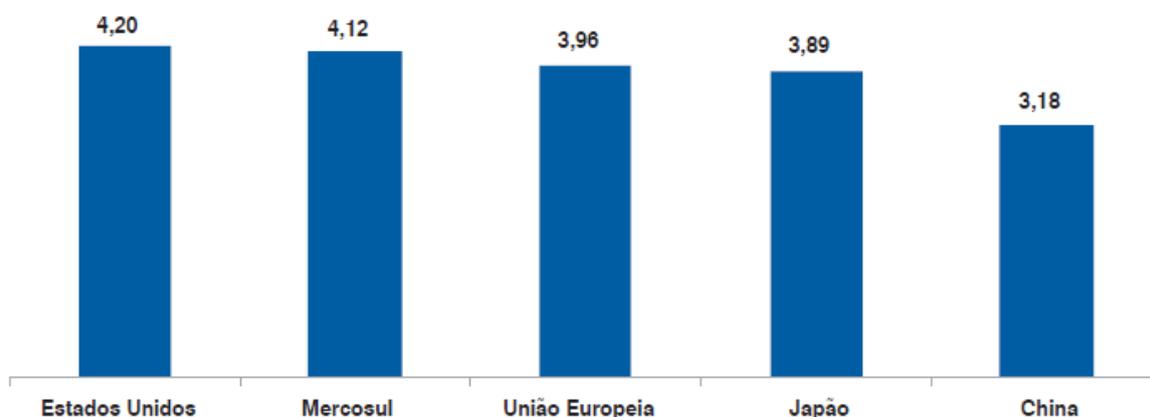
De acordo com dados da CNI (2019a), as exportações para o bloco são as que têm o segundo maior efeito multiplicador na comparação com os principais destinos: cada R\$ 1 bilhão exportado para os países do bloco adiciona R\$ 4,1 bilhões na economia brasileira (Gráfico 6).

A influência do perfil da pauta de exportações, diretamente ligado aos países de destino, também se verifica na geração de emprego e, ainda mais, na massa salarial: cada R\$ 1 bilhão exportado para o Mercosul está associado à geração de 31.116 empregos no Brasil. Número um pouco atrás do verificado para as exportações destinadas ao Japão, EUA e UE, mas substancialmente superior ao que se refere às exportações para a China (Gráfico 7).

Com relação à massa salarial, as exportações para o Mercosul ficam muito próximas das destinadas aos EUA e superam as destinadas à UE, Japão e China. Esta última, por uma margem de 45% (Gráfico 8).

Gráfico 6

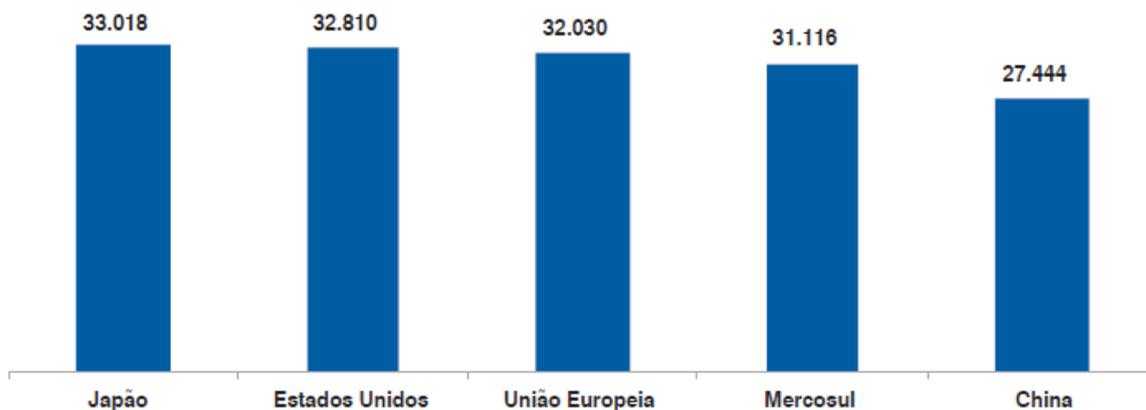
Multiplicador da produção nas exportações por cada R\$1 bilhão exportado, por destino (R\$ bilhões)



Fonte: CNI, com base em dados do MDIC e do IBGE

Gráfico 7

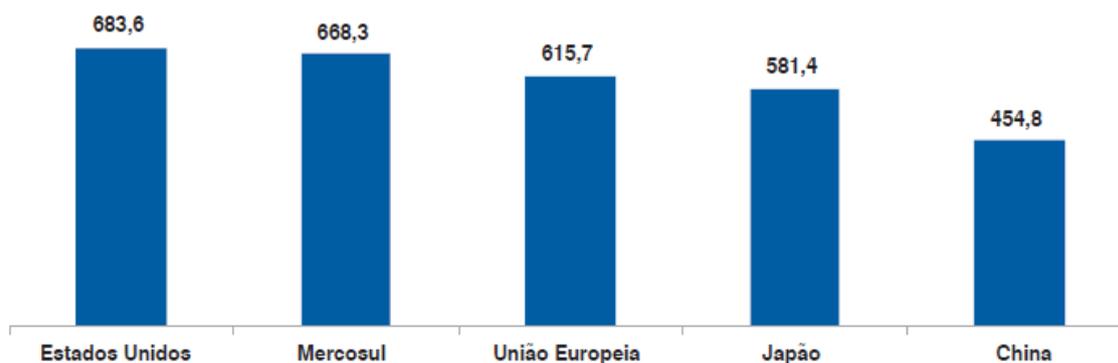
Empregos Gerados para cada R\$1 bilhão exportado pelo Brasil, por destino



Fonte: CNI, com base em dados do MDIC e do IBGE.

Gráfico 8

Massa salarial gerada a cada R\$1 bilhão exportado, por destino (R\$ milhões)



Fonte: CNI, com base em dados do MDIC e do IBGE.

4.1. Controvérsias sobre a união aduaneira

O Mercosul teve um início dinâmico que promoveu a redução de tarifas de importação para a maioria dos bens e contribuiu para a atração de investimentos estrangeiros e para a criação de uma integração produtiva em alguns setores relevantes para a economia dos países

membros. Na sequência, a história do bloco foi marcada por períodos de desalinhamento político entre os membros, que se alternaram em fases mais ou menos favoráveis à abertura para uma maior integração comercial com outros países.

A orientação política dos diferentes governos, ora mais liberais, ora mais protecionistas, teve seu papel, mas parte relevante das explicações para os poucos avanços em negociações com outros países e blocos econômicos parece estar ligada ao desempenho econômico da região. A sequência de crises econômicas que afetaram os dois maiores países do bloco fortaleceu, em diversos momentos, posicionamentos mais protecionistas dos governos. Tais posições se refletiram não só em maior dificuldade para avançar em acordos com novos parceiros como em restrições ao comércio intrabloco.

Nesse contexto, uma das principais críticas ao Mercosul tem sido direcionada à opção do bloco pela constituição de uma união aduaneira, que estaria por trás das dificuldades em avançar na negociação de acordos com outros países. Isso ocorre porque a união aduaneira exige consenso de todos os membros para a negociação de acordos com outros países ou blocos.

O processo de negociação em bloco envolve, de fato, etapas adicionais de busca de mandato negociador e harmonização da lista de ofertas dos produtos entre os quatro países do Mercosul. Traz, por outro lado, maior poder negociador para abertura de mercados ao Brasil, sobretudo no agronegócio, onde estão as principais barreiras em muitos dos nossos parceiros comerciais (CNI, 2019a).

Uma segunda crítica dirigida ao modelo de união aduaneira é que este pressupõe a existência de uma tarifa externa comum (TEC) aplicada às importações de fora do bloco, ao contrário do que ocorre em áreas de livre comércio. Nesse caso, o argumento é que “as forças protecionistas em relação a importações provenientes de fora do bloco tendem a se fortalecer no contexto de uniões alfandegárias” (Ferraz et alii, 2018).

Finalmente, uma terceira crítica é que o Mercosul constitui uma união aduaneira bastante imperfeita, com um histórico de sucessivas medidas para preservar a proteção a alguns setores (principalmente no comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina), manutenção de regras que permitem diversas perfurações da TEC e com poucos avanços para a eliminação de uma série de barreiras não tarifárias que incluem barreiras técnicas, licenças de importação e barreiras sanitárias e fitossanitárias (CNI, 2017).

Entre os avanços recentes do Mercosul, além, obviamente, da negociação do acordo com a União Europeia, destacam-se a celebração do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (PCFI), do Protocolo de Contratações Públicas, e a retirada de algumas barreiras não tarifárias. Como comenta CNI (2019a), a constatação de que esses avanços se deram

predominantemente durante as Presidências *Pro Tempore* de Argentina e Brasil, em 2017, comprova a importância do alinhamento político entre os dois países para o avanço da integração.

Soma-se a isso a observação de que o único caso de união aduaneira economicamente relevante e bem sucedida é o da União Europeia e que esta, diferentemente do Mercosul, consiste em um projeto de integração fortemente institucionalizado e com instâncias supranacionais de governança (Cindes, 2018). A falta de uma estrutura robusta de governança se reflete em uma das principais dificuldades observadas no Mercosul, que é o déficit de implementação das normas aprovadas. Inúmeras medidas ou acordos aprovados não possuem prazos para entrada em vigor e não são internalizados pelos países, ou o são com muito atraso (CNI, 2017).

Com base nesses fatos e argumentos, propostas de abandono do modelo de união aduaneira em prol de uma área de livre comércio têm sido recorrentemente apresentadas. Os resultados apontados para esta mudança, contudo, não são tão claros e ensejam algumas perguntas.

i) Em que medida a liberdade para negociar sozinho pode se refletir em avanço mais rápido do Brasil na agenda de acordos?

A defesa da liberdade para negociar sozinho parte do princípio de que o país não precisaria passar pelas etapas de negociação com os demais países do bloco e, com isso, conseguiria firmar acordos com mais rapidez.

Segundo CNI (2019a), contudo, a flexibilização não é garantia de sucesso em acordos, como ilustra o caso do acordo com o México. O Acordo de Complementação Econômica nº 54, assinado entre o Mercosul e o México, estabeleceu que os países do Mercosul negociariam bilateralmente com o México com o objetivo de criar uma área de livre comércio. O resultado final foi a conclusão de um acordo de livre comércio entre México e Uruguai e um acordo muito limitado entre México e Argentina e México e Brasil, refletindo a dificuldade de negociar temas sensíveis ligados tanto a produtos do agronegócio brasileiro e argentino como na área industrial.

Na prática, a tendência é que a maior e mais complexa/diversificada economia do bloco sempre se mova mais lentamente que as demais, pois há mais interesses conflitantes que afetam as avaliações de ganhos e perdas, que precisam ser equacionadas internamente. Diante disso, não se deve descartar a possibilidade de que a liberdade para negociar sozinho dê bastante agilidade às menores economias do bloco e não traga ganhos significativos para Brasil que, adicionalmente, negociaria com menos poder de barganha. O caso do NAFTA é ilustrativo a esse respeito: dos três países do bloco, o que mais negociou acordos de livre comércio foi o México.

ii) Quais os impactos para o Brasil, maior economia industrial do bloco, de abrir mão das preferências de acesso a mercados em países tão relevantes para a exportação de bens manufaturados?

Análise recente da CNI (2021b) mostra que, entre 2010 e 2019, o Brasil perdeu espaço como parceiro comercial dos países da América do Sul (e que também abrange países que não integram o Mercosul). As exportações do Brasil para a região acumularam redução de 24,7%, sendo que as quedas mais significativas foram registradas nas exportações para Argentina, Equador e Paraguai. Em termos relativos, comenta a entidade, o quadro é ainda mais grave, pois se dá em um período em que as importações totais da região cresceram 12,9%. Considerando apenas o setor industrial, as exportações brasileiras para a América do Sul caíram 27,6%.

A análise da CNI identifica queda generalizada entre os principais setores exportadores do Brasil para a América do Sul, com as maiores quedas concentradas nas vendas de máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos para a Argentina.

A Tabela 2 ilustra o desempenho de diversos setores e evidencia que, à exceção de carnes, papel e celulose, as exportações brasileiras perderam espaço para as vendas com origem em outros países.

Tabela 2

Variação das importações da América do Sul: setores selecionados

SETOR (SH2)	VARIAÇÃO IMP. MUNDO	VARIAÇÃO IMP. BRASIL
87 - Veículos automóveis	-13,0%	-19,6%
84 - Máquinas e aparelhos mecânicos	2,5%	-30,2%
27 - Combustíveis minerais	6,9%	-13,2%
39 - Plásticos e suas obras	17,5%	-1,9%
72 - Ferro fundido, ferro e aço	-5,4%	-23,1%
85 - Máquinas e aparelhos elétricos	14,3%	-54,1%
02 - Carnes e miudezas	97,1%	223,0%
48 - Papel e celulose	-6,2%	16,8%
40 - Borracha e suas obras	-5,1%	-24,0%
38 - Produtos das indústrias químicas	38,5%	-3,3%
Outros	28,6%	-13,5%
Total Geral	12,9%	-17,2%

Fonte: elaboração CNI a partir de TradeMap.

O mau desempenho das exportações brasileiras reflete a combinação de fatores como a perda de competitividade das exportações brasileiras, a paralisação na agenda de acordos do Brasil com esses países e a consolidação de acordos comerciais mais profundos dos países da região com grandes economias, como Estados Unidos, União Europeia, Coreia do Sul e, em alguns casos, até a China.

Nesse contexto, e considerando que a maior parte da perda de mercado se deu nas exportações para a Argentina, nosso principal parceiro no Mercosul, quais seriam as possíveis consequências de abrir mão das condições de acesso preferenciais propiciadas pela TEC sem que antes fossem realizadas reformas efetivas que reduzam o Custo Brasil e elevem a competitividade das exportações brasileiras?

Kume (2005) explora possíveis consequências práticas para o Brasil de um eventual abandono da união aduaneira. O autor argumenta que a sua substituição por uma área de livre-comércio tornaria a participação do país no Mercosul economicamente menos atraente em razão de riscos de desvio de comércio. “A opção por uma zona de livre-comércio acarretaria outros custos, não restritos ao Brasil, na medida em que requereria um regime de regras de origem para evitar que as concessões tarifárias feitas aos países-sócios fossem apropriadas por terceiros países, através de um comércio triangular”. E acrescenta que os controles aduaneiros necessários ao funcionamento do regime de origem poderiam impor um ônus excessivo aos exportadores, dificultando o comércio intrarregional.

4.2. Oportunidades para avançar¹⁷

A conclusão de que o Mercosul continua relevante para o Brasil e que algumas soluções apresentadas podem trazer efeitos colaterais para a economia brasileira não significa que não haja oportunidades de melhorias.

Flexibilidade do processo negociador

No que tange à negociação de acordos, parece possível criar alguma flexibilidade dentro do modelo de união aduaneira com o objetivo de acomodar as posições distintas que os países do bloco podem assumir em diferentes momentos.

¹⁷ Esta seção recorreu de forma extensa a CNI (2019a), “Agenda para o Mercosul”, que traz uma apresentação mais detalhada destas e de outras propostas.

Sugere-se, para tanto, preservar o princípio de que a decisão de abertura de negociações deve ser conjunta entre os quatro membros e, uma vez estabelecido o mandato negociador:

- i. Quando necessário, flexibilizar as ofertas em bens entre os países;
- ii. Caso esse tipo de flexibilização não atenda e os países tenham posições divergentes quanto à velocidade das negociações, permitir a elaboração de um acordo quadro dentro do qual os países do bloco possam negociar individualmente.

Medidas semelhantes a estas já foram adotadas, demonstrando que o abandono da união aduaneira e da TEC não é uma condição necessária para que se tenha maior flexibilidade. Exemplo incluem o acordo quadro com o México e, mais recentemente, o acordo de livre-comércio Mercosul-Israel e as ofertas em compras governamentais

Procedimentos para internalização de decisões do Mercosul

Estima-se que parte significativa das normas aprovadas pelo bloco não foram internalizadas, o que limita avanços importantes na integração econômica em áreas como compras governamentais, facilitação de comércio e código aduaneiro do Mercosul.

Seria importante, nesse contexto, estabelecer procedimentos para reduzir o prazo de internalização de Protocolos e Resoluções do Grupo Mercado Comum e internalizar as normas mais importantes.

Protocolo em Facilitação de Comércio e Cooperação Aduaneira

O Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), estabelecido desde 2010, ainda não foi internalizado.

A falta de um protocolo amplo de facilitação do comércio resulta em número elevado de documentos requeridos e causa burocracia e ineficiência nas trocas dentro do bloco, prejudicando o aprofundamento de cadeias produtivas regionais.

A implementação de disciplinas do Acordo Multilateral de Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC) pelos países do Mercosul e o Acordo de Cooperação em Facilitação de Comércio entre Brasil e Argentina deveriam servir de incentivo para avançar neste tema.

Aprimoramento da participação do setor privado no Mercosul

O setor empresarial se manifesta junto ao Mercosul por meio de recomendações, através do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES) ou quando algum setor é chamado de forma ad hoc para participar de um Subgrupo de Trabalho (SGT).

A proposta inclui: i) a criação de uma estrutura de governança mais robusta, composta por um fórum específico com foco em recomendações ligadas à agenda econômica e comercial, nos moldes do *Business at OECD*; ii) a criação de um mecanismo como o da APEC (Cooperação Econômica Ásia Pacífico) que estabelece diálogos formais e frequentes entre a o bloco e os setores empresariais nos SGT mais relevantes para os setores, como o SGT 3 (Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade), SGT 7 (indústria), SGT 8 (agricultura) SGT 12 (investimentos), SGT 13 (comércio eletrônico) e SGT 14 (integração produtiva).

Outras oportunidades de avanço incluem:

- Harmonização e reconhecimento mútuo de medidas técnicas e sanitárias e fitossanitárias;
- Eliminação de barreiras técnicas ao comércio intrabloco;
- Ampliação do escopo do Protocolo de Serviços do Mercosul como forma de estimular o comércio, principalmente em serviços intensivos em conhecimento;
- Modernização das regras de origem do bloco;
- Incorporação ao livre comércio de setores que permanecem sujeitos a regimes específicos.

5. Acordo Mercosul-EU: alguns aspectos viabilizadores

A negociação do acordo do Mercosul com a União Europeia e as dificuldades que têm sido observadas nos passos que ainda precisam ser dados para sua assinatura e internalização permitem algumas conclusões.

Em primeiro lugar, ficou demonstrado que é possível, para o Mercosul, negociar acordos relevantes e complexos. No caso, registre-se, um acordo entre dois blocos caracterizados como uniões aduaneiras.

Pode-se argumentar, com razão, que vinte anos é um prazo excessivamente longo para negociar um acordo, mas é preciso colocar as coisas em perspectiva, pois as motivações e o empenho dos governos variaram muito ao longo do período.

O acordo nasceu no contexto da negociação da Alca, em certa medida como um contraponto, por razões geopolíticas. A partir daí, diversos eventos, incluindo o processo da Alca e a concentração de esforços na Rodada Doha fizeram com que as negociações do acordo UE-Mercosul vivessem momentos de maior e menor dinamismo.

Com a crise financeira 2008, houve uma expectativa inicial de que os governos se voltariam para dentro. Alguns anos depois, contudo, com a abertura das grandes negociações em torno da TTIP e da TPP, pode-se dizer que cresceu a percepção da importância de avançar na integração internacional para evitar uma deterioração do acesso a outros mercados e o isolamento do Brasil.

Não parece exagero afirmar que, a partir do momento em que houve empenho inequívoco do governo, o acordo avançou.

Outro ponto que merece destaque ao longo do processo foi a importância do diálogo entre o setor público e o setor privado. Com a complexidade crescente das negociações, dispor de mecanismos eficazes para facilitar o diálogo público-privado é fundamental, tanto para construir consensos quanto para subsidiar os negociadores com dados técnicos precisos sobre a realidade dos setores.

Nesse contexto, o fato de o setor privado brasileiro já contar com a Coalização Empresarial Brasileira – CEB¹⁸ como instância de articulação para acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais deve ser visto como um ativo relevante. Durante a

¹⁸ A Coalização Empresarial Brasileira (CEB) é um mecanismo coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) que reúne empresas e entidades empresariais de setores da agricultura, indústria e serviços com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais.

<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizacao-empresarial-brasileira/>

negociação do acordo Mercosul-UE, a CEB serviu de espaço relevante de articulação com as autoridades envolvidas nas negociações para compartilhamento de informações e coleta de subsídios.

Esta interlocução foi importante para viabilizar a construção de consensos que facilitaram a elaboração da lista de oferta brasileira e contribuíram para que o setor privado brasileiro apoiasse formalmente a conclusão do acordo junto ao executivo, legislativo e entidades públicas e privadas dos países do bloco europeu.

5.1. Princípios para o consenso

Transparência, horizontalidade, previsibilidade e gradualismo

Dizer que a indústria, reunida na CEB, chegou a um consenso em defesa do acordo Mercosul-UE não significa dizer que havia uma unanimidade. A economia passou por importantes transformações nas últimas décadas, a exemplo da emergência das multinacionais brasileiras, que tornaram diversos atores mais favoráveis às negociações. A indústria e os setores deixaram de formar blocos monolíticos em defesa de posições extremas pró ou antiacordo.

A existência de informações sobre os ganhos líquidos esperados do acordo, a transparência e abertura para o diálogo com os negociadores e a previsibilidade sobre o processo de abertura, com o estabelecimento de cronogramas de desgravação que permitam acomodar temas sensíveis são elementos relevantes para viabilizar a formação de consensos com o setor privado.

A característica de horizontalidade, intrínseca a grandes acordos, que envolvem parcela relevante dos bens produzidos no país e atingem os setores de forma abrangente, também é relevante no momento de se demonstrar o balanço de ganhos.

Essas características, em conjunto, foram fundamentais para que o setor alcançasse um consenso para apoiar a negociação do acordo e, conseqüentemente, tenha contribuído com subsídios para a sua formatação.

A formação desse consenso é relevante por diversas razões. Além de conferir maior legitimidade às decisões do Estado brasileiro, permitiu que entidades empresariais brasileiras, como a CNI, passassem a atuar junto às suas congêneres na União Europeia em defesa do acordo, com o objetivo de influenciar estados europeus a aprová-lo.

Esta influência continua ocorrendo, agora em defesa da ratificação do acordo. Os atuais impasses, contudo, são prova de que a atuação do setor privado pode contribuir com a agenda de acordos internacionais, mas tem limites, pois o que efetivamente dita o ritmo e os resultados é a atuação dos governos.

5.2. Uma oportunidade para próximos passos

Espera-se que a negociação do acordo Mercosul-UE abra espaço para a negociação de novos acordos que contribuam para a maior integração internacional do Brasil.

A inclusão, no acordo, de novas disciplinas envolvendo temas não-tarifários, criou bases que devem facilitar a negociação de acordos com outros parceiros.

Espera-se, também, que a experiência bem sucedida adquirida na interação entre o setor público e o privado tenha papel relevante não só durante o processo de negociação dos próximos acordos, mas também da seleção de mercados prioritários para a abertura de negociações.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, BRUNO e DE NEGRI, JOÃO A. As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional, *in* De Negri, J. A. e Araújo, B. (org.) As Empresas brasileiras e o comércio internacional. Brasília: IPEA, 2006
- BALDWIN, RICHARD. Unilateral Tariff Liberalization. NBER Working Paper No. 16600, December 2010
- BALDWIN, ROBERT E. "Openness and Growth: What's the Empirical Relationship?" In Robert E. Baldwin and L. Alan Winters (orgs) Challenges to Globalization: Analyzing the Economics. University of Chicago Press, 2004.
- CINDES (2018). Notas Cindes 01. "O papel da união aduaneira no futuro do Mercosul".
- _____. (2019). Notas Cindes 05. "Acordo Mercosul-União Europeia: primeiro passo para a abertura"
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2021a). Barreiras tarifárias enfrentadas pelas exportações brasileiras: uma comparação internacional / Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI.
- _____. (2021b). "Perda de mercado do Brasil na América do Sul: recomendações para aprimorar a integração regional". Brasília: CNI.
- _____. (2021c). "30 anos do Mercosul: Balanço e Prioridades para o Futuro". Apresentação realizada na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal por Fabrizio Panzini.
- _____. (2020a). "Competitividade Brasil 2019-2020". Brasília: CNI.
- _____. (2020b). "Programas de ajuste à abertura comercial: experiências e recomendações". Brasília: CNI.
- _____. (2020c). "Negociações de acordos comerciais: práticas internacionais de governança e transparência e recomendações para o Brasil". Brasília: CNI.
- _____. (2019a). Agenda para o Mercosul 2019: um novo impulso para o bloco. Brasília: CNI.
- _____. (2019b). "Critérios para uma nova agenda de política industrial". Brasília: CNI.
- _____. (2017). "Negociações entre o Mercosul e a União Europeia: Documento de Posição da Indústria. Brasília: CNI.
- DE NEGRI, FERNANDA (2005). "Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras", De Negri, J.A. e Salerno, Mario S. (orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA.

FERRAZ, LUCAS P., ORNELAS, EMANUEL e PESSOA, JOÃO PAULO (2018). “Política Comercial Brasileira: Estratégia de Inserção Internacional”. FGV – Escola de Economia de São Paulo.

FRANKEL, JEFFREY A. e ROMER, DAVID. “Does Trade Cause Growth?”. The American Economic Review. VOL. 89 NO. 3. June 1999.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI (2021). “O Ímpeto exportador da indústria por intensidade tecnológica”.

_____. (2019). “Penetração dos insumos importados na indústria brasileira”.

KUME, HONÓRIO e PIANI, GUIDA (2005). “Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio”. *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 4 (100), pp. 370-390 outubro-dezembro/2005.

LALL, SANJAYA (2004). “Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness”. Research papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs. G-24 Discussion Paper No. 28. April 2004

LAWRENCE, ROBERT Z. e WEINSTEIN, DAVID E. (1999). “Trade and growth: import-led or export-led? Evidence from Japan and Korea”. National bureau of economic research. Working paper 7264. July 1999.

OKUNO-FUJIWARA, MASAHIRO (1991). “Industrial Policy in Japan: A Political Economy View”, in Krugman, P. (editor). *Trade with Japan: Has the Door Opened Wider?* University of Chicago Press. 1991. <http://www.nber.org/chapters/c8667>

RODRIGUEZ, FRANCISCO e RODRIK, DANI (2001). “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence”. In Bernanke, Ben S. e Rogoff, Kenneth. *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Volume 15. January 2001.