



Integrar para **crescer**

uma proposta de liberalização comercial

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

Integrar para crescer

uma proposta de liberalização comercial

Coordenação e Redação

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

Comitê Curador do Projeto

Edmar Bacha

José Augusto C. Fernandes

José Tavares de Araujo Jr.

Leane Cornet Naidin

Mauricio Mesquita Moreira

Pedro Passos

Julho de 2022

PREFÁCIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edmar Bacha

José Augusto C. Fernandes

José Tavares de Araujo Jr.

Leane Cornet Naidin

Mauricio Mesquita Moreira

Pedro Passos

SUMÁRIO EXECUTIVO

Integrar para quê?

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

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

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

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

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

A atualidade da proposta de liberalização comercial no Brasil

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

- Não há, no mundo, um aumento significativo dos níveis de proteção comercial e o aumento do protecionismo se dá a partir de uma base de tarifas muito baixas, resultante, na grande maioria de países, de longos processos de liberalização dos fluxos de comércio – algo que não ocorreu no Brasil.
- Boa parte dos países em desenvolvimento continua a buscar maior integração internacional em suas estratégias de desenvolvimento.
- A liberalização comercial pode representar uma apólice de seguro, ampliando as fontes de fornecimento de insumos e matérias primas para os produtores domésticos e reduzindo a dependência destes em relação a setores oligopolizados que hoje dominam o mercado interno com escassa concorrência.
- A indústria mundial operará nos próximos anos sua dupla transição estrutural – a digitalização e a descarbonização. A participação da indústria brasileira nesse processo requer redução dos custos e obstáculos ao comércio internacional de bens e serviços.
- Os processos de redistribuição de cadeias de valor no mundo podem abrir oportunidades para o país. Aproveitar essas oportunidades dependerá da redução dos obstáculos à atuação de empresas dentro da lógica das cadeias de valor: os custos de importação são um dos maiores obstáculos a tal integração.
- Por último, mas não menos importante, os argumentos econômicos tradicionais em favor da liberalização comercial – baseados em seus efeitos positivos sobre eficiência e produtividade e sobre a renda real das camadas mais pobres da população – continuam a manter sua validade para uma economia como a brasileira.

A proposta de reforma comercial

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

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

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

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

A. Liberalização do comércio de bens e serviços

● a reforma tarifária

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

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

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

A reforma tarifária deve ser acompanhada pelas seguintes iniciativas:

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

- *eliminação ou redução de medidas não tarifárias*

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

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

- *Liberalização do comércio de serviços*

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

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

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

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

- ***Negociações comerciais***

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

- ***Iniciativas prioritárias:***

- Ratificação dos acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA;
- Revisão do modelo do MERCOSUL de modo a criar condições para promover uma abertura comercial que inclua as dimensões autônoma e negociada;
- Construção de um espaço de livre comércio na América do Sul.

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

- Aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina, em especial com o México;
- Conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá.

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

B. Políticas de acompanhamento e mitigação de riscos

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

● *Trabalho e emprego*

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

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

● *Desenvolvimento sustentável*

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

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

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

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

- *Vulnerabilidade das cadeias de suprimentos*

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

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

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

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

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

C. Políticas complementares

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

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

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



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