

Desafios para o Desenvolvimento – Integração e Comércio Exterior

Relatório Final do Projeto

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Apresentação: o projeto e sua estruturação

O projeto “Desafios para o Desenvolvimento: Integração e Comércio Exterior” é uma iniciativa conjunta do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), sob a coordenação de seu Núcleo Comércio Internacional, para promover a discussão sobre os rumos da política comercial brasileira.

O projeto foi desenvolvido entre dezembro de 2017 e abril de 2018. Nesse período, foram realizados quatro *workshops*, em distintas cidades do país (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Fortaleza), com o objetivo de debater a política comercial brasileira e propostas para sua reforma. O formato das reuniões foi concebido de modo a permitir ampla participação dos presentes nos debates. Participaram dos *workshops* pequenos grupos de acadêmicos, representantes de *think tanks* e de empresas e associações empresariais, além de funcionários de governo (federal e estaduais).

Três temas foram selecionados como eixo das discussões:

- reforma da política comercial / liberalização comercial;
- promoção do comércio e dos investimentos, com ênfase em iniciativas sub-nacionais; e
- facilitação de comércio.

O primeiro tema foi debatido nos quatro *workshops*, enquanto os demais foram discutidos apenas em duas oportunidades – nas reuniões de Brasília e de Fortaleza. Em todas as oportunidades, os temas selecionados foram introduzidos por representantes/consultores do BID, que fizeram exposições iniciais seguidas de debate aberto entre todos os participantes dos eventos.

A coordenação da iniciativa distribuiu previamente aos participantes algumas perguntas sobre cada tema, com o objetivo de orientar as discussões, mas essas não necessariamente seguiram o roteiro

proposto pelas perguntas. Ainda assim, parece razoável afirmar que as perguntas propostas pela coordenação foram discutidas pelos grupos nos diferentes eventos realizados.

Na sequência desse relatório, apresenta-se a motivação do projeto e, para cada tema, descrição sintética da apresentação feita pelos representantes do BID, a lista de questões sugeridas como roteiro, bem como o resumo das discussões ocorridas nos eventos em que os temas foram tratados.

1. Motivação

O Brasil é uma das economias mais fechadas do mundo, quando se mede o grau de abertura pela soma dos fluxos de importação e exportação como percentual do PIB. Esse fato reflete, em boa medida, as opções de política comercial e industrial adotadas pelo Brasil, ao longo das últimas cinco ou seis décadas.

Nesse período, o Brasil passou por profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. Apesar disso, subsiste, nas políticas comerciais e industriais, uma continuidade que resistiu ao episódio de liberalização comercial da primeira metade da década de 1990 e que tem origem no modelo de substituição de importações e no nacional desenvolvimentismo.

Enquanto o Brasil se manteve fiel à tradição protecionista, a grande maioria dos países avançou em movimentos de liberalização comercial, que em geral, combinaram abertura unilateral com acordos preferenciais de comércio. O Brasil mantém hoje níveis tarifários nitidamente superiores aos observados nos demais países, inclusive aqueles em vias de desenvolvimento, e tem escassa participação na rede de acordos preferenciais de comércio tecida ao longo das últimas décadas.

A recente recessão por que passou a economia brasileira, na sequência da adoção de políticas comerciais e industriais com elevado teor protecionista, deu fôlego ao debate sobre o modelo de inserção internacional do país e suas implicações para o crescimento e para a evolução da produtividade.

O tema da revisão do modelo de inserção internacional da economia passou a integrar a agenda de reformas prioritárias para a retomada sustentada do crescimento e o aumento da produtividade, no diagnóstico de diversos economistas, formadores de opinião e *policy-makers*.

As prioridades para a reforma da política comercial não são, no entanto, consensuais, especialmente no que se refere ao tratamento a ser dado à política de proteção aos produtores domésticos – ou seja, ao tema da liberalização comercial.

Além disso, entre os que defendem maior grau de exposição à competição externa no mercado doméstico também há distintos pontos de vista quanto ao “método” a adotar para alcançar o objetivo: liberalização autônoma (unilateral) ou através de acordos preferenciais.

Em um país que fez da proteção ao mercado doméstico um componente essencial do modelo de desenvolvimento que, no final dos anos 70 do século passado, havia viabilizado a implantação de diversificado parque industrial, divergências quanto a este tema não surpreendem. O quadro de profunda crise fiscal do Estado também não contribui para que a agenda de reforma da política comercial suba no *ranking* de prioridades de políticas públicas.

Ainda assim, o debate sobre a inserção internacional da economia brasileira ganhou densidade nos últimos anos e já vem gerando impactos sobre a política comercial. Segundo um representante do Governo Federal, presente a um dos eventos, o Brasil estaria entrando em um novo ciclo de política de comércio exterior, em que os acordos preferenciais de comércio e investimentos ganham peso e relevância e em que seria necessário “revisitar” a TEC – Tarifa Externa Comum – do MERCOSUL, que não mais corresponderia à estrutura produtiva do bloco.

2. Reforma da política comercial / liberalização comercial

2.1. A introdução do tema

As discussões – que aconteceram nos quatro *workshops* – foram introduzidas pelo economista do BID, Maurício Mesquita Moreira, que fez uma apresentação contemplando um diagnóstico sobre a atual política comercial brasileira, bem como propostas para atualizá-la.

O diagnóstico apontou o Brasil como um *late comer* na “grande liberalização” ocorrida no mundo nas últimas décadas, tendo mesmo retrocedido, a partir de 2004, em termos de grau de abertura da economia. O desempenho medíocre da evolução da produtividade no Brasil nos últimos anos seria, ao menos em parte, atribuível ao “fechamento” comercial da economia brasileira. Em termos de acordos preferenciais assinados, o Brasil se posiciona muito atrás da grande maioria de países da região e tem um padrão “africano” de inserção nestes acordos.

Duas propostas de política foram apresentadas pelo economista do BID:

- reforma tarifária unilateral, voltada para a redução do nível e da dispersão das tarifas atualmente praticadas. Diferentes modelos de redução do nível e da dispersão tarifária foram apresentados, levando a tarifa máxima a 15%; e
- estratégia regional (América Latina e Caribe) de aprofundamento e consolidação dos acordos já negociados. Na situação atual, a fragmentação de regras de origem negociadas bilateralmente limita os benefícios da integração, apesar do comércio intrarregional já se dar, em mais de 80%, com tarifa zero. A proposta tem foco no comércio de bens e serviços e inclui a conclusão de acordos envolvendo os “elos faltantes” na rede de acordos (mais notadamente Brasil – México e América do Sul – América Central) e a adoção da acumulação estendida de regras de origem nos acordos existentes. No caso do MERCOSUL, a proposta é de adotar o modelo de área de livre comércio, abandonando a estratégia de união aduaneira, de forma a dar maior liberdade ao Brasil na implementação de sua reforma comercial.

2.2. As questões para discussão

- Qual a melhor estratégia para aprofundar a integração comercial do Brasil ao mundo: a negociação de acordos preferenciais de comércio, a abertura unilateral ou uma combinação das duas?
- Caso você seja a favor de incorporar a via unilateral, qual o prazo em que a abertura deve se dar em que parâmetros devem orientá-la?
- Na via negociada, que parceiros comerciais deveriam receber atenção prioritária?
- Que destino deve ter o Mercosul na agenda comercial brasileira? Reforçar e aprofundar a União Aduaneira? Transformá-lo numa área de livre comércio? Outros?
- Quais as prioridades para a agenda na América Latina e Caribe? É desejável e/ou viável buscar a convergência entre Mercosul e Aliança do Pacífico?

2.3. Sumário das discussões

A percepção de que a atual política comercial brasileira constitui um desincentivo à produtividade e à integração do país ao mundo revelou-se amplamente dominante entre os participantes dos diferentes *workshops*.

Em consequência, o tema da liberalização comercial deveria ser parte incontornável da agenda de reformas do próximo governo. Houve convergência em torno da ideia de que a política comercial deve ser reformada para aumentar o grau de exposição da economia brasileira à concorrência internacional e que a liberalização comercial tem papel relevante a desempenhar em um processo de retomada sustentada do crescimento.

Mais além dessa convergência “de base”, nas discussões sobre o alcance e *modus operandi* da liberalização, o grau de convergência entre as opiniões dos participantes não foi mais débil do que aquele que se observou em relação à necessidade de rever a política comercial ao longo de uma trajetória de liberalização.

Apareceu com destaque nas discussões a preocupação com o ambiente político em que ocorreria a liberalização e, em especial, com os possíveis custos desta sobre empresas e trabalhadores de determinados setores industriais e de certas regiões. Diversas propostas foram discutidas em relação a esta questão, visando a (i) contornar resistências ao movimento de abertura por meio de estratégia política de “venda” da reforma comercial, destacando seus benefícios para a economia brasileira, em termos de crescimento, modernização e inovação; e (ii) mitigar custos de ajustamento decorrentes da abertura. Na formulação de um dos participantes, a questão da liberalização comercial no Brasil é eminentemente política e não de ordem econômica e este fato exige uma estratégia para convencer a sociedade dos benefícios da liberalização.

No caso das discussões sobre as relações do Brasil com o MERCOSUL e com o restante da América Latina, predominou a visão de que se deve manter o modelo de União Aduaneira no projeto sub-regional e aprofundar acordos e compromissos – inclusive com a Aliança do Pacífico – em áreas não tarifárias para aprofundar a integração na região. Em relação a estes temas, cabe a ressalva de que parece bastante difundido entre os participantes certo ceticismo em relação à capacidade da integração para retomar “tração” e superar obstáculos acumulados ao longo dos últimos quinze anos.

Embora com ênfase variada segundo os *workshops*, quatro questões dominaram as discussões sobre a reforma da política comercial brasileira nos diferentes eventos:

- o alcance e o *modus operandi* da reforma comercial: *timing*, objetivos visados por uma reforma tarifária, alternativa entre liberalização unilateral e negociada através de acordos preferenciais;
- a relação entre reforma tarifária e outras políticas na esfera comercial, de forma a reforçar o movimento de liberalização e “alavancar” os benefícios potenciais desta;

- as condições políticas da liberalização e sua estratégia de implementação; e
- as relações do Brasil com o Mercosul e com a América Latina.

Em seguida, apresenta-se uma síntese das discussões sobre cada uma dessas questões, além das que se referiram a outros temas, que foram tratados apenas marginalmente nas reuniões.

a. o *modus operandi*: abertura unilateral ou liberalização negociada?

Provocada por uma das perguntas apresentadas aos participantes, a questão da metodologia da liberalização – unilateral (ou autônoma) ou negociada através de acordos preferenciais – foi o principal foco das discussões sobre o *modus operandi* do processo.

Em relação a este tema, manifestaram-se posições divergentes. Os participantes que defenderam a necessidade de uma abertura unilateral não desconsideraram a contribuição de negociações preferenciais à reforma da política comercial brasileira, mas veem na liberalização autônoma iniciativa insubstituível quando se considera que o objetivo central da reforma comercial é contribuir para o aumento de produtividade da economia.

Um dos participantes apresentou quatro razões para que a reforma tenha uma dimensão unilateral: a urgência é a primeira delas, já que negociações comerciais são lentas, têm longos períodos de implementação e os efeitos da liberalização gerada sobre a produtividade levariam uma geração para se materializar. Além disso, a redução unilateral de tarifas não implica necessariamente a redução dos “ativos” de negociação do país: a grande maioria dos acordos preferenciais no mundo envolve países que já tinham – antes mesmo dos acordos – níveis tarifários baixos. Nesse sentido, a liberalização autônoma pode inclusive facilitar a negociação de acordos preferenciais pelo Brasil.

Outra razão estaria associada à credibilidade e outra ainda à possibilidade de associar à reforma da tarifa uma “cesta de medidas” que poderiam mitigar, aos olhos do setor empresarial, os custos de curto prazo da abertura (facilitação de comércio, promoção comercial e outras medidas, cujo cronograma de implementação estaria vinculado ao de redução de tarifas).

O *timing* e o mecanismo de redução de tarifas (em nível e dispersão) foram apenas superficialmente discutidos. Quanto ao *timing*, houve sugestões de reduzir as tarifas em quatro anos – coincidindo com um mandato presidencial – ou em prazo um pouco maior. Quanto à fórmula de redução, foram referidas a proposta em estudo CINDES – CDPP e a fórmula Suíça 25, ressaltando um participante que a aplicação desta última fórmula não impactaria

significativamente as tarifas atualmente praticadas para bens de capital e bens intermediários, que são alvos privilegiados de reformas comerciais orientadas por objetivo de ganho de produtividade.

Um dos participantes sugeriu que, em face das resistências empresariais e burocráticas à liberalização unilateral (ver item b, abaixo), a reforma da tarifa poderia se fazer “pelas bordas”, por exemplo, reduzindo-se (ou eliminando-se) picos tarifários e reduzindo-se as alíquotas de bens de capital e intermediários. Para outros participantes, no entanto, esta estratégia poderia gerar ou até agravar distorções tarifárias.

Na visão de representante do setor empresarial presente em uma das reuniões, a abertura unilateral não seria recomendável, já que a reciprocidade que se pode obter através da negociação de acordos bilaterais – e da redução de tarifas a eles associada - é relevante para o crescimento das exportações das empresas brasileiras e para a manutenção no Brasil de linhas de produção que, de outra forma, seriam transferidas pelas empresas para outros países.

b. a relação entre a reforma tarifária e de outras políticas na esfera comercial

Uma reforma comercial que se limite à redução de tarifas é suficiente para promover uma efetiva liberalização? A pergunta se justifica tendo em vista que a tradição protecionista brasileira se manifesta não apenas na estrutura tarifária, mas também em um amplo conjunto de medidas comerciais não tarifárias e de instrumentos de política industrial.

Além de proteção adicional, essas medidas e esses instrumentos agregam complexidade e falta de transparência à alocação de incentivos pelas políticas públicas. Nesse sentido, uma reforma comercial que não incluísse a revisão e eliminação de vários destes mecanismos poderia perder muito em sua eficácia como processo de liberalização.

Alguns temas que ganham relevância, nessa perspectiva, são as regulações aplicadas a serviços, que podem limitar o alcance e a geração de benefícios que se espera da liberalização das importações de bens. Além disso, foram mencionados mecanismos como a exigência de conteúdo local e o recurso aos instrumentos de defesa comercial (antidumping notadamente), amplamente utilizados pelo Brasil no período recente, e que aumentam o grau de proteção de setores produtores de insumos industriais (bens intermediários), com efeitos nefastos sobre as cadeias a jusante dos segmentos e empresas protegidas por este tipo de medidas.

c. as condições políticas da liberalização e sua estratégia de implementação

Como referido acima, a preocupação com as resistências à abertura comercial emergiu na discussão sobre o processo de liberalização, gerando proposta de avançar “pelas bordas”. Nas

reuniões do projeto, diversos representantes apontaram para os fatores que estariam na origem dessas resistências.

A avaliação majoritariamente positiva no país da experiência de industrialização sob o modelo de substituição de importações seria um dos fatores a explicar as dificuldades para conceber uma estratégia de crescimento que se distancie do protecionismo comercial que caracteriza aquele modelo. Mais de um participante ressaltou que, para explicar a resiliência do protecionismo no Brasil, as ideias contam, não bastando fazer referência aos interesses econômicos dos atores.

Além disso, como observou outro participante, a cadeia de proteção e subsídios foi se estruturando e se expandindo no Brasil através de mecanismos que criaram uma colusão de diversos interesses setoriais em torno da preservação do *status quo*. A indústria se alinharia em bloco em torno de posições defensivas na área comercial, em que pese o desempenho medíocre do setor nos últimos dez anos e sua perda de posição na economia brasileira e no mundo.

Por outro lado, os setores exportadores e competitivos – agrícolas, agroindustriais e produtores de minérios – não se destacam pela agressividade na defesa de interesses ofensivos na agenda comercial. Para grande parte do setor agropecuário, as negociações comerciais perderam relevância desde o início do boom de preços das *commodities* agrícolas. Ademais, mais recentemente, setores do *agribusiness* solicitaram e obtiveram proteção contra importações em produtos em que o Brasil aparece entre os maiores produtores e exportadores mundiais. Ou seja, não se deveria esperar a formação de uma coalizão empresarial de *free traders*, em defesa da reforma comercial e em contraponto aos interesses protecionistas.

Este conjunto de fatores gera fortes resistências à hipótese de uma reforma liberalizante da política de comércio e explicaria o ceticismo de vários dos participantes frente às perspectivas de uma reforma comercial e especialmente de uma revisão tarifária unilateral. A hipótese de que o novo governo, que se inicia em 2019, leve a cabo uma reforma ambiciosa nessa área parece, para vários participantes, remota.

Destas constatações, emerge a relevância de se definir uma estratégia política de “venda” da reforma comercial, destacando seus benefícios para a economia brasileira, em termos de crescimento, modernização, inovação e aumento da renda real da população, evitando concentrar a discussão apenas nos efeitos propriamente comerciais da reforma.

Na formulação de um dos participantes, a questão da liberalização comercial no Brasil é eminentemente política e não de ordem econômica e este fato exigiria uma estratégia para convencer a sociedade dos benefícios da liberalização.

Nesse contexto ganha relevância, na agenda de políticas públicas, a discussão sobre a criação de mecanismos de mitigação dos custos de uma liberalização comercial. Abordar de forma sistemática e ampla a agenda de redução do Custo Brasil – inclusive na área de tributação – aparece, especialmente para os representantes do setor empresarial, como condição *sine qua non* para reduzir os riscos de uma abertura, especialmente se esta for unilateral. Nesse sentido, se trataria de “casar” o cronograma de reforma tarifária ao de introdução de reformas que criem condições para redução de custos de produção e exportação no Brasil (facilitação, infraestrutura etc.).

Em relação a esta proposta, alguns participantes observaram que “amarrar” a reforma comercial a uma correção antecipada de todas as distorções que afetam a competitividade das empresas no Brasil implicaria deixar de lado a agenda de liberalização comercial. Além disso, argumentou-se que a liberalização comercial poderia atuar como um catalizador da agenda de reformas voltadas para a redução do Custo Brasil.

Fez-se referência à baixa eficácia dos programas de apoio a trabalhadores deslocados pelo comércio, que acompanham os acordos comerciais em diversos países desenvolvidos, reconhecendo-se as dificuldades de diversas ordens para implementar programas que façam a diferença nessa área. De forma geral, os participantes pareceram concordar com a ideia de que a implementação de programas focados de mitigação dos custos da liberalização para os trabalhadores afetados pelo processo seria muito difícil no Brasil, dada a experiência internacional e as características do país. Mais viável poderia ser a implantação de programas horizontais de seguro-desemprego e renda mínima como mecanismos de mitigação de efeitos da liberalização comercial.

Vale observar que a situação macroeconômica atual do Brasil – retomada de crescimento, redução das taxas de juros, inflação baixa e câmbio flutuante – cria um ambiente muito mais favorável à liberalização do que aquele vigente quando o Brasil empreendeu, na primeira metade dos anos 90, reforma comercial unilateral e implementou a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL. Nessa visão, o cenário macroeconômico atuaria por si só como um fator de mitigação dos custos de novo episódio de abertura comercial, sobretudo se – durante o período de redução de tarifas – a taxa de câmbio evoluir de forma a fornecer algum nível de proteção transitória.

d. as relações do Brasil com o Mercosul e com o restante da América Latina

A partir da percepção, amplamente difundida, da paralisia do MERCOSUL na esfera comercial e da possibilidade de uma reforma da política comercial no Brasil, a questão da manutenção do modelo de união aduaneira – ou da retroação ao modelo de área de livre comércio – se coloca.

A hipótese de retroação do modelo de integração para uma área de livre comércio poderia ter, para o Brasil custos políticos ao sinalizar, em alguma medida, um desengajamento do Brasil frente ao projeto subregional e sobretudo ao relacionamento com a Argentina.

A visão predominante em relação ao tema favorece a manutenção do modelo de união aduaneira, ainda que com a reforma da Tarifa Externa Comum, e o resgate do acervo de normas e acordos estabelecidos no âmbito do bloco sub-regional. Além disso, o escopo da agenda comercial deveria ser ampliado de forma a alcançar temas não tarifários, evitando-se assim que barreiras tarifárias sejam substituídas por barreiras técnicas ou sanitárias.

Uma visão menos otimista das perspectivas de integração na região, apresentada por alguns participantes, apontou para a perda de credibilidade do MERCOSUL como um obstáculo cuja superação exigiria uma iniciativa ousada e ambiciosa capaz de alterar as percepções negativas e as expectativas limitadas em relação ao bloco a ao seu futuro.

Também nas relações entre o MERCOSUL e demais países da região, defendeu-se a ampliação do escopo dos acordos existentes, para incluir serviços, investimentos e compras governamentais – objetivo que vem sendo perseguido pelo governo brasileiro –, bem como a adoção de temas relacionados à facilitação de comércio para aumentar o aproveitamento, pelos atores privados, das preferências negociadas nos acordos.

A conclusão do acordo Mercosul – União Europeia e a convergência entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico são iniciativas capazes de dar nova tração à integração intra-MERCOSUL e latino-americana. O *road map* assinado pelos dois blocos em abril de 2017 pode ser uma referência para a convergência MERCOSUL – Aliança do Pacífico, embora haja dúvidas sobre a efetiva operacionalidade do referido instrumentos, ao qual faltariam metas, prazos e objetivos precisos.

e. outros temas

Além dos quatro temas acima descritos, outras questões vieram à tona nas diferentes reuniões do projeto. Sem pretender ser exaustivo, vale ressaltar três delas:

- as questões institucionais relacionadas ao *policy making* da política comercial, em especial – mas não apenas – às relações entre Poderes Executivo e Legislativo nesse processo.

Um dos focos das discussões, nesse caso, foi a integração do Legislativo ao processo decisório da política comercial – proposta formulada na apresentação do economista do BID. A motivação da

proposta é, com essa integração, reduzir a volatilidade da política comercial que decorre da heterogeneidade das visões de política dos diferentes governos, tais como elas se expressam em decisões do Poder Executivo.

A proposta gerou discussões, alguns dos participantes considerando que a inclusão do Legislativo no processo decisório da política comercial teria efeitos opostos aos visados, podendo aumentar ainda mais a volatilidade da política e submetê-la a considerações e condicionantes que reduziriam sua racionalidade e sua lógica como política de Estado.

Representante de associação do setor privado observou que o ideal, do ponto de vista institucional, não seria a transferência de responsabilidade para o Legislativo, mas a concentração de todos os instrumentos de formulação e execução da política em um ministério do comércio exterior.

No caso do funcionamento dos órgãos do Poder Executivo envolvidos com a política comercial, ressaltou-se a importância de que decisões de política tarifária e de defesa comercial sejam analisadas por agência regulatória independente, que avalie as implicações anti-competitivas das medidas, nos moldes da Comissão de Produtividade da Austrália.

- a dimensão regional da política, ou seja, as questões que emergem na agenda em regiões contempladas de forma secundária pela política e seus instrumentos.

Alguns temas relacionados a interesses e problemas específicos da Região Nordeste foram levantados na reunião de Fortaleza. Entre estes, as dificuldades específicas de empresas de menor porte – que constituem a imensa maioria do universo potencialmente exportador da região – para atuar no comércio exterior, atribuídas à complexidade da legislação aplicável, à incerteza quanto à interpretação das leis por órgãos reguladores e fiscalizadores e à carência de pessoal qualificado dos órgãos federais com atuação no comércio internacional.

A elaboração de agenda regional de comércio exterior – com componentes de promoção comercial, facilitação de comércio e negociações comerciais – foi apresentada como ideia para organizar a matriz de interesses e objetivos da região e para fortalecer o posicionamento desta no quadro de formulação e implementação da política.

- as implicações do ambiente global em que o Brasil enfrenta o desafio de reformar sua política comercial.

Essas implicações relacionam-se não apenas aos riscos de “guerra comercial” no curto prazo, mas também – e principalmente – à emergência de novos paradigmas tecnológicos que redefinirão a

globalização e terão impactos significativos nas relações entre economias nacionais e nos mercados de trabalho.

Sob essa ótica, a agenda de reforma comercial no Brasil deve contemplar tanto a atualização de políticas típicas do século passado quanto a abordagem de desafios futuros, relacionados aos novos paradigmas tecnológicos e produtivos e a suas implicações para o comércio e os investimentos.

3. Promoção do comércio e dos investimentos, com ênfase em iniciativas subnacionais

3.1. A introdução do tema

A discussão desse tema – que ocorreu apenas em dois *workshops* – foi introduzida pelo consultor Rodrigo Tavares, que desenvolve, para o BID, trabalho sobre as políticas e entes subnacionais de promoção de exportações e atração de investimentos no Brasil.

A hipótese básica do trabalho aponta para a crescente relevância das regiões e das cidades como polos de dinamismo e atores nas arenas econômica e política. Na área de atração de investimentos sobretudo a atuação de governos subnacionais tende a ser relevante e efetiva, dado o peso de fatores locais na decisão das empresas.

O estudo fez um levantamento da situação, no que se refere à atuação dos estados na promoção de exportações e na atração de investimentos, contemplando os seguintes aspectos:

- histórico das atividades estaduais nessas áreas;
- quadro legal e institucional de atuação;
- recursos humanos e orçamentários alocados às áreas;
- mecanismos de promoção utilizados; e
- articulação com iniciativas federais e apoio de órgãos federais – notadamente APEX – às iniciativas estaduais.

O diagnóstico do trabalho indica que os estados brasileiros criaram estruturas e adotaram mecanismos de apoio às exportações e à atração de investimentos, mas tais iniciativas carecem de objetivos claros e de recursos para desenvolver suas atividades. Nesse sentido, a experiência

brasileira se distancia crescentemente daquela de outros países, em termos de qualidade e desempenho das iniciativas subnacionais de promoção de comércio e investimentos.

Os recursos alocados são insuficientes, os mecanismos mobilizados são pouco criativos e baseados em incentivos fiscais e financeiros – vulneráveis a situações de crise – e não há avaliação de desempenho das políticas e das instituições encarregadas de implementá-las. Além disso, os estados percebem o apoio federal a suas atividades nessas áreas como pontual ou inexistente. Adicionalmente, os dados existentes sobre atração de investimentos, coletados pelas instituições subnacionais, têm baixo grau de confiabilidade, pouco contribuindo como instrumento de gestão e avaliação de políticas.

O estudo recomenda, entre outras coisas, o apoio do BID a iniciativas subnacionais, contemplando também as maiores cidades brasileiras (municípios), incentivando o aperfeiçoamento de instrumentos de avaliação de desempenho dos programas implementados pelos estados.

3.2. As questões para discussão

- Qual o papel dos governos subnacionais, no Brasil e no exterior, de promoção do comércio e investimentos?
- Qual a capacidade organizacional, legal e orçamentária dos governos estaduais no Brasil nas áreas de comércio e investimentos?
- Quais os mecanismos de promoção à disposição dos governos estaduais no Brasil?
- Qual o relacionamento e apoio concedido pela esfera federal às ações subnacionais?
- Que ações e estratégias devem ser priorizadas no futuro?

3.3. Sumário das discussões

Na discussão sobre os resultados do estudo, representante de associação empresarial observou que as iniciativas federais nessas áreas carecem de coordenação e que não há especialização entre os entes voltados para as atividades de promoção comercial e de atração de investimentos. Em consequência, as empresas não conhecem os programas existentes e recursos públicos são desperdiçados em ações que se sobrepõem ou se repetem.

O mesmo representante apontou que os problemas existentes na esfera federal se agudizam no caso das instâncias subfederais, em que pouquíssimos estados têm algum nível de eficiência e desempenho e as iniciativas são frequentemente descontinuadas ao sabor dos ciclos políticos. Para ele, o foco da política de promoção comercial deve ser aperfeiçoar, através de maior coordenação, o sistema federal de apoio às exportações, cabendo aos estados algum papel em áreas como infraestrutura e tributação.

Um participante, especialista em comércio exterior, chamou atenção para a natureza distinta das atividades de promoção de exportações e de atração de investimentos. A experiência internacional mostra que as agências subnacionais dedicam, em geral, maiores esforços para a atração de investimentos, sendo a promoção de exportações mais típica de iniciativas de agências nacionais.

Houve consenso sobre a necessidade de conduzir avaliações de impactos e análises de custo/benefício das iniciativas, prática rara ou inexistente na maioria das agências que desenvolvem programas de promoção de exportações e investimentos no Brasil.

4. Facilitação do comércio

4.1. Introdução ao tema

A discussão foi introduzida – nas duas oportunidades em que o tema foi incluído na agenda dos *workshops* – por apresentação de John Mein, consultor do BID. Mein iniciou sua exposição apresentando dados que atestam a importância dos custos associados aos processos de importação e exportação no Brasil. Tais custos podem inclusive superar os custos de comércio tradicionalmente identificados às barreiras tarifárias. Segundo dados apresentados, os custos administrativos e processuais do comércio exterior impõem uma taxa equivalente a algo entre 13% e 14% do valor das mercadorias transacionadas internacionalmente pelo Brasil.

Na comparação internacional, aparecem como pontos fracos do Brasil, no que se refere à facilitação do comércio: a pouca cooperação entre órgãos do governo, o uso intensivo de documentos em papel, as dificuldades de acesso a informação e a redundância de etapas processuais. Um objetivo geral das iniciativas de facilitação de comércio no Brasil é a separação dos fluxos físico (deslocamento dos bens), financeiro/fiscal e documental, hoje bastante “entrelaçados”.

O consultor apresentou ainda as principais iniciativas em curso no Brasil com vistas a facilitar o comércio internacional: o Portal SISCOMEX, o CONFAC – Comitê Nacional de Facilitação do Comércio, criado no âmbito do MDIC – e o Programa OEA – Operador Econômico Autorizado.

Para que as iniciativas atinjam seus objetivos, além de ter sua implementação completada, será necessário capacitar o setor privado para que este possa se beneficiar das melhorias introduzidas.

4.2. As questões para discussão

- O *ranking* do Brasil no quesito “*Trading Across Borders*” do “*Doing Business*” do Banco Mundial é péssimo (139). Como melhorar?
- Uma das reclamações frequentes é que cada ponto de fronteira tem procedimentos diferentes e interpretações divergentes de legislação. Como resolver este problema?
- Se a coordenação de órgãos anuentes é um problema, porque não se criar um Ministério de Comércio Exterior para o qual se transfere a gestão da Aduana, Anvisa, Vigiagro e Sedex?
- O novo Portal Siscomex vai mudar os processos de exportação e importação. O setor privado está preparado para implementar estas mudanças?
- Facilitação do Comércio é um esforço que busca diminuir o tempo e aumentar a confiabilidade dos processos de importação e exportação. Quanto do tempo a mais é responsabilidade de atores do setor privado?

4.3. Sumário das discussões

Reconheceram-se amplamente nas discussões os avanços registrados pelo país na área de facilitação de comércio. O país assinou e ratificou o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC e vem desenvolvendo uma série de programas e atividades para reduzir suas deficiências – especialmente as elencadas pelo consultor do BID em sua apresentação – nessa área. Na realidade, as três iniciativas em curso – Portal Único, CONFAC e OEA – deveriam manter o seu ritmo de implementação e contar com o apoio do governo como um todo e do setor privado.

A criação de um Ministério de Comércio Exterior, sugerida por uma das perguntas que guiaram os debates e pelas discussões sobre promoção de exportações (ver acima), foi questionada pelo consultor do BID, para quem o problema é a gestão de diferentes agências governamentais intervenientes na fronteira. O Portal Único tem como objetivo assegurar a gestão conjunta daqueles “agentes de fronteira” em um mesmo sistema, mas não será uma panaceia. Idealmente, o país deveria ter apenas uma agência atuando na fronteira: nesse sentido, a unificação institucional

ocorreria na “ponta” de implementação das políticas e não no “topo”, como na proposta do Ministério de Comércio Exterior.

Discutiu-se a possibilidade de integrar os sistemas de comércio exterior dos países do Mercosul e da Aliança do Pacífico, reconhecendo-se as dificuldades existentes e que se associam ao fato dos processos serem diferentes. Nesse sentido, o primeiro passo seria obter a interoperabilidade interna, ou seja, entre órgãos governamentais e empresas no Brasil, buscando depois as iniciativas regionais de interoperabilidade.

5. Conclusão

Como esperado, o primeiro tema – reforma da política comercial e liberalização comercial – absorveu boa parte do tempo de discussão e dos esforços dos participantes, quando se considera o conjunto de *workshops*. Isso reflete não apenas o fato de que esse foi o único tema tratado nos quatro eventos – sendo, em dois deles, o único tema da reunião – mas também a relevância a ele atribuída pelos *stakeholders* da política comercial no atual contexto econômico brasileiro.

Há uma ampla convergência de visões em torno da ideia de que a política comercial deve ser reformada para aumentar o grau de exposição da economia brasileira à concorrência internacional e que a liberalização comercial tem papel relevante a desempenhar em um processo de retomada sustentada do crescimento e em uma agenda de produtividade.

Há também, de forma disseminada, a consciência de que a abertura comercial da economia brasileira gera desafios políticos proporcionais à resistência que a tal proposta os setores protecionistas opõem. Daí que o tema da estratégia de implementação da reforma comercial – e seus condicionantes políticos – tenha ganhado destaque nas discussões e gerado diversos tipos de propostas voltadas para tornar politicamente menos custosa a reforma.

Estas propostas envolvem, entre outros, o ritmo da liberalização, a metodologia de desgravação tarifária e, de forma mais ampla, a estratégia de abertura, bem como as políticas macroeconômicas e sistêmicas que deveriam acompanhar a reforma comercial, para mitigar seus custos.

Por óbvio, não houve consenso em relação a todos os pontos levantados em relação à implementação da reforma comercial, mas é possível identificar um vetor que sintetize as preferências mais frequentemente manifestadas pelos participantes. Esse vetor combinaria:

- iniciativa de liberalização autônoma – a ser implementada ao longo de período pré-estabelecido – associada à abertura negociada por meio de acordos preferenciais que

contribuam para impulsionar exportações brasileiras. Uma alternativa mais palatável politicamente combinaria liberalização autônoma concentrada em setores produtores de bens intermediários e de capital e uma política agressiva de negociação de acordos comerciais preferenciais;

- medidas que complementem a reforma tarifária no sentido de “alavancar” os efeitos dinâmicos da abertura comercial. Medidas não tarifárias e instrumentos de defesa comercial deveriam ser incluídos na agenda de liberalização de forma a evitar que sejam utilizados para manter níveis elevados de proteção e “compensar” a reforma tarifária;
- adoção de uma agenda de reformas voltadas para a redução do Custo Brasil, não como um pré-requisito para a reforma comercial, mas como um elemento de estratégia de mitigação dos custos da liberalização. Esta deveria ser complementada por programas horizontais de seguro-desemprego e renda mínima; e
- manutenção de um ambiente macroeconômico favorecendo a estabilidade e a retomada do crescimento, que atuaria por si só também como um fator de mitigação dos custos da abertura comercial, sobretudo se – durante o período de redução de tarifas – a taxa de câmbio evoluir de forma a fornecer algum nível de proteção transitória.

No que diz respeito às relações do Brasil com o MERCOSUL e com o restante da América Latina, a visão predominante em relação ao tema favorece a manutenção do modelo de união aduaneira, ainda que com a reforma da Tarifa Externa Comum, e o resgate do acervo de normas e acordos estabelecidos no âmbito do bloco sub-regional, além da ampliação do escopo da agenda comercial. No caso das relações entre o MERCOSUL e os demais países da região, defendeu-se a ampliação do escopo dos acordos existentes, para incluir serviços, investimentos e compras governamentais, além de facilitação de comércio para aumentar o aproveitamento, pelos atores privados, das preferências negociadas nos acordos.

Os temas de promoção de exportações e de facilitação de comércio geraram menos debates, mas sua inclusão na agenda de política contribuiu para trazer à baila tendências globais – no caso, as iniciativas de promoção em nível subnacional – e a posição do Brasil frente a elas, bem como as iniciativas em curso no país para reduzir os custos de participação no comércio exterior, que impactam de forma especialmente intensa as empresas de menor porte e de regiões menos desenvolvidas do país.

