



**INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

**UMA NOVA AGENDA
PARA A POLÍTICA DE COMÉRCIO
EXTERIOR DO BRASIL**

JUNHO/2015

Conselho do IEDI

Amarílio Proença de Macêdo	Josué Christiano Gomes da Silva
Carlos Eduardo Sanchez	Laércio José de Lucena Cosentino
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Lirio Albino Parisotto
Carlos Mariani Bittencourt	Luiz Alberto Garcia
Carlos Pires Oliveira Dias	Marcelo Bahia Odebrecht
Claudio Bardella	Murilo Pinto de Oliveira Ferreira
Dan Ioschpe	Olavo Monteiro de Carvalho
Daniel Feffer <i>Vice-Presidente</i>	Paulo Guilherme Aguiar Cunha <i>Conselheiro Emérito</i>
Décio da Silva	Pedro Eberhardt
Eugênio Emílio Staub <i>Conselheiro Emérito</i>	Pedro Franco Piva
Flávio Gurgel Rocha	Pedro Luiz Barreiros Passos <i>Presidente</i>
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente</i>	Pedro Wongtschowski
Geraldo Luciano Mattos Júnior	Ricardo Steinbruch
Ivo Rosset	Robert Max Mangels
Ivony Brochmann Ioschpe <i>Conselheiro Emérito</i>	Rodolfo Villela Marino
Jacks Rabinovich	Rômel Erwin de Souza
Jorge Gerdau Johannpeter	Rubens Ometto Silveira Mello
José Antonio Fernandes Martins	Salo Davi Seibel <i>Vice-Presidente</i>
José Roberto Ermírio de Moraes	Victório Carlos De Marchi

Paulo Diederichsen Villares
Membro Colaborador

Paulo Francini
Membro Colaborador

Roberto Caiuby Vidigal
Membro Colaborador

UMA NOVA AGENDA PARA A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL¹

Sumário

I	Introdução: o quadro atual do comércio exterior.....	1
II	Os eixos da Política de Comércio Exterior do Brasil	3
II.1.	O eixo multilateral	3
II.1.1.	Tarifas	3
II.1.2.	Defesa comercial.....	5
II.1.3.	Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias.....	5
II.1.4.	Participação do Brasil no DSB	6
II.1.5.	Rodada de Doha.....	7
II.1.6.	Acordos plurilaterais	7
II.2.	O eixo dos acordos preferenciais.....	8
II.2.1.	Acordos preferenciais do Brasil.....	9
II.2.2.	Brasil - acordos preferenciais extrarregionais.....	12
II.2.3.	Mega-acordos preferenciais: ameaça ou oportunidade?.....	16
III	Comércio exterior e competitividade	19
III.1.	Competitividade e custo da mão de obra no Brasil comparados com o resto do mundo	20
III.2.	Competitividade e encargos trabalhistas	21
IV	Política de Apoio à Exportação	21
IV.1.	Reintegra	22
IV.2.	Financiamento às exportações sobre o PROEX/BNDES	22
IV.3.	<i>Drawback</i> financeiro.....	24
V	Proposta de uma Nova Agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil	30
V.1.	A nova agenda de Política de Comércio Exterior	32
V.1.1.	OMC	32
V.1.2.	Acordos preferenciais – Mercosul e Aladi	33
V.1.3.	Acordos preferenciais extrarregionais	34

¹ Estudo preparado por Vera Thorstensen e Lucas Ferraz, professores da EESP-FGV e Coordenadores do Centro do Comércio Global e Investimento da FGV. Carolina Muller e Thiago Nogueira, advogados, Rodolfo Cabral e Leopoldo Gutierrez, economistas, são os pesquisadores do CCGI envolvidos neste trabalho.

V.1.4. Cadeias globais de valor	37
V.2. Uma nova estrutura para o comércio externo.....	38
V.2.1. Criação de um órgão responsável pela formulação e execução da nova Política	38
V.2.2. Fortalecimento da área econômica do Itamaraty	38
V.2.3. Criação de um órgão responsável pela aduana	39
V.2.4. Políticas de Apoio a Competitividade para o Comércio Exterior.....	40
ANEXO I.....	41
ANEXO II	47

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Perfil Tarifário do Brasil.....	3
Tabela 2 – Perfil Tarifário do Brasil (cont.)	4
Tabela 3 - <i>Specific Trade Concerns</i> apresentados nos Comitês de TBT e SPS (01/2009 – 01/2014)	6
Tabela 4 – Acordos Preferenciais de Comércio notificados à OMC.....	9
Tabela 5 – APCs firmados/em negociação por alguns países da AL	12
Tabela 6 - Acordos Preferenciais de Comércio no Mercosul.....	13
Tabela 7 - Fluxo de Comércio entre o Brasil e os países parte de APCs com o Mercosul (2013)	13
Tabela 8 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul	14
Tabela 9 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul	15
Tabela 10 - Acordos Preferenciais de Comércio em Negociação pelo Mercosul	16
Tabela 11 – Ranking do Índice de Competitividade FIESP para o ano de 2012	20
Tabela 12 – Encargos trabalhistas (% do custo da mão de obra industrial) - 2009.....	21

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES-Exim	23
Gráfico 2 – Desembolsos do PROEX	24
Gráfico 3 – Créditos à Exportação	27
Gráfico 4 – Perfil das Exportações – Países Selecionados.....	28
Gráfico 5 – Comparação entre Créditos à Exportação e Exportação de Manufaturados	29

UMA NOVA AGENDA PARA A POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

I Introdução: o quadro atual do comércio exterior

O quadro atual do comércio exterior do Brasil vem se mostrando crítico. Percebe-se uma tendência de queda do saldo da balança de comércio do país, com a primarização da pauta de exportação e queda acentuada das exportações de manufaturados. O déficit das transações correntes cresce de forma significativa. A participação do país no comércio mundial estagnou ao redor de 1,3% - 1,5% há anos, enquanto outros países em desenvolvimento galgaram posições mais elevadas.

Nota-se que, desde 2003 (durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014)), o Brasil optou em concentrar sua estratégia de comércio exterior no Mercosul, na América do Sul e nas relações Sul-Sul. Defendeu negociações de abertura de mercados e de regras para o comércio no plano multilateral, no âmbito da OMC e em acordos preferências limitados apenas com países em desenvolvimento. Optou, assim, por uma política de isolamento do grande movimento mundial de multiplicação de acordos preferências, que se acentuou no final da década passada, quando a Rodada de Doha da OMC começou a dar sinais de grave impasse.

O Brasil não atentou para outro revolucionário movimento do cenário internacional, que fragmentou o sistema de produção e globalizou o comércio internacional, introduzindo nova lógica para a política de desenvolvimento econômico – a lógica das cadeias globais de valor (CGV). Essas cadeias vêm pautando a política de comércio não só de países desenvolvidos, como também de um número crescente de países em desenvolvimento. Tal dinâmica baseia-se na importação de bens intermediários (semimanufaturados, partes e componentes), e na agregação de valor por meio de serviços, tecnologia, concepção e logística para a manufatura e distribuição de forma global. Esse raciocínio já está presente nas negociações de acordos preferenciais de última geração e dos mega-acordos de comércio. O método das CGV também já está presente na formulação das políticas de organizações internacionais como FMI e Banco Mundial. A formação de CGV vem liderando a negociação de acordos bilaterais e plurilaterais para a extensão de diversos temas de comércio já negociados na OMC, como serviços, propriedade intelectual, barreiras técnicas, fitossanitárias e sanitárias, bem como com novos temas, ainda excluídos da OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, energia e câmbio. As pressões por novas e mais modernas regras de comércio ditadas pelas cadeias globais atingem a OMC, que continua lutando para concluir uma rodada de velhos temas como tarifas e defesa comercial. É evidente, portanto, que a nova lógica imposta pelas CGV vai exigir a redefinição de muitas regras de comércio, sobretudo aquelas estabelecidas pela OMC.

O quadro atual do Brasil pode ser explicado por uma série de fatores: i) a adoção de uma política comercial que defende velhos instrumentos de proteção contra importações como tarifas e uso crescente de instrumentos de defesa comercial, não atentando para o fato de que tais instrumentos são completamente anulados pela política de sobrevalorização do real adotada nos últimos anos; ii) o foco da inserção comercial centrado no Mercosul, cujo processo de integração se mostra estancado há mais de uma década, e na América do Sul, cuja vertente do Pacífico já se orientou para a abertura de seus mercados e integração com a Ásia; iii) a celebração prioritária de acordos sul-sul, com países em

desenvolvimento, de pouca relevância comercial, que mais atendem a interesses políticos que econômicos; iv) a adoção de uma política de isolamento do mercado do Brasil para a abertura comercial com países desenvolvidos, fonte de tecnologia e inovação, como Europa, Canadá, México, Coreia e EUA; v) a pouca competitividade da indústria doméstica e a existência de uma série de barreiras no mercado nacional que dificultam a inserção da produção nacional nas cadeias globais de valor.

A combinação desses fatores vem prejudicando a evolução dos fluxos de comércio do Brasil, trazendo impactos diretos na economia brasileira, uma vez que o comércio internacional é um dos vetores para o crescimento do produto interno e para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, é patente que a Política de Comércio Exterior do Brasil está esgotada e precisa ser revista e reestruturada, a fim de promover o choque de competitividade necessário à indústria nacional, ganhar maior espaço nas exportações do agronegócio, cada vez mais restringida por barreiras regulatórias (medidas sanitárias e fitossanitárias e padrões privados), e partir para uma maior liberalização de serviços, base da agregação nas cadeias de valor. Em síntese, promover a real inserção do Brasil no comércio internacional.

O presente relatório visa oferecer alguns subsídios para esse debate. Primeiro será feito um exame das diversas esferas de comércio em que o Brasil está inserido. Com base nessa análise, será possível a proposição de algumas recomendações para a agenda da nova Política de Comércio Exterior em todas as suas opções: multilateral, preferencial, regional e nacional. Finalmente, será proposto um plano de reforma da estrutura da política e da administração do comércio exterior para dar suporte à agenda da nova Política.

Pretende-se, assim, evidenciar os pontos de reforma da Política de Comércio Exterior do Brasil para que o cenário crítico, no qual atualmente o País se encontra, possa ser revertido.

É tempo de reflexão e ação !!!

II Os eixos da Política de Comércio Exterior do Brasil

A Política de Comércio Exterior do Brasil pode ser analisada em três diferentes eixos: multilateral, preferencial regional e preferencial extrarregional.

O eixo multilateral é focado nas relações comerciais do Brasil no âmbito da OMC. O eixo preferencial regional é constituído pelas relações comerciais bilaterais do Brasil, concretizadas nos acordos do Brasil com o Mercosul e com os demais países da América Latina, que, em razão da proximidade geográfica, questões históricas e semelhanças econômicas e culturais, possuem uma relação mais estreita com o País. O eixo preferencial extrarregional é composto pelas relações preferenciais do País com parceiros fora do continente latino-americano.

II.1. O eixo multilateral

O eixo multilateral vem se constituindo na principal Política do Brasil e está relacionado à intensa presença do País nas negociações do antigo GATT e em sua transformação em OMC, por meio das diversas rodadas de negociação, com o objetivo de liberalização do comércio internacional e de construção do que é hoje o sistema de regras e instrumentos de comércio internacional.

O quadro atual pode ser sintetizado em alguns de seus pontos mais relevantes.

II.1.1. Tarifas

Após as sucessivas rodadas de redução tarifária, atualmente o Brasil tem consolidadas tarifas médias de 55% para produtos agrícolas e 35% para produtos não-agrícolas. Aplica uma média tarifária de 13,5%, sendo a média das tarifas aplicadas para produtos agrícolas de 10,1% e para produtos não agrícolas, de 14,1%.

Os setores com médias tarifárias aplicadas mais altas são: vestuário, com 15%; têxteis, com 23,3%; equipamentos de transporte, com 18,6%; e laticínios, com 18,3%. Vários produtos dessas categorias apresentam tarifas aplicadas máximas, tais como autos, têxteis e brinquedos. Detalhes do perfil tarifário do Brasil como notificados na OMC são apresentados a seguir (Tabelas 1 e 2):

Tabela 1 – Perfil Tarifário do Brasil

Summary		Total	Ag.	Non-Ag		
Simple average final bound		31,4	35,4	30,8	Binding coverage: Total	100
Simple average MFN applied	2012	13,5	10,1	14,1		Non-Ag
Trade weighted average	2011	10,2	12,0	10,1	Ag: Tariff quotas (in %)	0,2
Imports in billion US\$	2011	224,0	10,9	213,1	Ag: Special safeguards (in %)	0

Fonte: OMC, Tariff Profiles, 2012

Tabela 2 – Perfil Tarifário do Brasil (cont.)

Product Groups	Final bound duties				MFN applied duties			Imports	
	AVG	Duty-free in %	Max	Binding in %	AVG	Duty-free in %	Max	Share in %	Duty-free in %
Animal products	37,8	5.4	55	100	8,2	9.6	16	0.1	3.4
Dairy products	48,8	0	55	100	18,3	0	28	0.3	0
Fruit, vegetables, plants	34,1	1.0	55	100	10,1	5.6	55	0.9	1.7
Coffee, tea	34,1	0	35	100	13,3	0	20	0.1	0
Cereals & preparations	42,9	0.8	55	100	10,6	14.7	20	1.7	0.7
Oilseeds, fats & oils	34,6	0.4	35	100	7,9	10.8	30	0.6	1.1
Sugars and confectionery	34,4	0	35	100	16,5	0	20	0.0	0
Beverages & tobacco	37,7	0	55	100	17,0	1.7	27	0.7	0
Cotton	55,0	0	55	100	6,9	0	10	0.2	0
Other agricultural prods.	28,8	7.9	55	100	7,8	8.9	20	0.3	14.9
Fish & fish products	33,6	3.8	35	100	10,3	4.6	32	0.6	27.3
Minerals & metals	32,9	0.6	35	100	10,0	7.2	35	17.6	40.1
Petroleum	35,0	0	35	100	0,1	97.2	6	13.8	99.5
Chemicals	21,1	0.4	35	100	8,2	1.7	28	14.6	4.6
Wood, paper, etc.	28,4	2.6	35	100	10,6	3.6	18	1.4	14.4
Textiles	34,8	0	35	100	23,3	0	35	2.4	0
Clothing	35,0	0	35	100	35,0	0	35	0.8	0
Leather, footwear, etc.	34,6	0	35	100	16,0	0.8	35	2.5	0.2
Non-electrical machinery	32,4	0.4	35	100	12,8	12.3	35	14.9	17.4
Electrical machinery	31,9	2.6	35	100	14,1	12.6	25	11.3	16.3
Transport equipment	33,1	0	35	100	18,6	10.7	35	11.1	11.3
Manufactures, n.e.s.	33,0	0.8	35	100	15,1	9.9	35	4.0	19.6

Fonte: OMC, Tariff Profiles, 2012

Comparado com as médias dos países desenvolvidos e vários em desenvolvimento, o Brasil ainda é um país fechado para o comércio internacional. Para efeitos de comparação, a média das tarifas aplicadas pelo Brasil é superior às médias dos demais países do BRICS, à exceção da Índia, que apresenta uma média ligeiramente superior, de 13,7%. O paralelo singulariza-se quando considerada apenas a média para produtos não agrícolas. Enquanto o Brasil aplica uma média de 14,1%, a média da China é de 8,7%, a da Índia é de 10,4%, a da Rússia é de 7,6% e a da África do Sul, de 9,4%.

É relevante mencionar que moedas sobrevalorizadas podem anular os efeitos das tarifas consolidadas e até mesmo das aplicadas, e que moedas subvalorizadas, além de significarem subsídios às exportações, também amplificam o efeito das tarifas aplicadas e consolidadas.

II.1.2. Defesa comercial

Com referência às medidas de defesa comercial, o Brasil se mostra ativo na aplicação de medidas antidumping. Durante o tempo de existência da OMC - período considerado de janeiro de 1995 a dezembro de 2013, o Brasil apresentou 334 medidas iniciadas, em um universo de 4519 investigações, além de 165 medidas aplicadas no período. Em relação às medidas compensatórias, a atuação é menos frequente, com apenas 7 medidas aplicadas em um universo de 190 medidas. Finalmente, o Brasil aplicou apenas 2 salvaguardas, em um total de 136 medidas aplicadas pelos membros da OMC.

O Brasil, ao lado de EUA e UE, tem atuação agressiva na abertura de investigações antidumping. Apesar de consideradas como medidas protecionistas, são medidas legais e previstas dentro das regras do comércio internacional.

Novamente, vale mencionar que desalinhamentos cambiais significativos praticados por vários países contra os quais o Brasil aplicou medidas antidumping distorcem os dados das investigações e o efeito da medida aplicada, muitas vezes anulando os objetivos da medida.

II.1.3. Barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias

A adoção de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias é, hoje, uma das formas mais eficientes de se criar barreiras ao comércio. Se, por um lado, os países desenvolvidos clamam por seus direitos de garantir níveis elevados de qualidade para os produtos consumidos em seus territórios, por meio de regulamentos, padrões e processos de certificação, por outro, tais regras podem se tornar eficientes medidas discriminatórias e de proteção contra exportações de outros países.

A existência dos Acordos de TBT e SPS da OMC procura limitar tal discriminação por meio de negociações de exigências mínimas estabelecidos por órgãos internacionais. Diante desse quadro, é importante a participação do Brasil em todos os órgãos definidores de regulamentos e padrões. Mais ainda, é relevante uma presença cada vez mais atuante do Brasil nos órgãos responsáveis sobre tais temas como os Comitês de TBT e SPS da OMC e dos comitês regionais.

No momento em que os mega-acordos de comércio estão sendo negociados e na medida em que propõem processos de equivalência e reconhecimento mútuo com o objetivo de atenuar os efeitos de barreiras regulatórias, a OMC se torna o único foro internacional para o Brasil impedir que suas exportações sejam discriminadas. Assim, medidas que afetam fortemente exportações do Brasil, tais como REACH contra químicos, RED da União Europeia e a Lei Grenelle da França contra etanos, devem ser examinadas.

Para aferir a devida importância desse tema no comércio internacional, deve-se verificar como as medidas de TBT e SPS estão sendo questionadas na OMC. Os dois comitês criaram uma modalidade para possibilitar a discussão de barreiras técnicas, sanitárias e

fitossanitárias, dirimir dúvidas, e exprimir reação de cada medida notificada, antes que o caso seja levado ao sistema de solução de controvérsias.

A Tabela 3 apresenta o total de questionamentos específicos de comércio (*specific trade concerns*) levados aos comitês pelos demais membros da OMC e pelo Brasil. A medida permanece na agenda até que a discussão seja esgotada ou até que o caso se transforme em uma disputa. Vale notar que a presença do Brasil ainda é tímida com relação aos demais parceiros da OMC.

Tabela 3 - *Specific Trade Concerns* apresentados nos Comitês de TBT e SPS (01/2009 – 01/2014)

	STCs		
	Total	Contra o Brasil	Propostas pelo Brasil
TBT	195	9	14
SPS	91	4	14

Fonte: OMC

II.1.4. Participação do Brasil no DSB

O Brasil também é considerado participante ativo no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o DSB (*Dispute Settlement Body*), não só como demandante, mas também como demandado. Segundo a OMC, o Brasil é demandante em 26 casos, demandado em outros 15 e ingressou como terceiro interessado em 85 oportunidades². A participação do País ficou conhecida em contenciosos que definiram pontos importantes das regras da OMC, como no caso das aeronaves, entre Brasil e Canadá, o caso do açúcar, entre Brasil e UE, o caso do algodão, entre Brasil e EUA, e o caso dos pneus, entre Brasil e UE.

Com relação à agricultura, enquanto as negociações da Rodada de Doha não avançam, o DSB tem funcionado como forma de interpretar e ampliar o alcance das regras via decisões do Órgão de Apelação. O DSB permanece como peça fundamental no sistema de comércio internacional. Os esclarecimentos decorrentes de casos levados ao DSB resultam em um adensamento das regras da OMC, que contribuem de maneira significativa para o fortalecimento do sistema.

No caso de se prolongar o impasse da Rodada, em especial nos conflitos referentes à área agrícola, o Brasil tem no DSB uma importante ferramenta para obter a interpretação do Acordo de Agricultura, de forma a fazer valer os interesses do país.

². Cf. WTO. Disputes by Country/Territory.

Ver em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm> Acessado em 03 de julho de 2014.

II.1.5. Rodada de Doha

Ainda no âmbito multilateral, destaca-se a atuação do Brasil nas negociações da Rodada Doha da OMC. O país vem privilegiando as negociações na OMC, sob o argumento, acertado, de que, no foro multilateral, há maior poder de barganha para negociar questões de interesse do Brasil, principalmente em agricultura, em razão do grande número de países em desenvolvimento membros do sistema que partilham das mesmas posições. Pontos específicos, como a redução dos subsídios agrícolas, são tradicionalmente debatidos no âmbito multilateral e não nos acordos preferenciais, já que afetam todos os parceiros comerciais e seus impactos não podem ser limitados a determinadas relações bilaterais.

O País teve papel de destaque nas negociações da Rodada Doha, liderando o G20 Agrícola, que trouxe propostas relevantes para o setor, e mostrando-se ativo nas negociações de outros temas. Com o êxito do G20, o Brasil alterou a geometria de poder do antigo GATT, antes dominado por EUA, UE, Canadá e Japão, para uma nova geometria agora liderada por EUA, UE, Brasil, Índia e China.

Entretanto, apesar do impulso da Conferência Ministerial de Bali, a Rodada mantém-se em impasse após 13 anos de negociações. As dificuldades em obter consenso entre os membros impossibilitaram a atualização das regras de comércio e novos acessos a mercados. À exceção do Acordo de Facilitação de Comércio, os resultados de Bali, apesar de sua importância política, trazem poucos efeitos concretos para o Brasil, que continua a buscar o fim dos subsídios agrícolas e ampliação das quotas agrícolas no sistema multilateral.

A OMC permanece relevante para política de comércio exterior do Brasil e o País deve se manter sempre engajado nas negociações multilaterais. A revitalização da OMC é de interesse do País e, apesar das dificuldades nas negociações, os dois outros pilares da organização – a solução de controvérsias e a supervisão das políticas de comércio – mantêm-se ativos e de grande importância para o comércio internacional.

Se e quando forem concretizadas as negociações dos mega-acordos centrados nos EUA e UE, a ampliação do quadro regulatório proposto certamente afetará o Brasil. O único foro onde o País poderá levar conflitos comerciais derivados de discriminação será a OMC.

II.1.6. Acordos plurilaterais

No âmbito multilateral, no que se refere à criação de novas regras, percebe-se um movimento paralelo, em prol da criação de acordos plurilaterais, ou seja, acordos que não contam com a adesão de todos os membros da OMC.

Esses acordos podem ser criados de diferentes maneiras. No âmbito da OMC, a primeira forma ocorre mediante aprovação de sua negociação por consenso dos membros de toda a OMC, ainda que alguns optem por não aderir ao acordo. Essa alternativa permite que apenas as partes desse acordo se beneficiem das vantagens ali negociadas, nos moldes do Acordo de Compras Governamentais e Aeronaves Civis. A segunda alternativa é a criação de acordos independentes do consentimento dos membros da OMC, mas que operam sob a cláusula da nação mais favorecida. Essa via obriga que as vantagens ali negociadas

sejam estendidas a todos os membros da Organização, inclusive àqueles que não participam do acordo, como ocorreu no Acordo de Informação Tecnológica.

Discute-se, atualmente, a possibilidade de negociação de outros acordos plurilaterais de comércio, que promovam abertura de mercados em determinados setores e permitam a criação de novas regras. Dentre eles, destacam-se um acordo sobre serviços e um acordo sobre comércio e de bens ambientais.

Deve-se evidenciar o acordo plurilateral sobre comércio de serviços (*Trade In Services Agreement – TISA*), já em negociação, que pretende avançar na liberalização da área no âmbito do GATS. Atualmente, os entendimentos ocorrem fora do escopo da OMC, mas poderão futuramente ser incluídos no arcabouço da Organização via cláusula de acordos preferenciais. As negociações já contam com 50 participantes, que, juntos, representam 70% do comércio internacional de serviços, demonstrando a importância do acordo³.

O Brasil não tem demonstrado interesse em participar nas negociações desses acordos, em especial do TISA, mantendo sua posição de priorizar os acordos no âmbito da Rodada para manter seu poder de barganha para negociar a área agrícola. A não participação do Brasil poderá implicar o isolamento do País na definição de novas regras em área fundamental para a inserção do Brasil nas cadeias de valor e busca de maior competitividade para a área que cada vez mais é fundamental para a produção de bens industriais e agrícolas.

II.2. O eixo dos acordos preferenciais

A multiplicação dos acordos preferenciais é uma realidade que vem marcando o cenário do comércio internacional desde a década dos anos 90.

A política de comércio da maioria dos países optou por negociações multilaterais em paralelo com a de acordos preferenciais para aprofundar a área de acesso de mercados de bens e serviços. O número de acordos dos principais parceiros do Brasil é relevante como aponta a Tabela 4 abaixo.

³ Fonte: COALITION OF SERVICES INDUSTRIES. The Trade in Services Agreement, <<https://servicescoalition.org/negotiations/trade-in-services-agreement>> Acessado em 4 de junho de 2014.

Tabela 4 – Acordos Preferenciais de Comércio notificados à OMC

PAÍS	APCs em vigor	APCs notificados à OMC (não em vigor)
EUA	14	0
UE	34	3
EFTA	23	7
China	10	4
Índia	15	4
México	16	1
Coreia do Sul	12	3
Japão	13	3
Nova Zelândia	9	1
Cingapura	19	3

Fonte: OMC. Elaboração: CCGI

No entanto, o Brasil acabou se isolando no Mercosul e na América do Sul, concretizando alguns poucos acordos com países do Sul. No âmbito extrarregional, o Brasil possui apenas um número limitado de acordos preferenciais de comércio (APCs), com Índia, Israel, União Aduaneira do Sul da África – SACU, Egito e Palestina, sendo que apenas os dois primeiros acordos estão em vigor.

II.2.1. Acordos preferenciais do Brasil

Mercosul

O principal projeto de integração do Brasil nas últimas duas décadas foi o Mercosul. O bloco tinha um projeto ambicioso de se tornar, em um curto espaço de tempo, um mercado comum do cone sul.

Inicialmente o projeto evoluiu, com a participação dos membros do Mercosul nas exportações brasileiras aumentando substancialmente de 4,20%, em 1990, para 11,45%, em 1992, chegando a 17,36%, em 1998 - maior participação obtida pelo bloco⁴.

Entretanto, no final da década de 1990, dificuldades começaram a surgir. A desvalorização do real e a crise argentina de 2001 impediram o oferecimento de novas concessões e o avanço do processo de integração. Uma série de atrasos no cronograma de liberalização do comércio intrabloco, aliada à dificuldade de eliminar progressivamente as exceções à TEC, prejudicaram o processo de integração. O comércio intrabloco

⁴ Cf. BRASIL. MDIC. SECEX. **Intercâmbio comercial brasileiro**: países e blocos econômicos. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>> Acessado em 04 de julho de 2014.

também foi prejudicado pela imposição de barreiras como licenças não automáticas de importação. A ascensão da China no comércio internacional, especialmente na América Latina, também contribuiu para a queda da participação do bloco nas exportações brasileiras.

Desde o início dos anos 2000, o processo de integração do cone sul estancou. Os fluxos comerciais intrabloco perderam importância relativa e jamais voltaram aos patamares do fim dos anos 1990. Em 2013, a participação do Mercosul nas exportações brasileiras era de apenas 10,19%⁵.

Ao longo dos anos, o Mercosul também perdeu seu foco comercial e passou a se preocupar mais com a chamada dimensão social e cidadã⁶, deixando de promover políticas que poderiam contribuir para o aprofundamento da integração regional.

Por outro lado, a Decisão n. 32/2000 do Conselho do Mercado Comum, buscando fortalecer a união aduaneira, estipulou o compromisso dos Estados Membros do Mercosul de negociar futuros APCs de forma conjunta. Tal medida, hoje, se mostra como um entrave à inserção comercial do Brasil no comércio mundial, uma vez que a conclusão de novos APCs agora depende do comprometimento também dos demais membros do bloco na concessão de preferências.

Em face das dificuldades atualmente enfrentadas pela economia argentina, que resultam em uma reticência do país em promover uma maior abertura comercial, a Decisão n. 32 age como uma camisa de força para o Brasil, impedindo que esse dê prosseguimento às negociações de novos APCs. Nas negociações do acordo com a União Europeia, por exemplo, a Argentina vem demonstrando falta de vontade política em fechar uma oferta substancial para as negociações.

ALADI

No âmbito regional, o Brasil participa da Associação Latino Americana de Integração - ALADI, que visa promover a integração econômica entre os países da região. O Mercosul, subscrito nessa organização por meio do Acordo de Cooperação Econômica - ACE n. 18, também busca estender o processo de integração para além do cone sul, estando a acessão ao bloco aberta a todos os membros da ALADI⁷.

Em consonância com essas metas, já na década de 1990, foram celebrados ACEs do Mercosul com Chile e Bolívia, que previam a criação de zonas de livre comércio. Nos anos 2000, foram celebrados acordos com México, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela e Cuba. O Brasil também tem acordos assinados com Guiana e Suriname⁸.

De modo geral, os acordos abrangem uma gama significativa de produtos e, após o término do período de desgravação, oferecem margens de preferência importantes. No

⁵ Cf. BRASIL. MDIC. SECEX. **Intercâmbio comercial brasileiro**: países e blocos econômicos. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>> Acessado em 04 de julho de 2014.

⁶ BARBOSA, R. 2014.

⁷ Artigo 20 do Tratado de Assunção

⁸ O Acordo com o Suriname confere preferências ao Suriname exclusivamente para as exportações de arroz.

entanto, à exceção do acordo com o Chile, nenhum deles abrange o setor de serviços e todos os acordos se mostram limitados no que toca à regulamentação das barreiras não tarifárias.

América Latina: entre o Atlântico e o Pacífico

Apesar de o Brasil ter fortes interesses em sua expansão comercial na América do Sul, a recíproca não tem se mostrado verdadeira. O avanço do Brasil é temido na região e a maioria dos países da região partiu para uma política agressiva de negociação de acordos preferencias com países fora da zona, como fica evidente na Tabela abaixo.

Países como Chile, México, Colômbia e Peru vêm negociando um número significativo de acordos preferenciais, inclusive acordos de última geração, que compreendem temas “extra OMC”, com intensa regulamentação de barreiras não tarifárias, o que cria conflito de regras entre os parceiros da região. Um passo mais ousado foi dado com a criação da Aliança do Pacífico, composta por esses quatro países, que se posiciona como uma alternativa de integração regional na América Latina, em oposição aos modelos do Mercosul e dos países bolivarianos. México, Chile e Peru também participam da negociação do TPP e Colômbia já manifestou interesse em aderir ao acordo.

A América do Sul se encontra, assim, cindida entre o Atlântico e o Pacífico, com esses países promovendo, de maneira intensiva, sua inserção comercial por meio dos APCs. Mais uma vez, as preferências obtidas pelo Brasil sofrem erosão paulatina e os APCs existentes não são mais suficientes para assegurar a integração comercial com esses países.

Essas negociações contrapõem-se às preferências concedidas ao Brasil, sobretudo ao analisarmos o perfil exportador dos países envolvidos e a competição com produtos brasileiros. Vale frisar que os países ilustrados na Tabela abaixo correspondem ao destino de 40% do total das exportações de bens manufaturados brasileiros para a América Latina. A perda de preferência nesses mercados pode ter impactos importantes para a inserção dos produtos manufaturados brasileiros que já vêm encontrando dificuldade para competir no mercado internacional.

Tabela 5 – APCs firmados/em negociação por alguns países da AL

	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru	Bolívia	Venezuela
Austrália							
Canadá							
Chile	-						
China							
Cingapura							
Colômbia		-					
Coréia do Sul		*					
EFTA							
EUA							
Índia							
Japão							
Malásia							
México				-			
Nova Zelândia					-		
Peru							
Turquia							
Tailândia							
UE							
Vietnam							
Aliança Pacífico							
TPP							
Firmado	Fontes: Sítios virtuais dos ministérios e secretarias de comércio exterior dos países selecionados / *ratificação pendente/ Elaboração CCGI						
Em negociação							

II.2.2. Brasil - acordos preferenciais extrarregionais

No eixo extrarregional, o Brasil, no âmbito do Mercosul, possui apenas um número limitado de acordos preferenciais de comércio, muitas vezes envolvendo um número limitado de produtos. São eles com: Índia, Israel, União Aduaneira do Sul da África (SACU), Egito e Palestina, sendo que apenas os dois primeiros acordos estão em vigor (Tabela 6):

Tabela 6 - Acordos Preferenciais de Comércio no Mercosul

Acordo	Assinatura	Entrada em Vigor
Mercosul-Índia	25.01.2004	01.06.2009
Mercosul-Israel	18.12.2007	39.04.2010
Mercosul-SACU*	03.04.2009	---
Mercosul-Egito	02.08.2010	---
Mercosul-Palestina	20.12.2011	---

Fonte: Mercosul. *União Aduaneira do Sul da África.

A integração oferecida por esses acordos ainda é pequena. O acordo com a Índia abrange um número limitado de linhas tarifárias de cerca de 500 produtos para cada parte e oferece uma margem de preferência de apenas 20%. O Acordo com Israel possui importância reduzida para a pauta de exportações brasileiras. Nenhum dos acordos trata da liberalização de serviços e há pouca inovação na regulação das barreiras não tarifárias.

A corrente de comércio com esses países também não representa quantidade significativa nas exportações ou nas importações brasileiras (Tabela 7):

Tabela 7 - Fluxo de Comércio entre o Brasil e os países parte de APCs com o Mercosul (2013)

País	Exportações		Importações	
	US\$ FOB (bi)	Participação no total	US\$ FOB (bi)	Participação no total
Egito	2,20	0,91%	0,28	0,12%
Índia	3,13	1,29%	6,36	2,65%
Israel	0,46	1,19%	1,11	0,46%
Palestina	0,03	0,01%	0,00	0,00
SACU	1,86	0,77%	0,72	0,30%

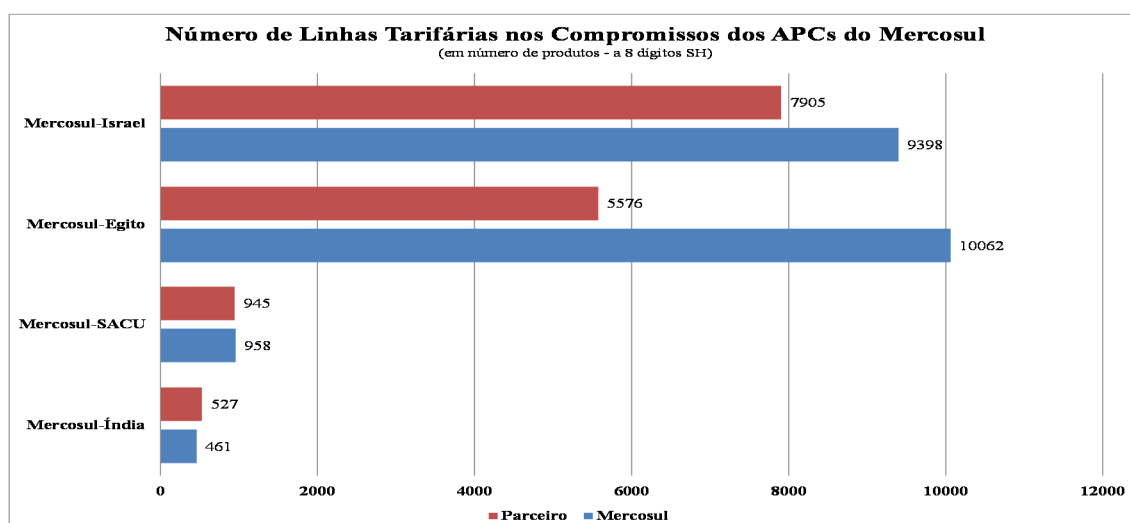
Fonte: SECEX, 2014.

A Tabela apresenta o volume de exportações e importações (em US\$ bi) e a participação dessas no total exportado e importado pelo Brasil no ano de 2013. Os números demonstram que, dos acordos firmados, ainda que não em vigor, a Índia e Israel são os parceiros mais relevantes para a exportação, totalizando, cada um, 1,29% e 1,19%, respectivamente. Se for levado em consideração os parceiros mais relevantes do Brasil (caso da UE com 15%), o índice dos países que assinaram acordos preferenciais de comércio com o Mercosul é pouco relevante.

O mesmo ocorre quando se analisam as importações. O Brasil importa da Índia o equivalente a 2,65% de toda a sua pauta importadora e é o principal parceiro nesse aspecto. Novamente, um índice pouco relevante para o conjunto das importações.

Parte desse diagnóstico pode ser evidenciada na liberalização comercial previsto em cada um desses acordos. Mesmo com índices já baixos de participação nas exportações e nas importações, a liberalização tarifária previsto nesses acordos também é pouco significativa.

Tabela 8 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul

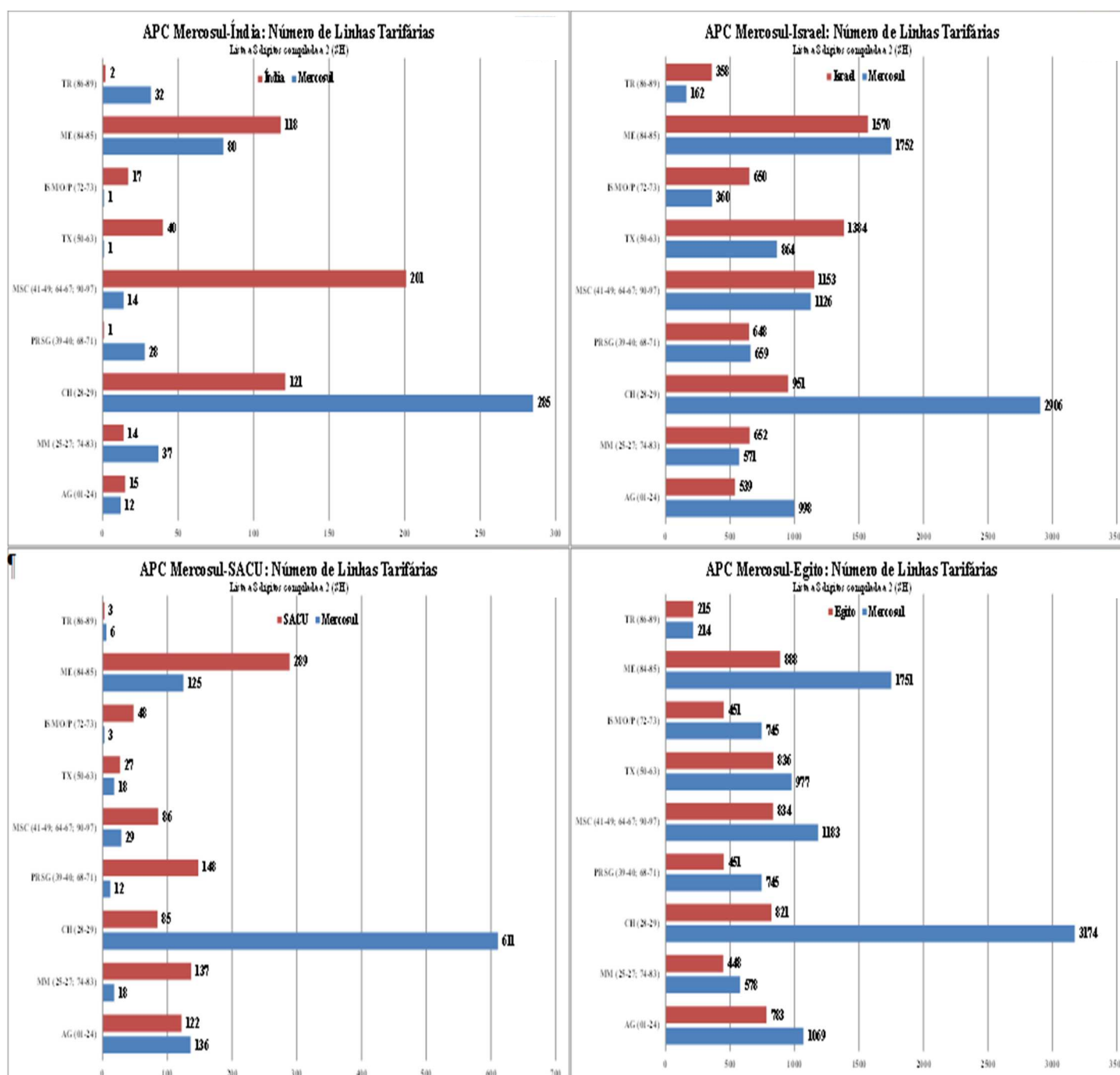


Fonte: APCs do Mercosul.

A Tabela 8 aponta que, exceção ao Acordo Mercosul-Índia, em todos o Mercosul é o bloco que mais desgrava suas tarifas do que seu respectivo parceiro comercial. Ainda, a SACU e a Índia que, dentre os países com os quais o Mercosul tem acordo, são uns dos maiores mercados, a desgravação tarifária não chega a 1000 linhas a 8 dígitos no Sistema Harmonizado (SH). O Mercosul incluiu no seu compromisso de desgravação tarifária mais de 10.000 linhas no acordo com o Egito, porém, o mesmo país se comprometeu em apenas 5.536.

Do ponto de vista da quantidade de linhas tarifárias, são poucos os produtos abrangidos. Quando a análise é feita setorialmente, percebe-se que o setor de químicos é aquele em que os membros do Mercosul mais se comprometem a baixar ou zerar tarifas de importação. Em relação aos parceiros, os setores com maior número de produtos nos compromissos de desgravação são (i) ME – máquinas e equipamentos eletrônicos e científicos (SH 84 e 85); (ii) TX – Têxteis (SH 50 a 63); e (iii) MSC – Miscelânea de Produtos Manufaturados (SH 41 a 49, 64 a 67 e 90 a 97).

Tabela 9 - Número de linhas tarifárias dos Acordos Preferenciais do Mercosul



Fonte: APCs do Mercosul. Legenda: AG (01 a 24) – Agricultura; MM (25 a 27; 74 a 83) – Metais e Mineração; CH (28-38) – Químicos e Fármacos; PRSG (39, 40, 68 a 71) – Plástico, Borracha, Pedras e Produtos de vidro; MSC (41 a 49, 64 a 67 e 90 a 97) – Miscelânea de Produtos Manufaturados; TX (50 a 63) – Têxteis; ISM/O/P (72 e 73) – Ferro e Aço; ME (84 e 85) – Máquinas e Equipamentos Eletrônicos e Científicos; TR (86 a 89) – Transporte.

Em contrapartida, os setores que contam com menos linhas na lista de compromissos dos Mercosul, de forma geral, são (i) TR – Setor de Transportes (SH 86 a 89); (ii) MM – Setor de Metais e Mineração (SH 25 a 27 e 74 a 83); e (iii) ISM/O/P – Ferro e Aço (SH 72 e 73).

O Brasil, por meio do Mercosul, continua a negociação de acordos já existentes com a SACU e a Índia, no intuito de aumentar as linhas tarifárias da lista de compromissos. Além disso, reiniciaram o processo de negociação com a União Europeia em 2010, dentre outras iniciativas, conforme a Tabela 10 abaixo.

Tabela 10 - Acordos Preferenciais de Comércio em Negociação pelo Mercosul

APC	Estágio atual
Canadá	As consultas foram iniciadas em 2012 para decidir sobre eventual início de negociações (Circular SECEX n. 45/12).
CCG*	Há um Acordo-Quadro assinado em 2005 que trata sobre a possibilidade de uma zona de livre comércio entre os dois blocos. A última reunião de negociação ocorreu em 2012.
Índia	Há negociações para que o APC atual seja expandido.
Jordânia	Há um Acordo-Quadro assinado em 2008 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
Marrocos	Há um Acordo-Quadro assinado em 2004 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
Paquistão	Há um Acordo-Quadro assinado em 2006 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
SACU**	Há negociações para que o APC atual seja expandido.
SICA***	As tratativas foram iniciadas em 2004, porém a última reunião exploratória é de 2010.
Turquia	Há um Acordo-Quadro assinado em 2010 com a possibilidade de negociação de uma zona de livre comércio entre os dois participantes.
União Europeia	Depois de terem sido iniciadas em 1994 e interrompidas em 2004, as negociações com o bloco europeu foram relançadas em 2010, com chamada da SECEX para consulta ao setor privado (Circular SECEX n. 44/12).

Fonte: Ministério das Relações Exteriores.

Com relação ao vetor extrarregional de integração, o Brasil deve dar prosseguimento às negociações já em andamento, em especial com a União Europeia, parceiro de grande expressividade para o comércio exterior brasileiro, que vem celebrando um número significativo de acordos, o que pode prejudicar as exportações brasileiras, caso essas não se tornem também objeto de preferências.

II.2.3. Mega-acordos preferenciais: ameaça ou oportunidade?

O cenário de isolamento do Brasil é agravado com o início das negociações dos mega-acordos de comércio, que abrangem grande parte dos fluxos de comércio internacional.

Tais acordos são liderados pela União Europeia e pelos Estados Unidos, que procuram negociar um quadro regulatório cada vez mais denso, com a criação de regras que atendem os desafios do comércio internacional atual, pautado por cadeias globais de valor.

A primeira iniciativa de mega-acordo, lançada pelos Estados Unidos, foi o *Trans-Pacific Partnership* – TPP. Participam, atualmente, das negociações Austrália, Brunei, Canadá,

Chile, Cingapura, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã.

O acordo é uma tentativa dos Estados Unidos de conter a influência da China na Ásia, garantindo o acesso americano aos mercados da região. Ademais, o acordo deve proporcionar uma integração profunda entre as partes, a partir da definição de regras referentes a: barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, propriedade intelectual, serviços, meio ambiente, cláusulas trabalhistas, investimentos, pequenas e médias empresas, empresas estatais, cadeias de valor, convergência regulatória, dentre outros. Essas regras ultrapassam o quadro da OMC e propõem a regulação de novos temas relacionados ao comércio internacional, ainda não abrangida pelo sistema multilateral.

A segunda iniciativa é o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP. O TTIP coloca na mesa de negociação Estados Unidos e União Europeia, que durante décadas lideraram as negociações no sistema multilateral, o que demonstra a transição do principal foro de negociação da esfera multilateral para a esfera preferencial.

O acordo busca reforçar a importância das transações transatlânticas em um cenário de comércio internacional cada vez mais centrado na Ásia. Os dois parceiros agora procuram resolver divergências históricas sobre a regulação de determinados aspectos do comércio a fim de criar um acordo inovador que pautar o comércio internacional do século XXI. Mais do que redução de tarifas, o TTIP visa eliminar as barreiras não tarifárias entre os parceiros comerciais, promovendo a harmonização, a equivalência ou o reconhecimento mútuo de regulamentos técnicos e padrões, a fim de intensificar as transações comerciais entre os atores.

A terceira iniciativa foi lançada pela Associação das Nações do Sudeste Asiático - ASEAN, a fim de unir em um único bloco todos os seus parceiros preferenciais. O *Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP apresenta um modelo alternativo ao TPP, com maior flexibilidade para as partes. A entrada da China nas negociações traz ainda maior importância ao acordo e marca uma reação do país ao seu isolamento do TPP. Atualmente, participam das negociações os 10 membros da ASEAN (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã) e os seus seis parceiros preferenciais (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia e Nova Zelândia).

O continente asiático cada vez mais se firma como centro de gravidade do comércio internacional, trazendo inovações regulatórias, modelos de integração profunda e o estabelecimento de diversas cadeias globais de valor.

Nesse cenário, o Brasil, mais uma vez, se vê isolado. Os mega-acordos proporcionarão a seus membros acesso a mercados preferenciais em detrimento das exportações brasileiras, que permanecerão regidas pelas regras da OMC e da nação mais favorecida. Os poucos acordos preferenciais do Brasil são insuficientes para mitigar essa perda relativa de acesso a mercados.

Ainda mais importante, as novas regras de comércio passarão a ser desenhadas nesses acordos, uma vez que as negociações multilaterais permanecem estagnadas. Essas regras não deverão se limitar às relações bilaterais entre os parceiros preferenciais, mas acabarão sendo estendidas ao sistema multilateral. Por se concentrarem em regras sobre barreiras

não-tarifárias, esses acordos tratarão de questões “atrás das fronteiras”, ou seja, da coerência de regras domésticas, cuja aplicação diferenciada com base na origem das exportações é complexa, senão impossível. Ao se isolar dessas iniciativas, o Brasil não participará da definição das regras de comércio que serão aplicadas às suas exportações no futuro próximo.

Os acordos preferenciais e as cadeias de valor

A grande questão que ora se apresenta está no fato do Brasil ter negociado um número pequeno de acordos preferenciais de comércio e quando o fez, escolheu países em desenvolvimento, de pouco avanço tecnológico. No entanto, a participação em acordos preferenciais é apontada como favorável à integração do País nas cadeias de valor. Vários estudos⁹ já demonstram uma correlação positiva entre acordos preferenciais de comércio e integração da produção entre os países. Os elementos apontados como favoráveis à integração produtiva são: a redução das tarifas de importação em si, o estabelecimento de disciplinas comuns nas áreas de investimento, de serviços, a eliminação de barreiras não tarifárias, dentre outros. Quanto mais profunda a integração, maiores são os incentivos para a fragmentação da produção.

A pergunta que deve ser feita então é se o Brasil precisa dos acordos preferenciais para se inserir nas cadeias globais de valor ou, sem eles, poderá fazê-lo de forma eficiente? A resposta para essa questão está clara na literatura: ela é positiva, se possibilitada a formação de “parceiros naturais”, que se formam e fortalecem mesmo na ausência de acordos preferenciais, onde os fluxos comerciais são relevantes porque os fornecedores tornam-se eficientes¹⁰.

Nesse sentido, pode-se atentar para os dois lados relevantes das cadeias de produção: i) encadeamentos para trás, que se forma quanto maior a relevância de um determinado país como fonte de bens intermediários para as exportações do Brasil, tornando maior o potencial para a criação de uma cadeia de fornecimento global envolvendo o Brasil; ii) encadeamento para frente, que se forma quanto maior a relevância do Brasil como fonte de bens intermediários para as exportações desse determinado país, também tornando maior o potencial para a criação de uma cadeia de fornecimento global envolvendo o Brasil.

Em síntese, acordos preferencias e cadeias de valor podem se reforçar. No entanto as concessões que devem ser dadas aos acordos preferenciais podem ser negociadas, enquanto que as cadeias globais exigem reformas unilaterais, o que representa maiores custos de ajustes para o País. É essa uma boa razão para que as duas iniciativas se façam conjuntamente

⁹ Blyde et al, 2013; Johson e Noguera, 2012; Hayakawa e Yamashita, 2011; Orefice e Rocha, 2011

¹⁰ Blyde et al, 2013

III Comércio exterior e competitividade

É evidente que não existe Política de Comércio Exterior que não esteja alinhada a uma forte Política de Competitividade.

Desse modo, é relevante que se compreenda quais são as principais gargalos que fazem o Brasil ocupar o fraco 54º lugar em competitividade no Relatório sobre Índice de Competitividade Mundial, em um ranking composto por 60 países¹¹. Alguns dados podem elucidar a questão.

A primeira questão a merecer atenção ao se analisar a relação entre comércio internacional e barreiras à integração de cadeias refere-se à infraestrutura logística. De acordo com o Banco Mundial¹², o Brasil ocupa a posição número 65, num total de 160, em ordenamento feito a respeito de logística. Ainda de acordo com o trabalho, o Brasil caiu 20 posições em relação ao ranking de 2012, ficando atrás da Argentina e dos outros BRICS. O pior desempenho do País recai sobre a eficiência de gerenciamento alfandegário, ficando no 94º lugar.

Em outro estudo realizado pela FIESP¹³, verificou-se que a defasagem da infraestrutura logística brasileira é, em média, cerca de 70% em relação às melhores práticas internacionais, para o ano de 2010 (último ano disponível). Nesse trabalho, analisou-se o desempenho comparado da infraestrutura de transportes nas cinquenta maiores regiões metropolitanas do Brasil, segundo definição do IBGE, compreendendo cerca de 50% da população e do PIB nacionais. Ao todo, foram levantados 18 indicadores subdivididos nas categorias de oferta, qualidade dos serviços, utilização e frete, segundo metodologia desenvolvida pela *US Chamber of Commerce*. Tais indicadores foram selecionados segundo critérios de relevância e abrangeram os principais modais de transporte atualmente utilizados no Brasil: rodovias, ferrovias e hidrovias. Ainda foram incluídos indicadores relacionados à atividade portuária, que é hoje reconhecidamente uma das principais deficiências de infraestrutura no país, particularmente no que tange ao desempenho do comércio exterior.

Alguns exemplos de indicadores podem ser citados:

- Rodovias pavimentadas = 19% contra um *benchmark* internacional = 100
- Frete rodoviário (US\$/1000.ton.Km) = 51,75 contra benchmark internacional = 14,0
- Tempo de desembarço aduaneiro em aeroportos = 2,6 dias contra um benchmark internacional = 5,4 horas.

Considerando-se que mais de 90% do comércio exterior brasileiro é realizado via portos, dados do Banco Mundial ¹⁴ demonstram que para se importar via portos no Brasil, o tempo gasto é de aproximadamente 7 dias, ao passo que a média mundial é de 6,71 dias. Para exportar, o Brasil apresenta média de 6 dias, enquanto no restante do mundo, gastam-se 5,49 dias. Tais demoras para o desembarço de mercadorias acabam por prejudicar as

¹¹ Relatório sobre índice de competitividade mundial. Fundação Dom Cabral e IMD, 2014

¹² Banco Mundial. Trade Logistics in the Global Economy 2014

¹³FIESP, Ferraz, Apresentado no Encontro Internacional de Infraestrutura, 2013.

¹⁴ Banco Mundial, Trade Logistics in the Global Economy 2014

exportações domésticas, principalmente manufaturas, e também atuam como barreiras protecionistas adicionais.

III.1. Competitividade e custo da mão de obra no Brasil comparados com o resto do mundo

A fim de se obter um quadro da situação da competitividade do Brasil frente ao mundo, foram tomados dados estimados pela FIESP. Segundo o estudo, competitividade pode ser entendida como “a capacidade de um país de criar condições para que as empresas e organizações nele instaladas produzam o maior bem-estar possível para seus cidadãos e para que o façam crescer ao longo do tempo em relação ao dos cidadãos de outros países”¹⁵. O estudo construiu um índice composto de oito determinantes da competitividade: (1) Economia Doméstica; (2) Abertura Comercial; (3) Governo; (4) Capital; (5) Infraestrutura; (6) Tecnologia; (7) Produtividade; (8) Capital Humano (Tabela 11).

Tabela 11 – Ranking do Índice de Competitividade FIESP para o ano de 2012

GRUPO	PAÍS	NOTA	RK	GRUPO	PAÍS	NOTA	RK
Q1 ELEVADA	Estados Unidos	91,8	1	Q3 MÉDIA	Espanha	51,1	23
	Hong Kong	75,3	2		Rússia	50,0	24
	Suíça	74,7	3		Itália	47,3	25
	Cingapura	74,4	4		Hungria	47,2	26
	Coréia do Sul	74,2	5		República Checa	46,5	27
	Noruega	70,2	6		Malásia	46,0	28
	Holanda	70,1	7		Argentina	41,9	29
	Irlanda	70,0	8		Portugal	39,9	30
	Japão	69,7	9		Polônia	38,3	31
	Israel	68,1	10		Grécia	37,2	32
	Dinamarca	68,0	11		Chile	36,3	33
Q2 SATISFA- TÓRIA	Suécia	67,4	12	Q4 BAIXA	México	28,3	34
	Alemanha	66,4	13		Tailândia	26,3	35
	Finlândia	62,6	14		África do Sul	24,0	36
	Canadá	61,7	15		Brasil	22,5	37
	Áustria	59,7	16		Venezuela	21,5	38
	Nova Zelândia	59,1	17		Colômbia	20,3	39
	Bélgica	58,9	18		Filipinas	19,2	40
	França	56,2	19		Indonésia	19,4	41
	Austrália	55,1	20		Turquia	17,2	42
	Reino Unido	54,9	21		Índia	8,9	43
	China	52,9	22				

Fonte: FIESP. Elaboração: Decomtec/FIESP

Assim, o Brasil se situa apenas na 37^a posição, em um total de 43 países, estando no quadrante de baixa competitividade, segundo o estudo apresentado.

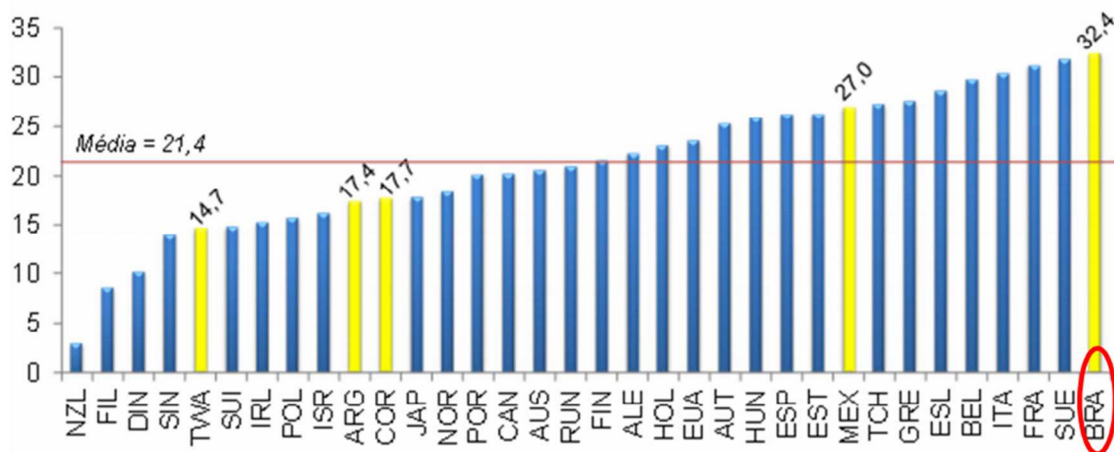
¹⁵ Fiesp – Índice de competitividade das nações – Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/indice-de-competitividade-das-nacoes-ic-fiesp/>> (Acessado em 4 de julho de 2014)

III.2. Competitividade e encargos trabalhistas

Com relação aos encargos tributários da mão de obra no Brasil, outro estudo realizado pela FIESP¹⁶ é revelador. Utilizando dados do Departamento de Trabalho dos EUA, compilaram-se dados sobre encargos em 34 países. Foram entendidos como encargos incidentes sobre a folha salarial o conjunto formado pelos tributos sobre a folha salarial, despesa com previdência e seguridade social arcadas pelo empregador. Os resultados desse estudo constam da Tabela 12 a seguir:

Nota-se que, para o conjunto de 34 países considerados, o Brasil é o que tem o maior percentual de encargos tributários sobre a folha salarial. Pode-se observar que quase um terço do custo da mão de obra brasileira refere-se a encargos.

Tabela 12 – Encargos trabalhistas (% do custo da mão de obra industrial) - 2009



Fonte: Bureau of Labor Statistics (EUA). Elaboração: Decomtec/FIESP

Os números são claros em evidenciar que a busca de maior competitividade é uma das prioridades da agenda interna da Política de Comércio Exterior do Brasil. Sem maior competitividade, as exportações do Brasil terão grandes dificuldades em se integrar nas cadeias globais de valor.

Em síntese, uma nova Agenda para a Política de Comércio Exterior precisará contar com o apoio de políticas de ajuste em várias áreas que permitam redução substantiva nos custos ligados à infraestrutura, carga tributária e encargos trabalhistas.

IV Política de Apoio à Exportação

O Brasil, assim como outros países, adota políticas com o objetivo de estimular suas exportações.

¹⁶ Fiesp. O Peso da Burocracia Tributária na Indústria de Transformação 2012 - Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-peso-da-burocracia-tributaria-na-industria-de-transformacao-2012/> Acessado em 10 de junho de 2014>.

Atualmente, há três programas que se destacam no apoio às exportações brasileiras: (i) Reintegra; (ii) Proex/BNDES; e (iii) *Drawback* financeiro.

IV.1. Reintegra

O Programa de Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA) foi estabelecido pela Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, e convertida na Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

A medida tinha três características principais: (i) caráter temporário, i.e., vigeria apenas até o final de 2013; (ii) consistia na devolução de tributos não recuperáveis que incidissem na cadeia produtiva de bens manufaturados para exportação¹⁷; e (iii) impunha que as linhas tarifárias incluídas no programa apenas poderiam perceber o benefício se os insumos importados para sua fabricação não fossem superiores a 40%. A alíquota variaria de 0 a 3% e foi fixada em seu valor máximo para o ano de 2012. Em 2013, o programa não foi renovado. Contudo, a Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014, reintroduziu o REINTEGRA, porém com alíquota menor, de 0,3% para 2014. A variação foi mantida de 0,1 a 3% e, recentemente, o Governo Federal informou que a alíquota será de 3% em 2015¹⁸.

Segundo o Balanço Executivo do Plano Brasil Maior, elaborado pelo Governo Federal, a renúncia fiscal do REINTEGRA, em 2012, foi de R\$3,4 bilhões. O valor teria sido idêntico em 2013. Em 2014, o valor, segundo estimativas do mesmo relatório, deve ser de R\$2,7 bilhões (BRASIL, 2013:32).

IV.2. Financiamento às exportações sobre o PROEX/BNDES

O BNDES possui linhas de apoio à exportação (BNDES-Exim) por meio de instituições credenciadas que podem ocorrer em diversas etapas – pré-embarque, pré-embarque de curto prazo, pré-embarque especial, pré-embarque empresa âncora (financiamento da comercialização dos bens e serviços produzidos por PMEs), pós-embarque.

Além disso, o principal programa do Governo Federal para o financiamento das exportações no âmbito do BNDES é o “Programa de Financiamento às Exportações” (Proex), cujo Banco do Brasil é o agente exclusivo. O responsável pelo aporte de recursos é o Tesouro Nacional e os valores disponibilizados constam do Orçamento Público da União.

De acordo o MDIC, *no Proex, o financiamento pode ser ou ao exportador brasileiro (supplier’s credit) ou ao importador estrangeiro (buyer’s credit)* (MDIC, 2012:2). Há duas modalidades: Proex Financiamento e Proex Equalização.

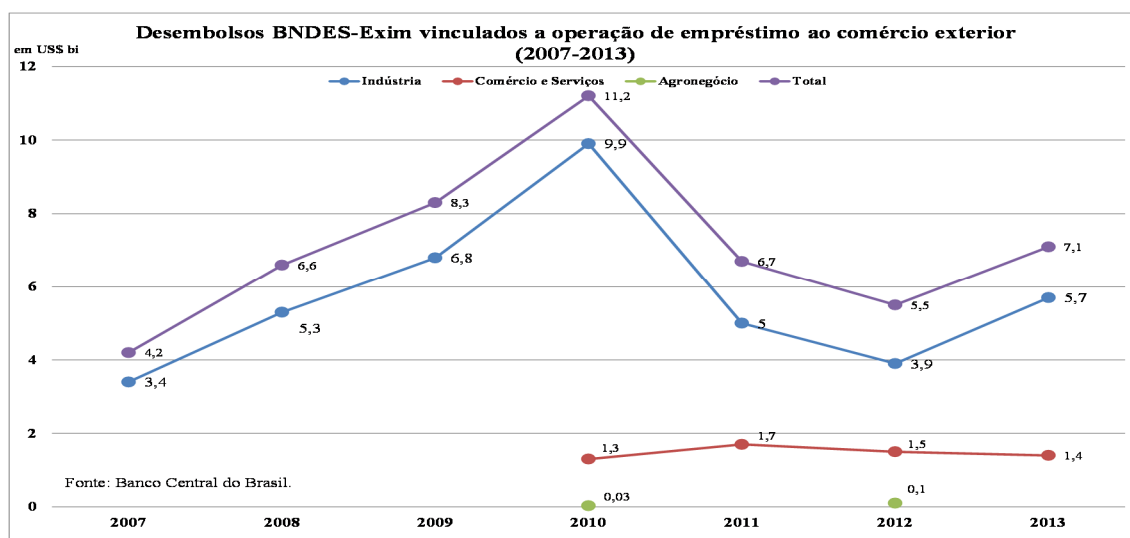
¹⁷ Dentro da NCM/Mercosul, aproximadamente 9 mil linhas tarifárias estariam incluídas.

¹⁸ Cf. ALVES, Aluísio. *Reintegra terá alíquota única de 3% para exportadores em 2015, diz Mantega*, in **Reuters Brasil**, 15 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN0HA2AE20140915>> [Acessado em 16 de setembro de 2014].

O Proex Financiamento consiste no financiamento às exportações de bens e serviços a partir de aportes do Tesouro Nacional¹⁹. Já o Proex Equalização é um sistema em que o exportador garante o financiamento de suas exportações a partir de créditos obtidos no mercado e o Governo, então, se responsabiliza por parte dos juros do financiamento, como uma maneira de equalizá-los aos praticados no mercado internacional.

O Gráfico abaixo demonstra que os desembolsos feitos pelo BNDES-Exim, ao longo dos últimos quatro anos, para a indústria de transformação, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE-IBGE) foram de US\$ 5,7 bilhões em 2013:

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES-Exim



Fonte: Banco Central do Brasil

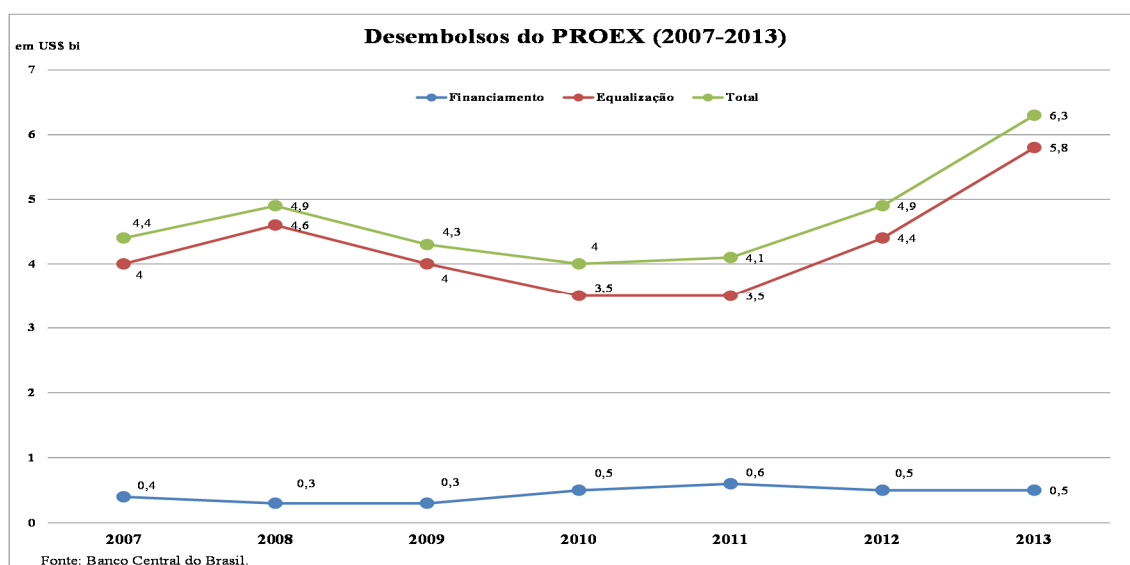
O Gráfico 1 mostra que os desembolsos do BNDES vinculados a operação de empréstimo ao comércio exterior tiveram um pico em 2010, totalizando US\$ 11,2 bilhões, dos quais US\$ 9,9 bilhões foram destinados à indústria. De 2010 a 2013, o Gráfico também aponta que há um predomínio dessas operações para o setor industrial, em relação ao setor de comércio e serviços e de agronegócio²⁰.

Os desembolsos para o programa Proex (financiamento e equalização), por sua vez, no mesmo período é o demonstrado pelo Gráfico 2.

¹⁹ Financiamento de até 85% do valor da exportação, restringindo-se a um prazo não superior a dois anos. O restante poderá ser pago pelo importador à vista ou por meio de uma operação de financiamento em banco no exterior.

²⁰ Os Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil, por vezes, não dividem os aportes financeiros por setores, dessa forma, os dados presentes no Gráfico em questão não estão completos de 2007 a 2009 para o setor de serviços e mesmo para o setor de agronegócio, que conta com participação expressiva das operações do Proex-Financiamento.

Gráfico 2 – Desembolsos do PROEX



Fonte: Banco Central do Brasil

O total dos recursos desembolsados pelo governo retomou sua tendência de alta depois de retrações nos anos de 2009 e 2010. Em 2013, o Proex, nas duas modalidades, somou US\$ 6,3 bilhões. Além disso, é possível notar que uma forte concentração dos recursos está na modalidade Proex-Equalização, enquanto o Proex-Financiamento variou de US\$ 0,3 a 0,5 bilhão nos últimos sete anos.

Essa distinção é importante porque, segundo os relatórios anuais do Banco Central do Brasil, os setores de agronegócio e têxtil, couro e calçados têm sido mais beneficiados pelo Proex-Financiamento, com participação que circunda os 50-60% e 20-30%, respectivamente.

No caso do Proex-Equalização, os recursos são distribuídos principalmente para o setor de máquinas e equipamentos (36-70%), seguido por serviços (18-30%) e transportes (22-50%)²¹.

IV.3. Drawback financeiro

O *drawback*²², no Brasil, é definido como operações de importação de insumos, componentes, partes e peças, dentre outros, que tenham por destino serem inseridos na produção de bens a serem exportados ou já exportados. A medida visa à desoneração de tributos de importação na hipótese de haver compromisso de exportação²³.

²¹ Segundo o Banco Central do Brasil, as operações relativas ao setor de transportes, via de regra, inclui as exportações realizadas pela Embraer.

²² O Regime de *Drawback* é composto de diversos diplomas legais, sendo o Decreto-Lei nº 37/66 a sua lei instituidora e a Portaria SECEX nº 23, de 14 de julho de 2011, a que estabeleceu seus critérios mais atuais de operacionalização.

²³ MDIC, Drawback. Brasília: MDIC, 2012.

Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwn_1311196743.pdf> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

O *drawback* pode ser na modalidade comum ou intermediária. Na modalidade comum, significa que a mesma empresa que importe ou compre o produto no mercado interno, fará a transformação e exportará o produto final. Já na modalidade intermediária, a empresa que adquire o produto importado ou compre no mercado interno, industrializa-o, mas fornece o produto intermediário para outra empresa brasileira, que exportará o produto final após um novo processo industrial.

Há, na legislação vigente, duas modalidades de *drawback* integrado²⁴, que se diferenciam pelo momento em que é conferida a desoneração (na compra do bem ou após a exportação do produto final): (i) suspensão; e (ii) isenção.

O *drawback* suspensão²⁵ é uma modalidade de regime aduaneiro especial cuja finalidade é suspender a incidência de tributos para apoiar a exportação. Aplica-se tanto nas importações quanto nas aquisições no mercado interno que utilizem insumos na industrialização do produto que será destinado à exportação. Importante ressaltar que essa iniciativa não discrimina nenhum segmento econômico, nem seleciona os beneficiários por sua qualificação ou por destino da exportação do produto final.

O procedimento consiste em um compromisso de exportação com o Governo. Então, a Secretaria de Comércio Exterior por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), insere a importação ou mesmo a aquisição no mercado interno a suspensão dos tributos. Para ter direito à suspensão, o produto importado ou adquirido no mercado interno deverá passar ou por algum dos seguintes processos: (i) transformação (mudança de linha tarifária); (ii) beneficiamento (aperfeiçoa o funcionamento, utilização, acabamento ou aparência do bem); (iii) montagem (produto, partes ou peças em um novo bem); (iv) renovação ou recondicionamento (produto ou parte usada/remanescente inutilizado em um novo produto); (v) acondicionamento ou reacondicionamento (colocação de embalagem).

Regulamentado em 2011, o *drawback* isenção²⁶ se refere principalmente na reposição de estoques no mercado interno que servem para a fabricação de produto final que já tenha sido exportado. A medida, por tanto, permite ao exportador obter a isenção tributária de insumos – respeitada a quantidade e a qualidade – utilizados no bem exportado. É possível utilizar tanto por meio de importação direta do insumo quanto pela aquisição em mercado interno ou mesmo uma mistura de ambas as condições. O *drawback* integração isenção poderá ser pedido por via sucessiva, desde que não ultrapasse o limite de dois anos da compra do bem no mercado interno ou da importação do insumo.

A redução da carga tributária sobre os produtos exportados que utilizem esse sistema em algum ponto da cadeia produtiva pode chegar a mais de 70% e, segundo dados da

²⁴ A modalidade restituição não está inserida no *drawback* integrado. O *drawback* restituição permite a devolução – integral ou parcial – de tributos referentes à importação do produto exportado após a agregação de valor requerida pela legislação. A Receita Federal do Brasil é o órgão responsável por autorizar os pagamentos nessa modalidade (SPÍNDOLA, 2014:54).

²⁵ Alguns tributos são afetados pela medida: (a) Imposto de Importação; (b) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; (c) Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins; (d) Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; (e) Cofins-Importação; (f) Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); (g) ICMS (estadual).

²⁶ Alguns tributos são afetados pela medida: Imposto de importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o PIS/PASEP; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; Cofins-Importação.

DECEX/MDIC, US\$ 45 bilhões das exportações brasileiras de 2010 foram alcançadas pelo regime de *drawback*, de um total de US\$ 201,915 bilhões (ou 22,3%).

Uma das dificuldades enfrentadas nesses programas é a carga burocrática para a comprovação das operações de exportação que fazem jus aos programas mencionados. No caso do *drawback*, regularizar e dar baixa nos compromissos, sendo necessário, por exemplo, provar a utilização no produto exportado de cada insumo elencado no Ato Concessório do *Drawback*.

Contudo, a desburocratização não é pauta apenas nesse programa. A Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos constatou que a questão é um problema enfrentado por muitos exportadores²⁷.

Do ponto de vista da regulação do comércio internacional, é importante ressaltar que a preocupação dos países com financiamentos às exportações, especialmente os chamados “créditos à exportação” são objeto de negociação há muitos anos. Os membros da OCDE, por exemplo, negociaram um arranjo para estabelecer limites para esse tipo de política por afetar o equilíbrio da concorrência internacional entre os produtos de diferentes origens²⁸.

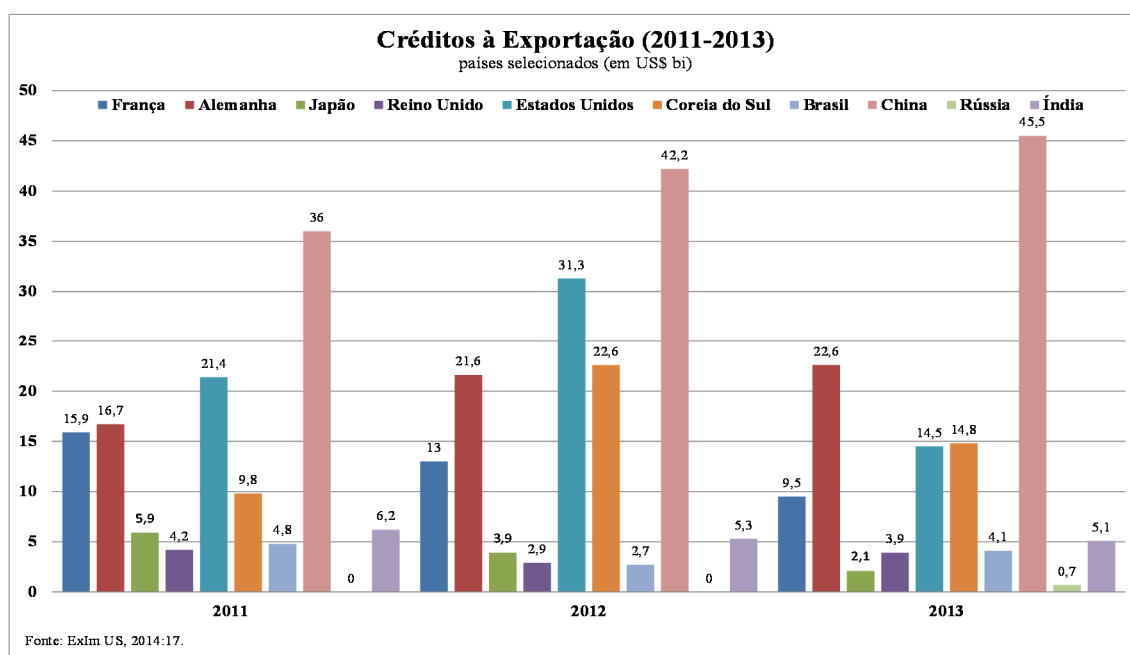
Para uma breve análise do impacto desses aportes de crédito, foi feito um cruzamento de dados entre os créditos à exportação fornecidos por países selecionados, de acordo com relatório de 2014 do ExIm-US, e as exportações de manufaturados, conforme proporção definida pelo Perfil de Comércio dos países na OMC para o ano de 2012.

Segundo relatório elaborado pelo ExIm dos Estados Unidos, é possível identificar o montante de créditos à exportação fornecidos pelos países abaixo selecionados (França, Alemanha, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, Coreia do Sul, Brasil, China, Rússia e Índia), conforme disposto no seguinte Gráfico 3.

²⁷ Cf. DESBUROCRATIZAR é prioridade para o comércio exterior brasileiro, apontam especialistas, in **AMCHAM**, [s.d.]. Disponível em : <<http://www.amcham.com.br/brasil-eua-e-outros-mercados/noticias/desburocratizar-e-prioridade-para-o-comercio-exterior-brasileiro-apontam-especialistas>> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

²⁸ O arranjo de 1978 e suas alterações podem ser vistas em OECD. **The Export Credits Arrangement Text**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>> [Acessado em 23 de setembro de 2014].

Gráfico 3 – Créditos à Exportação



Fonte: ExIm US, 2014-17

É importante ressaltar que a metodologia empregada pelo ExIm dos Estados Unidos considera os aportes, no caso do Brasil, realizados pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) e pelo BNDES, muitas vezes sobrepostos, de forma que o alcance de outros programas, nessa análise pode ser prejudicada.

Nesse cenário, o Brasil apresenta um índice de US\$ 4,1 bilhões de créditos à exportação conferidos em 2013, o que equivale ao montante da Índia²⁹ (US\$ 5,1 bilhões) e do Reino Unido³⁰ (US\$ 3,9 bilhões). Contudo, fica muito abaixo dos montantes registrados pela China³¹ (US\$ 45,5 bilhões), pelos Estados Unidos (US\$ 14,5 bilhões), pela Alemanha³² (US\$ 22,6 bilhões), pela França³³ (US\$ 9,5 bilhões) e pela Coreia do Sul³⁴ (US\$ 14,8 bilhões). Além disso, países como Japão (US\$ 2,1 bilhões) e Rússia (US\$ 0,7 bilhão) registraram índices inferiores.

A participação de produtos manufaturados nas exportações do Brasil, em 2012, dos mesmos países selecionados pode ser encontrada na OMC e apresenta os dados abaixo:

²⁹ Inclui os seguros ECGC e os aportes do Banco Ex-Im indiano.

³⁰ Exclui financiamento de defesa.

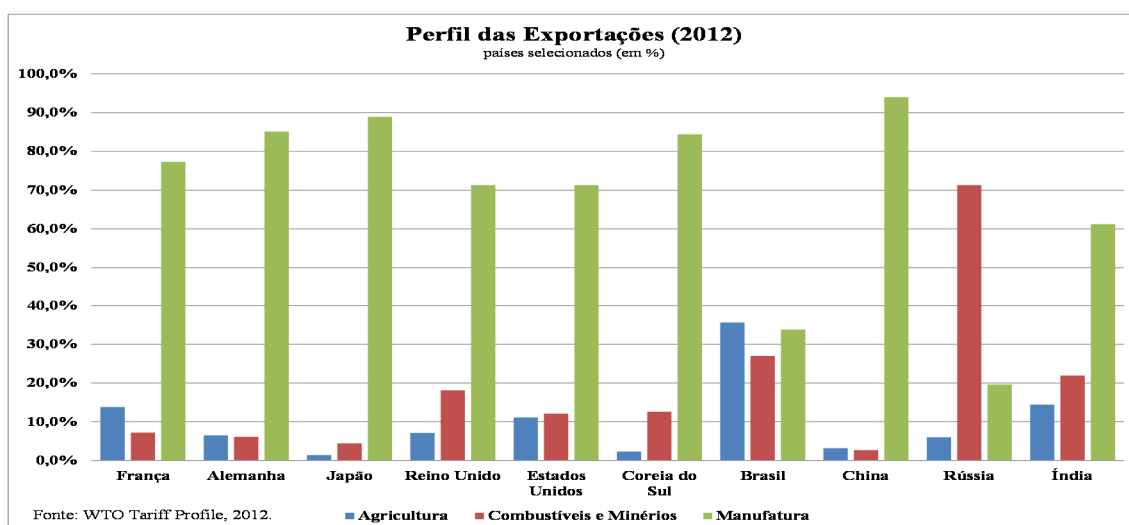
³¹ Inclui os aportes da Sinosure as operações de crédito do Banco Ex-Im chinês.

³² Exclui *market window* financiamentos domésticos.

³³ Exclui financiamentos de defesa.

³⁴ Inclui garantias e seguros do K-Sure e empréstimos diretos, garantias e seguros do KEXIM.

Gráfico 4 – Perfil das Exportações – Países Selecionados

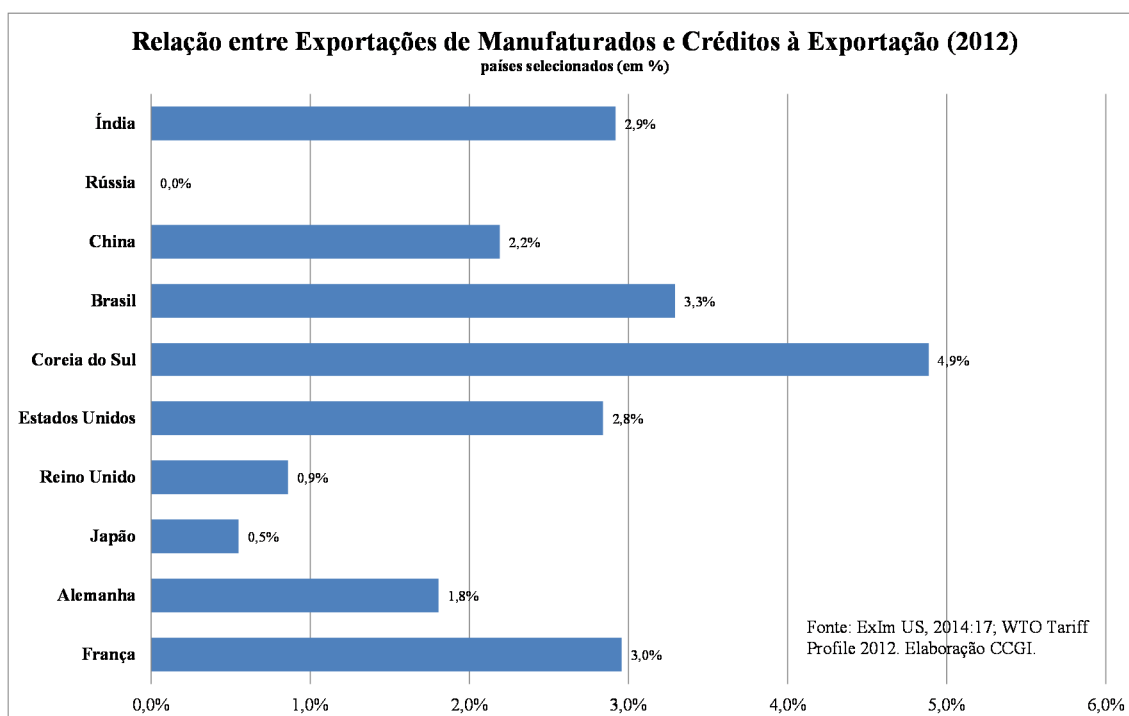


Fonte: WTO Tariff Profile, 2012

É possível notar que as exportações brasileiras de manufaturados correspondem a pouco mais de 30% do total exportado pelo Brasil no ano de 2012, enquanto a Rússia apresenta apenas cerca de 20% e os demais países contam com pelo menos mais de 60% de suas exportações totais provenientes de linhas tarifárias de manufaturados. O destaque é a China, em que 94% de todas suas exportações são compostas por produtos manufaturados.

Para comparar o impacto dos financiamentos à exportação de manufaturados, foi construído um indicador calculando o valor total dessas exportações de manufaturados com o total de crédito à exportação conferido aos países. Dessa forma, o Gráfico 5 apresenta a participação dos créditos à exportação no volume total exportado de manufaturados.

Gráfico 5 – Comparação entre Créditos à Exportação e Exportação de Manufaturados



Fonte: ExIm US, 2014:17; WTO Tariff Profile, 2012. Elaboração: CCGI

O resultado para o Brasil é o de que os créditos às exportações correspondem a 3,3% das exportações de manufaturados, taxa inferior à da Coreia do Sul (4,9%), mas superior a de todos os demais países analisados.

Em síntese, uma nova Política de Comércio Exterior necessita de fontes de estímulos financeiros e financiamentos adequados. Uma política de restituição de tributos exportados como no caso do REINTEGRA deve ser eficiente e previsível. A descontinuidade do programa e a percentagem da quantia restituída são consideradas pontos de ineficiência do programa e merecem uma reavaliação.

As fontes do BNDES são significativas quando comparadas aos demais países grandes exportadores. As críticas ao sistema é a concentração das linhas e o reduzido número de empresas beneficiadas.

V Proposta de uma Nova Agenda para a Política de Comércio Exterior do Brasil

O Brasil, apesar de ser uma das maiores economias do mundo em termos de PIB, ainda possui uma participação tímida no comércio internacional. Segundo a OMC, o país é apenas o 22º maior exportador de bens e o 29º maior exportador de serviços. Considerando as importações, o Brasil ocupa a 22ª posição para o comércio de bens e a 17ª para o comércio de serviços³⁵. O mercado brasileiro ainda se mostra relativamente fechado para os fluxos de comércio internacional (Ver Anexo I).

O exame do quadro atual do comércio exterior do Brasil mostra a fragilidade das opções tomadas por seu isolamento e de não ter partido para uma agressiva estratégia de negociações de acordos preferencias como tomada pela grande maioria dos países em crescimento. As razões oferecidas nos discursos oficiais estão ligadas à necessidade de preservar a existência do Mercosul e à busca de maior competitividade para a indústria brasileira.

Paralelamente, o Brasil assiste, impotente, o seu distanciamento da estratégia de inserção nas cadeias globais de valor, verdadeiras molas propulsoras dos avanços comerciais de inúmeros países da Ásia e do leste da Europa (Ver Anexo II).

Diante desse quadro, fica evidente a necessidade de se reformular a Política de Comércio Exterior do Brasil, como também reformar a estrutura de administração do comércio internacional, que há anos exige mudanças profundas.

O principal articulador do comércio internacional, o Ministério das Relações Exteriores, se encontra hoje enfraquecido, desprestigiado, sem os recursos necessários para cumprir com suas funções. O órgão de coordenação do comércio, a Camex, transformou-se em um órgão burocratizado, repassador de papéis, perdendo toda a função de grande formuladora das decisões políticas tomadas na área. O quadro atual é de uma guerra de bastidores, onde o Ministério da Fazenda dita as ações, apenas focando o fechamento das contas macroeconômicas, deixando o Ministério de Desenvolvimento para executar uma política não formulada e sem recursos de ação.

É evidente que uma Política de Comércio Exterior não se faz sem uma profunda articulação com as Políticas Agrícola, Industrial e de Serviços. Sem produção doméstica, não há exportações. O problema é que, no Brasil de hoje, a Política Econômica e Financeira definem as prioridades e a Política de Comércio Exterior sai “a reboque”. Não há definições de prioridades, nem estabilidade de política.

É importante ressaltar que uma nova agenda para a Política de Comércio Exterior deve ser implementada com toda uma política de competitividade para as áreas da agricultura, da indústria e dos serviços, de modo a reverter o quadro de custos mais elevados do Brasil com relação aos principais parceiros internacionais.

O momento atual se confronta com o crescimento vertiginoso do déficit da Balança de Transações Correntes, o que exige redefinição das prioridades e reforma da estrutura administrativa.

³⁵ Cf. WTO. WTO Trade Profiles, Genebra: WTO, 2012. Considerando o comércio intra-EU.

A proposta de uma nova agenda da Política de Comércio Exterior do Brasil deve ser encarada como prioritária pelo próximo governo. A reformulação da estratégia adotada em todas as esferas, multilateral, preferencial e nacional, é essencial para reverter as dificuldades enfrentadas pelo setor produtivo doméstico na sua inserção na economia mundial.

A estratégia de priorizar as negociações apenas na OMC se mostrou esgotado. A nova agenda, sem deixar de dar importância ao que a OMC representa para o Brasil, deve encarar a urgência na promoção da maior integração do Brasil ao comércio internacional.

A nova agenda da Política de Comércio Exterior do Brasil estaria baseada em três vetores:

- i) Negociação de acordos plurilaterais que possam contribuir para destravar as atividades da OMC e relançar negociações em áreas de interesse do Brasil. A participação do Brasil em nova rodada de negociações em serviços, como prevista no TISA, seria um exemplo; outros exemplos seriam investimentos, concorrência e energia;
- ii) Negociação de acordos preferenciais com países desenvolvidos, que possam trazer impactos reais para a economia brasileira, não só abrindo exportações para a agricultura do Brasil, mas permitindo a importação de bens de maior intensidade tecnológica. Dentre eles: UE, EUA, Canadá, Coreia e México; e
- iii) Maior inserção do Brasil nas cadeias globais de valor, não só na América do Sul, mas com países desenvolvidos, que possibilitem não só alavancar exportações, mas expandir importações de intermediários de maior conteúdo inovador e tecnológico.

Em síntese, a agenda de uma nova Política de Comércio Exterior seria o indutor de um novo ciclo de crescimento do Brasil, baseado no comércio internacional como propulsor do desenvolvimento.

Para concretizar tais objetivos, governo e setor privado teriam atribuições partilhadas. O objetivo final seria o de equiparar a competitividade dos setores industrial e de serviços do Brasil à de seus parceiros internacionais. Tal opção exigirá um pacto entre governo e setor privado, pois, se de um lado implicará maior esforço das empresas para aumentar competitividade, de outro exigirá do próprio Governo esforços para reduzir custos de infraestrutura, custos de energia, carga tributária, encargos sociais e custos dos excessos de burocratização envolvidos na área internacional.

Os primeiros passos a serem dados seriam o de sinalizar o início de entendimentos com países desenvolvidos, ou seja, negociações e a assinatura de acordos que balizem as etapas subsequentes. Tais etapas estabeleceriam os prazos para a execução de análises macroeconômica e setorial para a determinação das áreas prioritárias. Na área de acesso a mercados, identificar setores sensíveis e políticas de flexibilização, bem como prazos de desgravação tarifária. Na área de serviços, identificar setores e regulamentação doméstica que criem barreiras ao comércio. Área de grande interesse é a de regras e a de barreiras regulatórias, que estão substituindo tarifas. Dentre elas, barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, padrões privados e das aduanas. Temas relevantes a tratar seriam: investimentos, concorrência, meio ambiente e bens ambientais, clima, energia e padrões trabalhistas. Em todos esses temas, seria relevante analisar os impactos dos

desalinhamentos cambiais na eficácia dos instrumentos de comércio e pensar em uma cláusula de salvaguardas cambiais.

V.1. A nova agenda de Política de Comércio Exterior

A nova agenda incluiria novas estratégias para diferentes eixos de atuação.

V.1.1. OMC

No âmbito multilateral, na OMC, ressalta-se a importância do Brasil mostrar empenho na finalização das negociações de Doha e no lançamento de nova rodada para trazer novamente para a OMC a centralidade da criação das regras e instrumentos de comércio internacional.

Uma vez vencido o impasse de Bali, com a aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio e de um entendimento para o tema de segurança alimentar de interesse da Índia, a prioridade deve ser a de buscar um novo mandato de rodada para a OMC, incluindo temas tradicionais de acesso a mercados para bens agrícolas e não agrícolas, procurando adequar o perfil tarifário brasileiro aos desafios dos tempos modernos das cadeias globais. Essa abertura dos setores não-agrícolas do Brasil deve ser utilizada como moeda de troca, com o objetivo de obter ganhos em agricultura como, por exemplo, a expansão de quotas tarifárias em mercados de interesse do País. Para a área de regras em agricultura, visando à redução de subsídios à produção e eliminação de subsídios à exportação, se for constatada a imobilidade dos dois grandes blocos, EUA e UE, por já terem consolidado níveis de subsídios em suas novas leis agrícolas, não resta ao Brasil outra saída senão partir para uma agressiva estratégia de usar o DSB como forma de forçar os grandes parceiros a se adequarem aos objetivos do Acordo de Agricultura da OMC.

Na área de TBT e SPS, o Brasil deve adotar uma postura mais agressiva, contestando nos Comitês da OMC diversos regulamentos e padrões utilizados como novas formas de proteção ao comércio. Exemplos são as regulações da UE relacionados a químicos, como o REACH, e ao etanol, como o RED, além da Lei Grenelle da França. A multiplicação de padrões privados é, hoje, uma importante barreira ao comércio, onde os governos dos países desenvolvidos se esquivam de confrontos na OMC, ao incentivarem órgãos não-governamentais a criarem padrões que discriminam fortemente a exportação dos países em desenvolvimento. O Brasil deve ser mais ativo nos Comitês de SPS e TBT para buscar novas regras para o tema. Exemplos de padrões privados que estão se convertendo em barreiras comerciais se encontram nas novas regras sobre sustentabilidade de produção de biocombustíveis, exploração “legal” de madeiras e padrões para a produção de algodão com rígidos critérios relativos a mão de obra.

Com relação aos acordos plurilaterais atualmente em discussão, o Brasil tem mantido uma postura de não participação, com objetivo de forçar a negociação multilateral em agricultura. No entanto, dada a importância do conteúdo de serviços para a produção industrial, seria importante o Brasil rever a sua postura, principalmente se forem considerados os altos custos dos serviços prestados no Brasil. No âmbito internacional, a área de serviços começou a ser negociada fora da OMC, e vem progredindo e envolvendo um número cada vez maior de países. Com o impasse da Rodada, os custos de não participar do acordo podem ser maiores do que os de optar pela participação. A

liberalização da área de serviços é prioritária para o aumento da competitividade brasileira e fundamental para a inserção nas cadeias globais. A adesão ao TISA é relevante para manter o Brasil como ator influente no cenário multilateral, participando da elaboração de novas regras de comércio. Cabe ao país avaliar, também, a viabilidade de promover acordos plurilaterais em outras áreas de seu interesse, como energia e investimentos, como contraponto à área de serviços.

Diante da realidade da multiplicação de acordos preferenciais com a inclusão de novos temas extra-OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, cláusula social, além do aprofundamento de temas já dentro da OMC, tais como serviços e propriedade intelectual, onde os interesses comerciais dos países excluídos são significativos, é relevante que o Brasil proponha, na OMC, a transformação do antigo Comitê de Acordos Regionais em um Conselho sobre Acordos Preferenciais, com funções alargadas e maior competência para avaliar e propor medidas de adequação às atividades extra-OMC desses acordos que impactem o comércio dos países terceiros. A criação de tal Conselho se faz mais premente na medida em que avançam as negociações do TPP e do TTIP.

V.1.2. Acordos preferenciais – Mercosul e Aladi

A adoção de uma política mais agressiva de negociação de novos acordos preferenciais por parte do Brasil impõe uma nova política em relação ao Mercosul. Se as opções política e econômica de nossos parceiros Argentina e Venezuela, por viverem momentos de fechamento de suas economias, seria a de não buscar a abertura comercial, então seriam soberanos em fazê-lo. No entanto, o Brasil pode optar por outro caminho que seja mais adequado aos interesses nacionais. A política de negociar novos acordos, como está fazendo a maioria dos países em crescimento, é importante para dar competitividade ao País e forçar a busca por inovações e novas tecnologias.

Com relação ao Mercosul, o modelo da união aduaneira deve ser flexibilizado para atender às diferentes necessidades de cada membro. Uma medida possível seria adotar, nas negociações de futuros acordos, inclusive no acordo com a União Europeia, o conceito de velocidades diferentes de liberalização. Nesse modelo, todos os membros do Mercosul estariam vinculados ao acordo, mas cada um teria uma lista de compromissos própria e independente das listas dos demais.

O conceito não é novo. O artigo 6º do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, já reconhecia a necessidade de diferenças no cronograma de implementação da liberalização dos mercados do Paraguai e Uruguai. As assimetrias entre os Membros até hoje justificam o direito do Paraguai e, em menor grau, do Uruguai, a um maior número de exceções à TEC do que aquele autorizado ao Brasil e Argentina. A possibilidade de se levar em consideração as assimetrias do Mercosul também nos acordos preferenciais estaria, portanto, em consonância com essa política.

A flexibilização da Decisão 32/00 permitiria que os membros buscassem de maneira independente seus parceiros comerciais para a obtenção de preferências comerciais. É bem verdade que essa medida resultaria em perda relativa da preferência do Brasil. Ao conceder preferências a outros parceiros, haveria uma corrosão da preferência de que hoje disfrutam os exportadores brasileiros. No entanto, trata-se de mercados onde o Brasil vem perdendo competitividade e cedendo espaço cada vez maior para a China, e que poderão ser obtidos pelo Brasil por meio da negociação de novos acordos comerciais. Tal

deliberação pode ser alterada por decisão ministerial, não sendo necessário ser submetida aos Congressos.

É hora de o Brasil repensar o Mercosul e cortar as amarras a que se submeteu. A opção não é destruir o Mercosul, mas flexibilizá-lo, de forma a que cada País tenha a liberdade de fazer os acordos que são de seu interesse.

Com relação à ALADI, o Brasil deve aprofundar os acordos atualmente em vigor, com a negociação de compromissos em serviços e a regulação de temas que impactam o comércio bilateral. A concentração em redução tarifária e a mera reprodução das regras multilaterais, tal como ocorre nos acordos atuais do Brasil, não é suficiente para atender aos desafios do comércio internacional contemporâneo, que exige um modelo mais profundo de integração. É importante promover o aprofundamento das regras visando à coerência jurídica e à equalização dos critérios, com a negociação de acordos de reconhecimento mútuo, mitigando a fragmentação das regras de comércio na região e fortalecendo um eventual modelo sul americano.

V.1.3. Acordos preferenciais extrarregionais

Com relação às alternativas de novos acordos preferenciais, o CCGI da EESP/FGV estudou³⁶ diferentes cenários e realizou diversas análises econômicas, em modelagem estática e dinâmica, sobre os possíveis parceiros comerciais para o Brasil. Os resultados das simulações bem demonstram que, com todos os parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento examinados, ganhos na área agrícola são recorrentes, enquanto que existem desafios a vencer na área industrial para a concretização de acordos com parceiros desenvolvidos como UE, Canadá, México, Coreia e EUA. No entanto, serão com esses países que ganhos gerais serão maiores, e serão com esses países que o Brasil poderá se modernizar e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para novo ciclo de desenvolvimento.

Tal fato fica ainda mais evidente quando se examina os possíveis impactos no Brasil da negociação do TTIP, entre EUA e UE, que prioriza a redução de barreiras não-tarifárias e coerência regulatória, muito mais que os velhos instrumentos de comércio como tarifas e regras de origem. As simulações bem demonstram que as perdas para o Brasil são significativas, não só no comércio da maioria dos setores industriais, mas também em relação ao PIB.

O Brasil deve iniciar negociações com parceiros comerciais relevantes, tanto em relação aos produtos agrícolas quanto manufaturados e de serviços. O novo padrão do comércio internacional é caracterizado por acordos preferenciais e pela integração de cadeias de valor globais, que exigem maior profundidade na integração comercial e econômica entre os parceiros envolvidos. Nesse sentido, a Política de Comércio Exterior deve ser desenvolvida com a perspectiva de garantir aos setores produtivos nacionais, especialmente aos de bens e serviços ligados à indústria e ao agronegócio, a integração tarifária e regulatória com parceiros estratégicos.

É essencial que o país elabore seu próprio modelo de APC, que deverá pautar as futuras negociações. A definição de diretrizes acerca do que deverá compor um quadro

³⁶ Ver site do CCGI – EESP/FGV (www.ccgi.fgv.br)

regulatório preferencial que atenda suas necessidades comerciais, a partir de consultas com os setores produtivos e de estudos e simulações acerca desses acordos, será fundamental para garantir que os novos APCs tenham impactos econômicos positivos e permitam uma efetiva integração no comércio internacional.

Dentre as questões regulatórias que deverão necessariamente ser abrangidas pelo Brasil na negociação de futuros acordos preferenciais, ressaltam-se:

- Regras de origem preferenciais, fundamentais para a determinação de qual produto receberá o benefício da tarifa preferencial. A elaboração cuidadosa das regras de origem preferenciais evita que a negociação de novos acordos sirva como porta de entrada para produtos provenientes de mercados terceiros sob tarifas preferenciais, atropelando o processo de abertura comercial gradual.
- Mecanismos de reconhecimento mútuo ou de harmonização de medidas não tarifárias, que figuram atualmente como os principais entraves ao comércio - seja por meio de mecanismos de reconhecimento mútuo, método privilegiado pelos EUA, seja por esforços de harmonização, como defende a UE, a negociação envolvendo barreiras regulatórias, como TBT e SPS, é indispensável à inclusão desses mecanismos para garantir o acesso aos mercados envolvidos na negociação de novos acordos. A questão é de especial interesse para o setor agropecuário, que enfrenta frequentes barreiras sanitárias além de dificuldades relacionadas à aprovação de novos eventos biológicos relacionados à utilização de OGMs na produção agrícola. A UE vem desenvolvendo um grande número de padrões privados (cerca de 500) que afetam diretamente os produtos brasileiros exportados. A discussão das barreiras criadas pelos padrões privados deve ser levada aos Comitês de TBT e SPS da OMC, como forma de analisar seu viés discriminatório.
- Modelo de proteção aos investimentos brasileiros que leve em conta as sensibilidades de países em desenvolvimento, mas que garantam segurança jurídica e previsibilidade mínima aos negócios. Relevância deve ser dada à crescente internacionalização de empresas brasileiras e o aumento de investimentos externos diretos em países em desenvolvimento. O desenvolvimento de um modelo que leve em conta as sensibilidades compartilhadas no tema por países em desenvolvimento poderia viabilizar um quadro regulatório que garantisse alguma segurança e estabilidade para os produtores nacionais. Questão sensível como a da arbitragem entre investidor estrangeiro e o Estado, que cria uma instância diferenciada ao investidor estrangeiro em comparação ao investidor brasileiro pode ser negociada com a garantia de recurso jurídico célere e eficaz.
- Liberalização gradual de serviços de maneira a integrar a economia regional, aumentar a competitividade e estruturar cadeias de valor e permitir o acesso a mercados para empresas nacionais. Cadeias de valor integram-se primordialmente por meio de serviços integrados ao processo produtivo. Dentre os setores de serviço mais importantes nesse processo está o de infraestrutura. Empresas nacionais deste setor têm se destacado, prestando serviços em mercados tão diversos quanto o dos EUA e dos países africanos. Além disso, a internacionalização de empresas, como a Petrobras e a Vale, fortalece a

necessidade de garantir a regulação e liberalização de suas atividades em mercados de interesse. Finalmente, a regulação do setor de serviços financeiros é indispensável para o eficaz desenvolvimento das atividades internacionais.

Além dessas questões, a negociação de novos APCs poderia incluir mecanismos de flexibilização que garantam o necessário espaço de políticas públicas (*policy space*) às partes envolvidas, especialmente considerando seu grau de desenvolvimento, além de mecanismos de flexibilização para amortizar os efeitos negativos sobre setores sensíveis.

Dentre os mecanismos disponíveis, figuram:

- Implementação gradual das medidas negociadas. Comum em APCs envolvendo diferentes níveis de desenvolvimento entre as partes contratantes, esse mecanismo permite um maior tempo de adaptação aos países em desenvolvimento para que implementem as medidas negociadas.
- Salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais. Esses mecanismos são comuns mesmo em APCs negociados por grandes economias desenvolvidas e oferecem uma alternativa para os setores negativamente atingidos pela negociação do acordo, permitindo reduzir a resistência política interna e construir *trade-offs*. Há diversos tipos de salvaguardas setoriais que se adaptam a necessidades específicas.
- Mecanismos de treinamento e realocação profissional. A negociação de APCs inevitavelmente traz impactos para a economia do país. Se, por um lado, esses impactos podem ser considerados benéficos, por outro, exigem uma reorganização da economia e dos processos produtivos envolvidos. Países desenvolvidos como os EUA e diversos países da UE contam com políticas públicas que visam amenizar os efeitos gerados sobre setores tradicionais de emprego (e.g. *Trade Adjustment Assistance Program*). Essas políticas podem auxiliar a superar resistências internas por parte de associações representativas de classes laborais.

Há, nesse sentido, uma série de mecanismos disponíveis para garantir a viabilidade da negociação de novos APCs por parte do Brasil. A evolução do comércio internacional e das cadeias produtivas globais exige um posicionamento proativo, que garanta a eficiente inserção internacional da produção nacional. Uma Política de Comércio Exterior que leve em conta todas as questões ressaltadas deve ser desenvolvida para que uma estratégia clara e firme seja traçada em relação ao fenômeno da proliferação de APCs no âmbito internacional.

Com a necessidade de atualização das regras da OMC e do impasse nas negociações da Rodada Doha, a regulação do comércio vem se dando, sobretudo, no âmbito dos APCs. Desse modo, o Brasil deverá definir as regras que julgue necessárias negociar para esse novo cenário, a fim de garantir sua posição como um *rule maker* e não um *rule taker* na governança do comércio internacional.

Em síntese, a atual Política de Comércio Exterior, que prioriza apenas o Mercosul e a América do Sul, trouxe mais custos do que ganhos para o comércio internacional do Brasil. Tal visão apenas isolou o Brasil em nome da preservação de um acordo que há anos perdeu sua vertente econômica, entrou em crise e esgotou sua sustentação. Hoje o comércio e os investimentos da China varrem a região, provando que o Brasil não só perdeu espaço de atuação como deixou de se modernizar e avançar no comércio internacional.

A Política de Comércio Exterior adotada durante a última década com o objetivo de se afastar dos países desenvolvidos em prol de uma cooperação sul-sul mostrou-se negativa. É conhecida a máxima de que, no mundo da política e da economia, não existem bons e maus parceiros, mas apenas bem sucedidas negociações de interesses. Caberá à diplomacia brasileira negociar acordos preferenciais que deem o choque de modernidade de que precisa o País, sabendo defender os pontos de soberania que lhe são essenciais. É pouco compreensível que, por causa de cláusulas modernas de acordos preferencias, como a cláusula de conceder foro privilegiado ao investidor estrangeiro (investidor-estado) e a cláusula da expansão de regras de proteção à propriedade intelectual, o Brasil se negue a negociar acordos com países desenvolvidos. É papel de nossa diplomacia encontrar uma saída para tais desafios, mesmo porque tais temas já estão sendo contornados nas negociações do TPP e do TPP.

V.1.4. Cadeias globais de valor

Durante toda a última década, enquanto vários países partiam para uma nova visão de produção e comércio externo baseados nas cadeias globais de valor e organizações internacionais, como Banco Mundial, FMI e OMC, passavam a realizar inúmeros estudos sobre o tema, o Brasil permaneceu indiferente a tais discussões. Apenas recentemente, o IPEA conseguiu recursos para estudar o tema e calcular a inserção dos países da América do Sul nas cadeias globais.

Estudos da OCDE-OMC bem demonstram o nível de isolamento do Brasil, colocando-o no extremo negativo do espectro de inserção (Ver Anexo II).

Os custos de tal alienação são agora evidentes. O Brasil perdeu o dinamismo de sua indústria, não consegue atingir patamares de competitividade para exportar seus produtos, quanto muito consegue exportar para a América do Sul e se isola do processo de modernização.

Recuperar o tempo perdido deve ser a prioridade atual. Uma alternativa viável seria integrar o Brasil em cadeias da América do Sul. No entanto, a região não dispõe da infraestrutura necessária, nem de conteúdo tecnológico de ponta, só disponível nos países mais desenvolvidos. Nesse sentido, acordos preferenciais com a UE, EUA, Canadá ou Coreia seriam mais produtivos. São com esses países que ganhos gerais são maiores e mais balanceados, e são com esses países que o Brasil poderá se modernizar e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para novo ciclo de desenvolvimento.

V.2. Uma nova estrutura para o comércio externo

Uma nova Política exige uma estrutura administrativa reformada e modernizada.

A complexidade da Política de Comércio Exterior exige não apenas um vasto conhecimento das possibilidades e limitações dos diversos setores produtivos, mas também um profundo entendimento do marco regulatório internacional, em suas diferentes esferas: multilateral e preferencial.

É imperativo que o Brasil promova a reestruturação da sua máquina burocrática e decisória de Política de Comércio Exterior. O Brasil necessita de um corpo técnico altamente capacitado para avaliar, propor e executar a renovação dessa Política, frente a um cenário internacional cada vez mais dinâmico e complexo.

Pontos que merecem implementação prioritária seriam:

V.2.1. Criação de um órgão responsável pela formulação e execução da nova Política

Muitos países possuem um órgão exclusivamente destinado ao comércio internacional. Os Estados Unidos contam com o USTR e a União Europeia com o Trade Commissioner.

A reforma da estrutura burocrática do País na área deve começar com a criação de uma administração centrada no setor, com o objetivo de dar maior dinamismo à execução de uma nova Política e criar uma estrutura mais eficaz, que seja capaz de responder às mudanças na conjuntura internacional, considerando os aspectos políticos, econômicos e jurídicos que permeiam as questões de comércio internacional.

A primeira prioridade seria a transformação da Camex, que hoje é subordinada ao MDIC, em uma Secretaria em nível Ministerial, responsável pela formulação e execução da nova Política de Comércio Exterior.

Tal órgão teria por base a transformação imediata da Camex (do MDIC), de órgão burocrático a uma Secretaria subordinada à Presidência da República, com status de Ministério, com poderes para analisar, propor, coordenar e executar a nova Política de Comércio Externo do Brasil. A nova Camex teria um corpo ampliado de funcionários e seu órgão decisório seria um colegiado composto por ministros das áreas relacionadas ao comércio internacional. A nova Camex seria responsável pela implantação da agenda da nova Política.

V.2.2. Fortalecimento da área econômica do Itamaraty

A segunda prioridade seria o fortalecimento do Itamaraty para negociar os pontos da nova agenda. Para criar quadro de alta especialização como o requerido pela complexidade do comércio internacional atual, o Ministério das Relações Exteriores seria reestruturado para a criação de uma área de economia internacional, incluindo comércio e finanças internacionais separada das demais atividades diplomáticas.

Essas duas vias permitiriam delegar a Política de Comércio Exterior do Brasil a dois órgãos principais, Camex e MRE, que disponham de um corpo altamente sofisticado com a competência para adotar as decisões políticas exigidas pela área.

O fortalecimento do Itamaraty como órgão negociador da agenda definida pela nova Camex seria realizado com a criação de um Vice-Ministro das Relações Econômicas Internacionais, com um quadro de funcionários que se dedicaria, no Brasil e no exterior, ao acompanhamento das relações econômicas e às negociações e implementação da nova Política de Comércio Exterior. A complexidade da economia internacional, das finanças globalizadas e do comércio internacional não se coaduna mais com a antiga visão de que o “diplomata tem de ser redondo” e saber atuar em todas as áreas da Política Exterior do País. Ou o funcionário se dedica à vertente econômica e financeira e a domina, ou dependerá sempre de um especialista que traduza as complexidades do mundo atual.

Dentro do Itamaraty, a área de contenciosos internacionais deverá ser reforçada. Diante do quadro atual de triplo desafio (impasse na Rodada Doha da OMC, multiplicação dos acordos preferenciais e negociação de mega-acordos comerciais), além do pouco espaço deixado na arena internacional para a negociação de regras que permitam a expansão das exportações agrícolas do Brasil, é imperativo que o Brasil utilize com eficiência o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o DSB, como já fez no passado para esclarecer e interpretar as regras já definidas na OMC, de forma a criar novos limites à expansão de subsídios à produção e impedir que novos subterfúgios sejam criados de modo a subsidiar exportações agrícolas. Outra área que deve ser levada ao DSB é a proliferação de medidas de SPS e TBT que tem o apoio dos governos, mas se travestem de padrões privados, criando barreiras discriminatórias as exportação de terceiros países.

A criação de um Departamento de Contencioso Econômico Comercial, com ampliação de funcionários e com quadro mais estável de diplomatas, seria responsável pela abertura e defesa do Brasil nos conflitos do comércio internacional. Tudo indica que conflitos comerciais serão cada vez mais numerosos. A complexidade da área exige capacitação permanente e dedicação à área por maior período de tempo. A carreira diplomática precisa se adaptar ao mundo atual e não pode desperdiçar seus talentos em áreas totalmente alheias às lides jurídicas.

V.2.3. Criação de um órgão responsável pela aduana

A segunda reforma administrativa seria alterar a estrutura de controle da aduana do Brasil de órgão arrecadador do Ministério da Fazenda a uma estrutura moderna e eficiente que saiba gerir as políticas de proteção e defesa das fronteiras nacionais, incluindo com portos e aeroportos, dos riscos e perdas de importações ilegais, ao mesmo tempo em que consciente dos custos envolvidos nos entraves burocráticos. A maior eficiência no desembaraço aduaneiro contribuirá significativamente para a diminuição dos custos suportados pelos agentes do comércio internacional.

A implementação célere do Acordo sobre Facilitação de Comércio aprovado na Conferência Ministerial de Bali e da “Janela Única” do MDIC é de grande interesse do país e deve resultar em ganhos significativos para o comércio internacional do Brasil.

A criação de uma Secretaria da Aduana subordinada ao MDIC permita uma visão mais moderna de aduana, de simples arrecadadora de impostos à de real controladora dos bens que ingressam no País. O desafio é grande. Se de um lado o comércio exterior exige desburocratização e eficiência da máquina, de outro, a conferência das informações das

importações, o controle da qualidade dos produtos e do risco que podem causar á saúde de pessoas, animais e plantas, impõem capacitação adequada de pessoas e estrutura.

V.2.4. Políticas de Apoio a Competitividade para o Comércio Exterior

Um salto quantitativo e qualitativo do comércio internacional só será possível com uma mudança profunda na mentalidade do empresariado brasileiro, em uma busca incessante da maior competitividade do setor produtivo, seja de bens, seja de serviços, e que deve ser capacitado para enfrentar a concorrência internacional, cada vez mais agressiva.

Avanços de competitividade são objetivos perenes de toda economia moderna. Mas a responsabilidade nessa área deve estar baseada em pacto entre empresários e governo.

A responsabilidade do empresariado está claramente definida na busca de novos investimentos em inovação e novas tecnologias, na busca incessante não só por menores custos e lucratividade, mas também por uma produção sustentável, preocupada com emissão de carbono, meio ambiente e trabalho decente.

A responsabilidade do Governo é mais ampla e deve objetivar a equiparação de tais custos com os demais países concorrentes:

- Investimento contínuo em infraestrutura, uma vez que aí reside a peça central da melhora da competitividade da produção nacional;
- Diminuição da carga tributária do País incidente nas atividades de exportação e importação, bem como nos serviços e na energia;
- Diminuição da carga dos encargos trabalhistas de modo a que se equiparem com a dos países concorrentes;
- Melhoria do ambiente de negócios com a desburocratização de toda a cadeia de comércio internacional, que se encontra asfixiada pelos entraves da sobreposição de leis e decretos centenários. Uma limpeza geral é imperativa;
- Remoção dos diversos desincentivos às exportações como reembolsos de impostos recolhidos de forma célere e transparente;
- Capacitação de mão de obra especializada, em uma ação conjunta entre governo e empresa, com incentivos para a formação de pessoas qualificadas para lidar com as novas tecnologias existentes;
- Fortalecimento da APEX como órgão de abertura de novos mercados e promotora de exportações; e
- Fortalecimento das linhas de financiamento e garantias à produção e à exportação.

A reforma da estrutura de Política Externa é urgente e fundamental para impedir o isolamento do Brasil do comércio internacional e deve ser perseguida como prioridade pelo próximo governo.

O momento atual exige uma profunda reflexão sobre a nova agenda da Política de Comércio Externo do Brasil. No entanto, mais do que tempo para reflexão, os desafios atuais exigem ação!

ANEXO I

Quadro atual do comércio exterior do Brasil

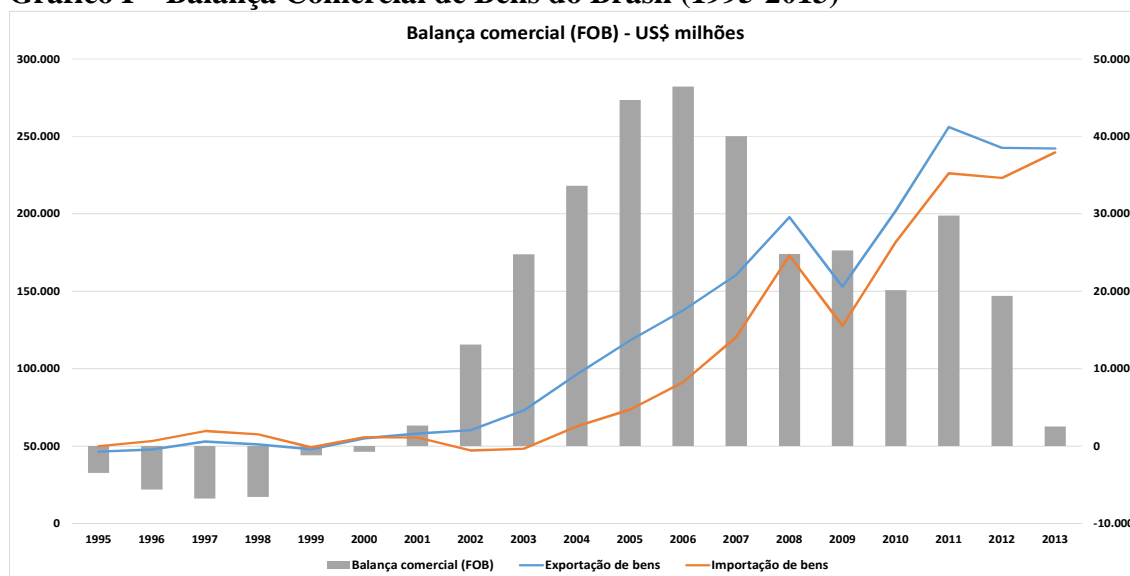
Há muito se tem advogado que o Brasil é um país fechado, não competitivo, com um número pequeno de acordos preferenciais de comércio, além de ser pouco integrado nas cadeias globais de valor. Existe farta literatura sobre esses temas. No entanto, ainda são escassas as propostas que procuram analisá-los de maneira conjunta. Tal visão é fundamental para se repensar a nova agenda de comércio exterior para a segunda década do século XXI.

O objetivo dessa síntese é: delinear os pontos centrais que caracterizam o comércio exterior do Brasil. Primeiro será apresentado um panorama do comércio nos últimos anos a partir de fluxos agregados. A seguir, será exposto um quadro do Brasil no contexto dos acordos preferenciais. Complementando, será examinada a integração do Brasil nas cadeias globais de valor (CGVs). Passo seguinte na análise, serão levantados alguns gargalos relacionados à falta de competitividade do Brasil na área industrial, dado que uma cadeia de fornecimento pouco eficiente é uma forte barreira para as exportações e para a integração às cadeias de valor. Considera-se, finalmente, como os acordos preferenciais de comércio podem facilitar a inserção a essas cadeias de valor.

1. Perfil dos principais indicadores do comércio externo brasileiro

A evolução da Balança Comercial, com exportações e importações de bens e os saldos obtidos são apresentados para o período 1995 a 2013. Vale ressaltar a diminuição progressiva nos saldos obtidos com o recuo das exportações e o aumento das importações (Gráfico I).

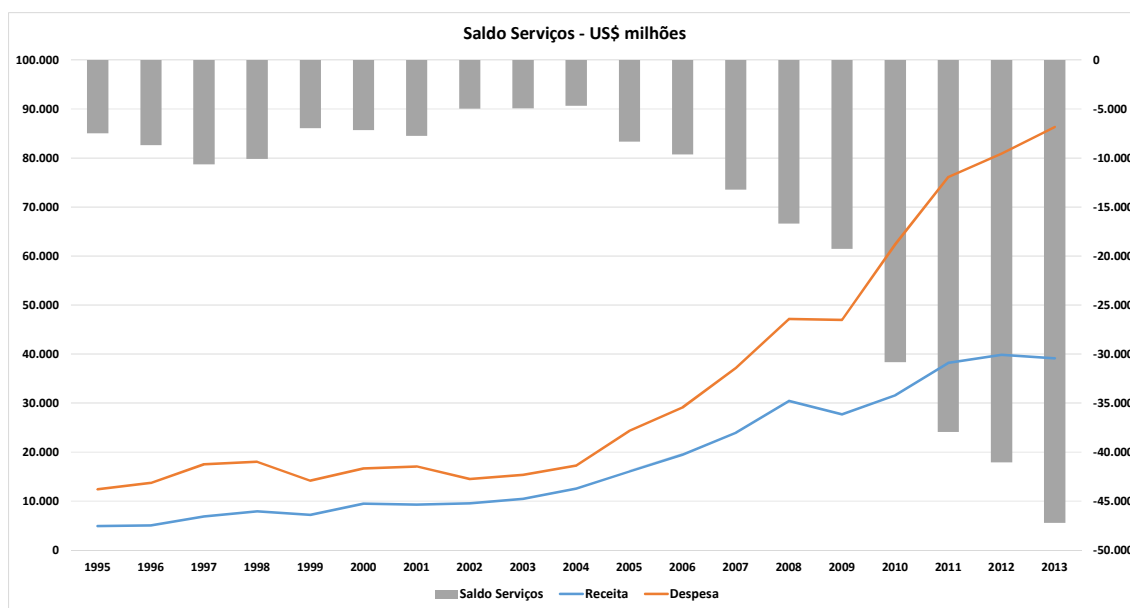
Gráfico I – Balança Comercial de Bens do Brasil (1995-2013)



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

A Balança de Serviços e o saldo obtido para o período 1995 – 2013 são apresentados a seguir. Observa-se o crescente aumento do saldo negativo em serviços (Gráfico II).

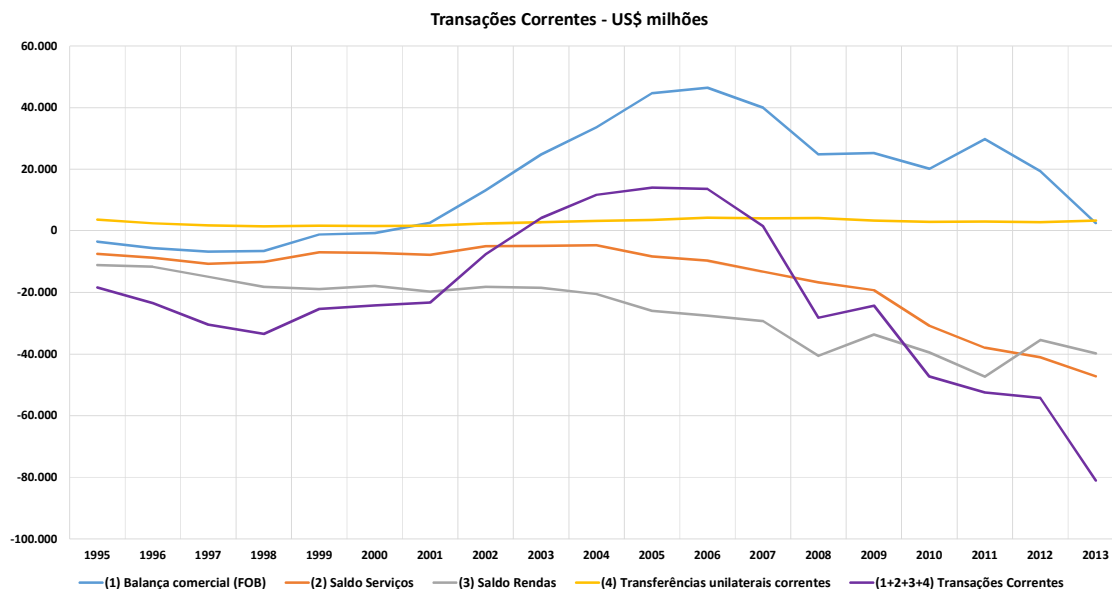
Gráfico II – Resultado do Comércio de Serviços do Brasil (1995 – 2013)



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

A evolução da Balança de Transações Correntes para o mesmo período é apresentada abaixo, indicando o crescente déficit (Gráfico III).

Gráfico III – Transações Correntes do Brasil (1995- 2013)



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

Principais parceiros

Para analisar o quadro dos principais parceiros do Brasil, foram selecionados países que, somados, representam mais de 70% das exportações e importações brasileiras em 2013.

Constata-se que as quatro principais regiões parceiras do Brasil são: União Europeia, Estados Unidos, China e América do Sul (Tabela I).

Tabela I

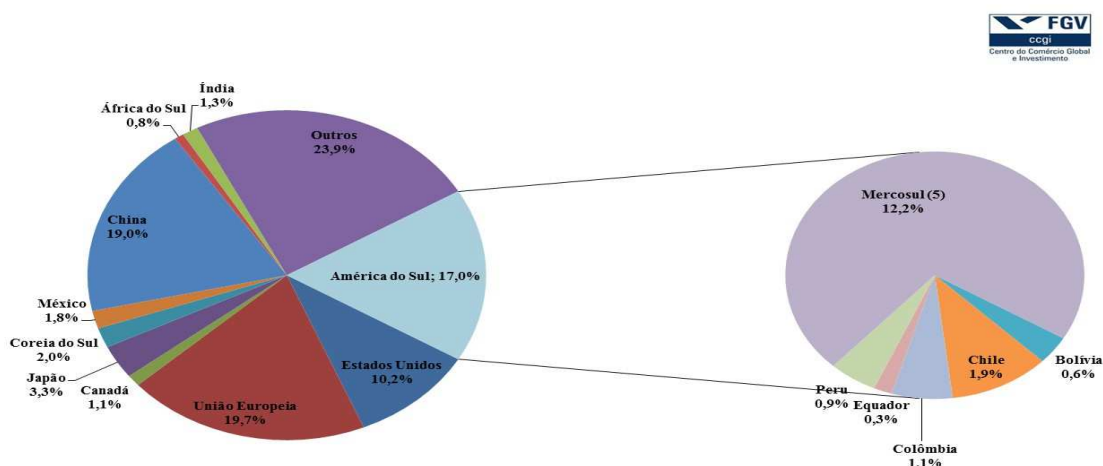
Participação nas Exportações e Importações Brasileiras (2011-2013)¹

País	Exportações			Importações		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Estados Unidos	10,1%	11,0%	10,2%	15,0%	14,5%	15,0%
União Europeia	20,8%	20,2%	19,7%	20,5%	21,4%	21,2%
Canadá	1,2%	1,3%	1,1%	1,6%	1,4%	1,3%
Japão	3,7%	3,3%	3,3%	3,5%	3,5%	3,0%
Coreia do Sul	1,8%	1,9%	2,0%	4,5%	4,1%	4,0%
México	1,6%	1,7%	1,8%	2,3%	2,7%	2,4%
China	17,3%	17,0%	19,0%	14,5%	15,4%	15,6%
América do Sul	17,7%	16,6%	17,1%	13,7%	13,7%	13,4%
África do Sul	0,7%	0,7%	0,8%	0,4%	0,4%	0,3%
Índia	1,3%	2,3%	1,3%	2,7%	2,3%	2,7%

Fonte: MDIC/SECEX. ¹Dados obtidos sobre o valor das exportações.

t

Gráfico IV: perfil das Exportações Brasileiras, por parceiro comercial (2013)



Fonte: MDIC/SECEX. ¹Dados obtidos sobre o valor das exportações.

Uma abordagem dinâmica, por parceiro, de 2011 a 2013, revela dados interessantes. Depois do crescimento de 2011, as taxas foram menores para 2012 e 2013. Já para o ano de 2013, em comparação com 2012, o Brasil aumentou suas exportações para a China (11,6%), México (5,7%), Coreia do Sul (4,9%), África do Sul (4,0%) e América do Sul (2,8%). Manteve o volume de exportações de 2012 para o Japão (apenas 0,1% de variação) e obteve resultados negativos em relação à Índia (-43,9%), ao Canadá (-12,3%), aos Estados Unidos (-7,7%) e à União Europeia (-2,7%).

Em relação às importações, houve variação positiva na comparação com 2012 com a Índia (26,1%), os Estados Unidos (11,3%), a China (8,9%), a União Europeia (6,4%), a América do Sul (5,1%) e a Coreia do Sul (4,3%). Houve redução no volume de importações com a África do Sul (-15,2%), o Japão (-8,5%), o México (-4,6%) e o Canadá (-2,3%).

A Tabela II aponta, portanto, que mesmo obtendo resultados positivos em relação às exportações para a China, o volume de importações também experimentou aumento de 2012 para 2013, elevando, o saldo da Balança Comercial em favor do Brasil. Contudo, cenário oposto é apresentado no caso dos Estados Unidos e da União Europeia, em que houve redução das exportações e aumento das importações. Na mesma situação, encontra-se a Índia. O destaque é relevante, pois as participações dos Estados Unidos e da União Europeia nas exportações e nas importações brasileiras são expressivas.

Tabela II – Desempenho das Exportações e Importações Brasileiras (2011-2013)

País	Por país selecionado					
	Exportações			Importações		
	2011 ²	2012 ²	2013 ²	2011 ²	2012 ²	2013 ²
Estados Unidos	33,7%	3,5%	-7,7%	25,6%	-4,7%	11,3%
União Europeia	22,7%	-7,7%	-2,7%	18,7%	2,7%	6,4%
Canadá	34,8%	-1,6%	-12,3%	31,0%	-13,6%	-2,3%
Japão	32,7%	-16,0%	0,1%	12,7%	-1,7%	-8,5%
Coreia do Sul	24,8%	-4,1%	4,9%	19,9%	-9,9%	4,3%
México	6,6%	1,1%	5,7%	33,0%	18,4%	-4,6%
China	43,9%	-7,0%	11,6%	28,1%	4,5%	8,9%
América do Sul	21,8%	-11,2%	2,8%	19,3%	-1,2%	5,1%
África do Sul	28,3%	5,0%	4,0%	21,0%	-6,9%	-15,2%
Índia	-8,4%	74,2%	-43,9%	43,3%	-17,1%	26,1%
Total Geral	26,8%	-5,3%	-0,2%	24,5%	-1,3%	7,4%

Fonte: MDIC/SECEX. ¹Dados obtidos sobre o valor das exportações. ²Desempenho em relação ao ano anterior.

Exportações do Brasil por tipo de produto

Para se avaliar como o Brasil participa do comércio mundial é relevante observar os destinos das exportações brasileiras classificados por tipo de produto: produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados. Mais do que valores absolutos, é importante notar a participação relativa de cada país como importador de cada um dos tipos de mercadorias. No caso dos produtos básicos, por exemplo, é patente o destaque chinês nos últimos anos como grande consumidor dos produtos brasileiros. Para os semimanufaturados, a União Europeia ganha projeção, ao passo que para os manufaturados a Argentina é um destino relevante (Gráfico IV).

O Gráfico V apresenta o desempenho dos principais parceiros comerciais do Brasil (China, Estados Unidos, União Europeia e Argentina), divididos pelas categorias de produtos elaboradas pela SECEX/MDIC. Além de ser possível comparar para cada categoria o fluxo de comércio do Brasil com esses parceiros, é possível notar entre os três gráficos a discrepância em relação aos valores totais dos fluxos entre produtos básicos, semimanufaturados e manufaturados. Assim, de maneira geral, as exportações de produtos básicos são superiores às exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados, como é possível observar pelas escalas nos eixos primários e secundários dos gráficos abaixo.

Gráfico V.1 – Brasil – Exportações de Produtos Básicos – 1990 - 2013

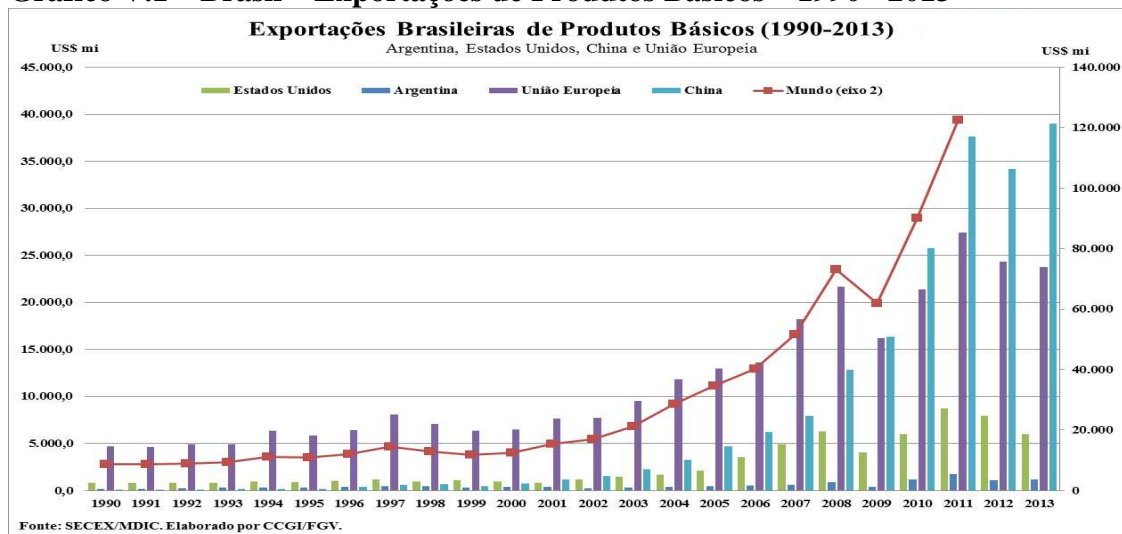


Gráfico V.2 – Brasil – Exportações de Produtos Semimanufaturados – 1990 - 2013

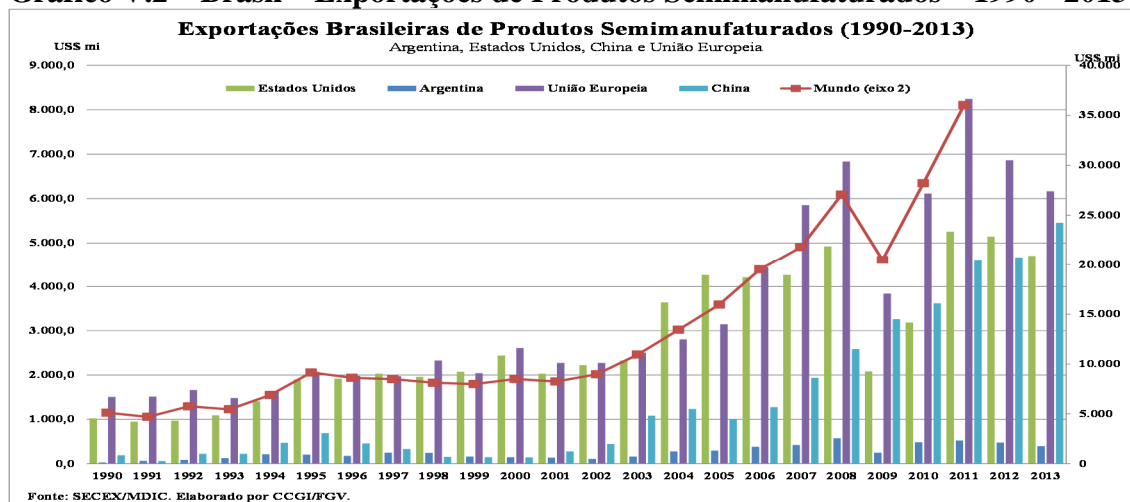
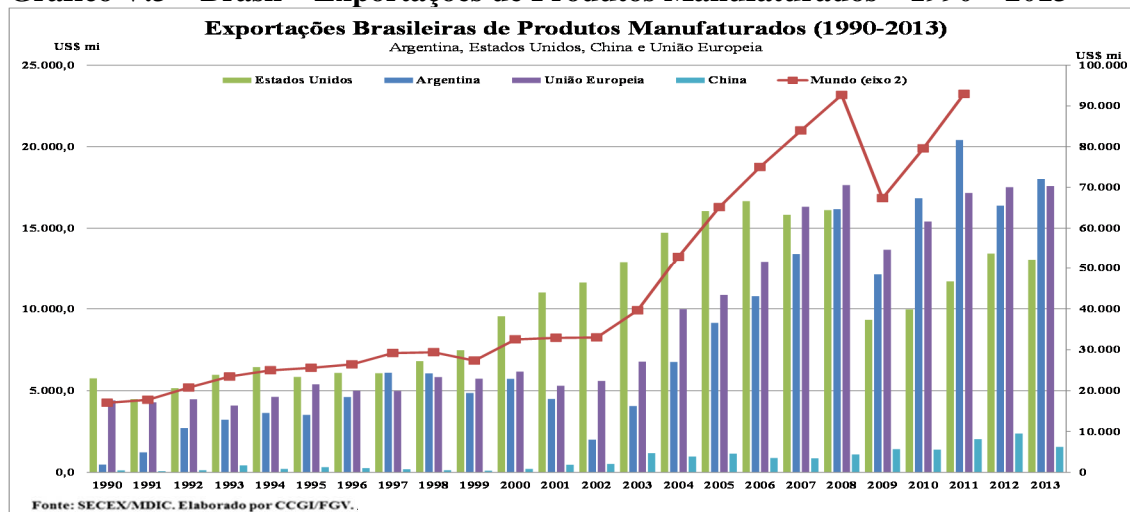


Gráfico V.3 – Brasil – Exportações de Produtos Manufaturados – 1990 - 2013



Em síntese: i) Houve uma redução não linear no saldo da Balança Comercial do Brasil ao longo da última década; ii) União Europeia, Estados Unidos, China e América do Sul são os parceiros mais expressivos para o Brasil; iii) Nos últimos anos, os principais parceiros contribuíram de modo diferente para o saldo da Balança Comercial do Brasil; iv) Desde a década de 90, a participação relativa dos principais países importadores dos produtos brasileiros tem variado de acordo com o tipo de mercadoria. Destaques para a China como consumidora de produtos básicos, União Europeia como destino dos semimanufaturados e Argentina como importadora de manufaturas.

Em síntese, o que os dados revelam é o fato do Brasil ser um ainda país fechado e com um comércio exterior dependente de produtos básicos, e com grande dependência de importações da China. Com a diminuição expressiva do saldo comercial, é tempo do Brasil repensar sua Política de Comércio Externo e partir para uma estratégia de inserção no mundo via acordos preferenciais. A opção para acordos com países desenvolvidos se abre então com todos os seus custos e benefícios.

ANEXO II

A integração do Brasil nas cadeias globais de valor

A multiplicação e intensificação do fenômeno das cadeias globais de valor têm levado os especialistas de comércio a considerarem tal fenômeno como o novo vetor de integração dos países em desenvolvimento no comércio internacional. OCDE, FMI, Banco Mundial e OMC têm investido grandes esforços na análise dessas cadeias globais.

A literatura é clara em evidenciar o fato de o Brasil estar pouco integrado nas cadeias globais de valor, fato que merece atenção no momento em que se pretende criar uma nova agenda de comércio exterior para o Brasil.

Inúmeras definições estão sendo propostas para cadeias globais de valor. A mais simples identifica uma cadeia como o conjunto de atividades necessárias à produção e à entrega do produto ao consumidor final, incluindo serviços anteriores à produção como P&D, software, design, branding, financiamento, sistemas de integração de atividades, assim como serviços de pós-produção, tais como logística e serviços pós-venda. Existem cadeias orientadas pelo produtor, para produtos de alta tecnologia baseados em capital, e cadeias orientadas para o consumidor, para produtos de massa, baseados em salários reduzidos.

A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio, o produtor adquire seus insumos e emprega fatores de produção. As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado ao produto. O processo se repete no próximo estágio de modo que o valor adicionado anterior se transforma em custo para o próximo produtor. O conjunto de etapas pode ser realizado por uma ou várias firmas, dentro e fora do país, criando cadeia de produção. O interesse recente pelo novo paradigma produtivo tem ocorrido porque: i) os fluxos de comércio decorrentes da terceirização de estágios produtivos estão se intensificando; e ii) tais fluxos se dão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, criando oportunidades de crescimento. Há evidências de que essa nova relação tem sido benéfica aos países em desenvolvimento, dado que se observa um aumento na participação na renda das exportações mundiais auferidas por tais países. As causas que permitiram o surgimento desses fluxos são: i) a drástica redução dos custos de transporte e comunicação; ii) o importante aumento dos investimentos externos; e iii) a liberalização do comércio internacional³⁷.

Nesse novo cenário do comércio mundial, novas problemáticas são levantadas pelos países que desejam aumentar sua participação no comércio internacional: i) as exportações mais competitivas dependem do fornecimento eficiente de insumos, assim como do acesso a produtores e consumidores; ii) a especialização dos países tem maior concentração em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos³⁸.

Dessa forma geral, há impactos diretos na formulação de políticas comerciais, industriais e macroeconômicas. A ampliação de cadeias globais no comércio mundial cria desafios para as estatísticas usuais de comércio, uma vez que as cadeias acentuam problemas inerentes às formas usuais de mensurar fluxos comerciais e requerem a estimação de

³⁷ Backer & Miroudot 2013; Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013.

³⁸ Backer & Miroudot 2013.

outras medidas para que a forma produtiva seja plenamente compreendida. Criam-se novos conceitos como o de comércio em tarefas (*trade in tasks*) contra o antigo comércio de bens (*trade in goods*).

O interesse pelo fenômeno cresce na medida em que os padrões do comércio se alteram: i) os fluxos decorrentes das cadeias vêm ocupando uma parcela significativa do comércio mundial; e ii) esses fluxos de comércio têm ocorrido entre nações de alta tecnologia do Norte e também de baixos salários do Sul. Os novos fluxos de comércio ocorreram, principalmente, para aqueles países no entorno das grandes economias industriais do mundo como EUA, Alemanha e Japão, o que destaca o fato das cadeias terem um caráter marcadamente regional. Por fim, cabe destacar que essas novas relações comerciais não se restringiram apenas a um maior fluxo de bens entre as fronteiras dos países, mas também a um aumento da mobilidade internacional de conhecimento gerencial e produtivo. As firmas estrangeiras levam aos países de montagem não só as partes para serem montadas, mas também o conhecimento de como montá-las, de como gerir a firma montadora e de como entregar o produto gerado.

Algumas características singulares das cadeias explicam a economia mundial recente. A primeira é o aumento da fragmentação da produção e consequente aumento da interdependência dos países, uma vez que a competitividade das exportações reside na oferta de insumos de maneira eficiente, assim como no acesso a produtores finais e consumidores estrangeiros. Já a segunda é o fato de que a especialização dos países tem se dado muito mais em tarefas e funções comerciais do que em produtos específicos. A competição relevante de um país não se dá entre o produto doméstico contra o produto estrangeiro, mas sim, entre quais papéis desempenhar dentro da cadeia de valor. A terceira é a nova estrutura de governança mundial. A análise das cadeias permite a compreensão de que firmas e que países controlam e coordenam atividades produtivas ao longo de uma cadeia.

Outro desafio a enfrentar é que o fenômeno da importância das cadeias no comércio internacional acentua os problemas nas estatísticas usuais de comércio: i) o problema de múltipla contagem e seu potencial superdimensionamento da importância das exportações/importações no PIB; ii) a distorção da importância das importações e exportações no crescimento econômico e na renda; iii) a dificuldade de se compreender o real peso das relações comerciais entre países e a real importância do setor de serviços para o comércio. Além disso, como o comércio, devido às cadeias, se dá por meio de bens intermediários, ou seja, bens que serão insumos no processo produtivo de outras nações, então, para que se explicitar a importância das cadeias é imperativo identificar os fluxos desses bens intermediários. No entanto, tais informações não estão disponíveis diretamente nas bases de dados de comércio. Para que se consigam tais informações é necessário recorrer a classificações alfandegárias detalhadas ou utilizar matrizes de insumo-produto que rastreiam os fluxos de usos ou, ainda, utilizar dados disponíveis para algumas nações de regimes alfandegários especiais provenientes de “comércio de processamento”³⁹.

O fenômeno das cadeias tem importantes impactos em formulação de políticas nacionais. Dentre eles: i) identificam-se os verdadeiros parceiros responsáveis pelo saldo comercial; ii) minoram-se disputas comerciais ao explicitar que barreiras comerciais podem impactar

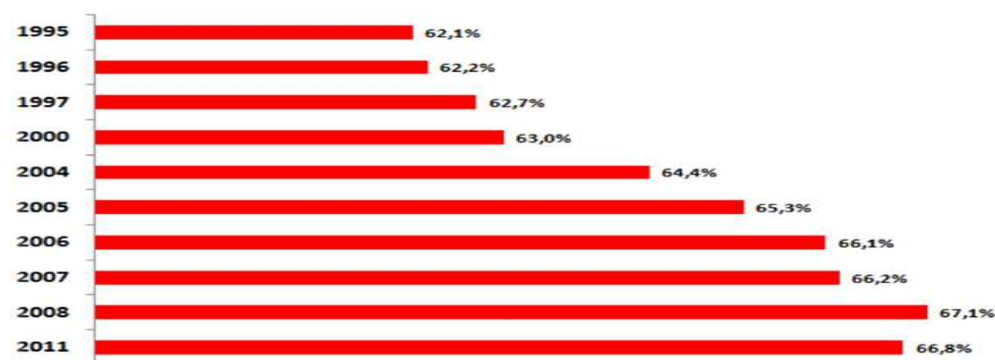
³⁹ Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013.

em produtos domésticos; iii) aumenta-se a preocupação com a propagação de choques macroeconômicos entre os países porque eles são ampliados na presença das cadeias; iv) redimensiona-se a importância dada à importação de empregos pouco qualificados, uma vez que importações podem gerar aumento líquido de vagas de empregos, assim como a especialização em trabalho de mais alta qualificação; v) redimensiona-se a importância de certos países na produção industrial mundial, uma vez que as vantagens comparativas de países estão associadas muito mais a tarefas desempenhadas ao longo da cadeia do que a produtos exportados⁴⁰.

Comércio em valor adicionado e cadeias globais de valor

Ao longo das décadas de 70 e 80, as cadeias já eram evidentes na ascensão e na rápida industrialização de diversos países asiáticos, incluindo China e o sudeste da Ásia. Do ponto de vista do comércio internacional, o que é relevante ressaltar para esses países é o modo de inserção no comércio baseado na fragmentação e na especialização de estágios de produção. Integrando suas cadeias tanto na América do Norte quanto na Europa e também construindo sua própria cadeia regional de valor, esses países asiáticos ganharam cada vez maior relevância no comércio mundial. Mais recentemente, países do leste europeu – como Polônia, República Tcheca e Hungria - também se constituíram como exemplos de regiões em que se optou por uma participação mais expressiva em termos de especialização produtiva. As evidências mostram que o comércio intra-indústria, antes concentrando entre países mais desenvolvidos, hoje é uma constante preponderante nas relações comerciais ao redor do globo, constituindo mais de dois terços de todo o comércio mundial (Gráfico I).

Gráfico I - Participação das exportações de intermediários nas exportações globais



Fonte: WIOD

Dois pontos são importantes considerar, quando se reflete sobre a lógica das cadeias globais de valor: a proximidade geográfica e as demandas subjacentes à integração. Com relação ao primeiro ponto, é inegável que a proximidade geográfica importa para a formação das cadeias globais de valor⁴¹. No entanto, cada vez mais a redução nos custos de transporte e os avanços nas tecnologias de comunicação proporcionam um caráter global às cadeias⁴².

⁴⁰ Baldwin & Lopez-Gonzalez 2013.

⁴¹ Johnson e Noguera, 2012

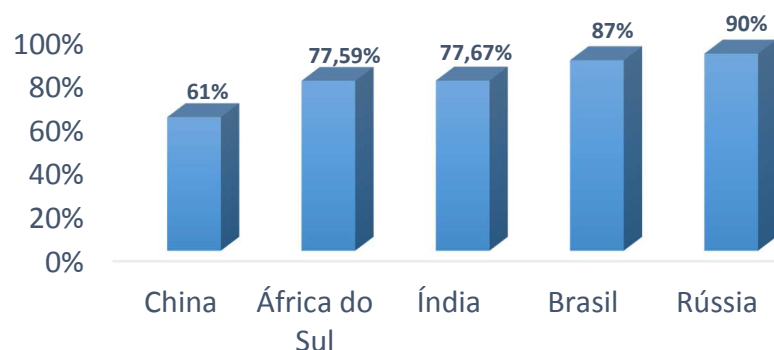
⁴² Baldwin, 2013

Para o segundo ponto, deve-se considerar que a participação nas cadeias requer coordenação, presteza na produção e facilidades de transação. Tais demandas evidenciam não apenas a importância da redução das barreiras ao comércio (tanto tarifárias quanto não tarifárias – tais como regras de origem, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias), mas também a necessidade de boas condições de infraestrutura (logística e força de trabalho qualificada) e de um bom ambiente de negócios⁴³.

Na lógica das cadeias globais, um país que importa pouco e exporta apenas bens produzidos domesticamente, sem insumos, parte e peças de outros países, está fora da integração das cadeias e deslocado dos ganhos advindos das cadeias globalizadas, onde custos de fronteira como tarifas, antidumping e regras de origem são combatidos.

A comercialização de bens intermediários representa parcela significativa do comércio mundial. Uma implicação dessa fragmentação produtiva é a de que deve haver cada vez mais conteúdo estrangeiro nas exportações domésticas⁴⁴, o que significa menos valor adicionado doméstico para cada unidade monetária exportada. Alguns dados evidenciam a importância das cadeias de valor. No Gráfico abaixo, pode-se notar que, no caso da China, por exemplo, para cada dólar exportado, apenas 61 centavos correspondem a pagamentos de fatores domésticos como terra, trabalho e capital, o restante corresponde a pagamentos de fatores utilizados em outros países. No caso brasileiro, apenas 13 centavos remuneram fatores estrangeiros. Os ganhos da China advêm do volume produzido.

Gráfico II – Valor adicionado por exportações brutas



Fonte: TIVA-OCDE/ WTO. 2009

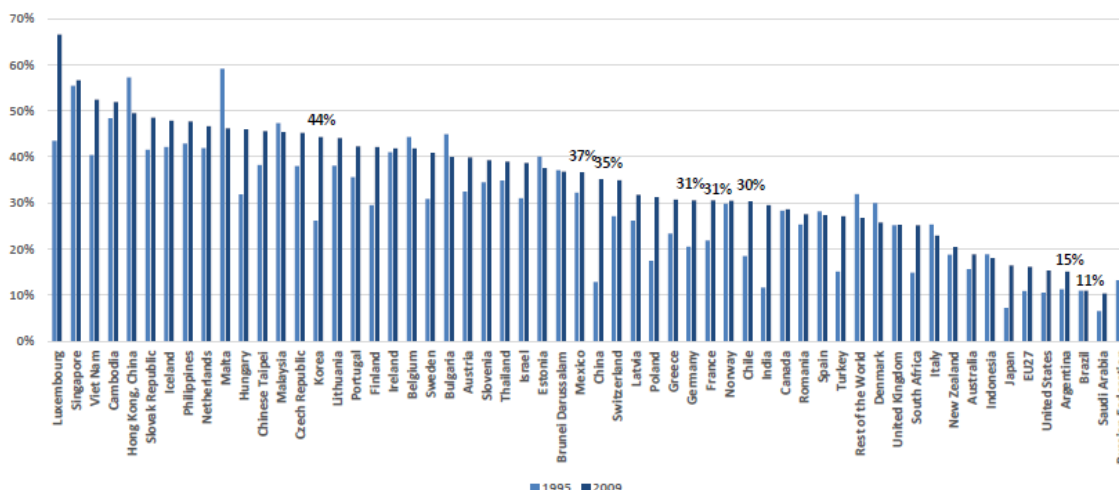
Explicitada a lógica por detrás do comércio em valor adicionado, uma pergunta que se levanta é: qual é o nível de integração do Brasil às cadeias de valor?

O Gráfico III, embora não conclusivo, mostra evidências de que o Brasil não é um país que está posicionado no contexto dessas cadeias, visto que utiliza pouco conteúdo estrangeiro em suas exportações, em comparação aos demais países do globo.

⁴³ Timer et al, 2013

⁴⁴ Johnson e Noguera, 2012

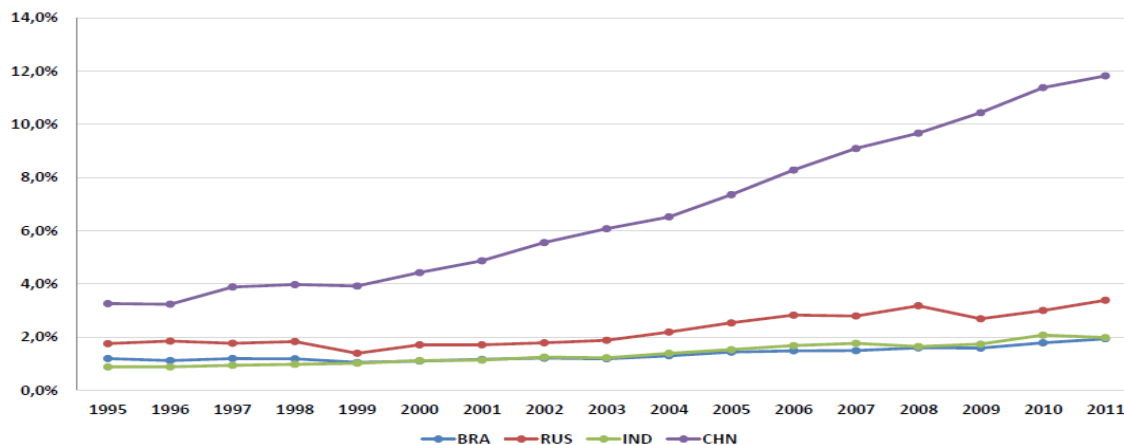
Gráfico III – Quadro Comparativo de Conteúdo Estrangeiro nas Exportações
Foreign Content in Manufacturing exports - 1995 e 2009 - OECD/WTO



Fonte: OECD - WTO

Com relação aos BRICS, apesar do baixo valor adicionado por dólar exportado, verifica-se que a China é o país que mais tem se beneficiado do modelo das cadeias globais (Gráfico IV)

Gráfico IV - Participação nas exportações mundiais em valor adicionado



Fonte: WIOD

A lógica das cadeias globais exige uma ótica diversa para o comércio exterior e para a ótica de valor adicionado. Isso se dá porque as estatísticas tradicionais de comércio em valores brutos podem não mensurar de modo correto algumas características do comércio internacional contemporâneo.

Vale lembrar que a existência de mudanças estruturais na produção de bens intermediários pode ser um sinalizador da especialização em estágios de produção de acordo com a lógica das cadeias de valor. Assim, resta saber em quais estágios das cadeias globais o Brasil irá se inserir setorialmente e em quais estágios o país pode ser competitivo, o que são questões bastante distintas. Nesse sentido, deve-se ter claro que a

capacidade de inserção nas cadeias de valor é dependente das condições de infraestrutura, no seu sentido amplo.

Identificar quais são os principais “gargalos” da economia é condição *sine qua non* para que se tenham recomendações de política que visem uma maior participação no comércio de bens intermediários e nas cadeias globais de valor.

Em síntese, tais evidências indicam que é tempo do Brasil se dedicar, com profundidade, ao estudo das cadeias globais de valor e de como a Política de Comércio Exterior deve incorporar estratégias que permitam maior integração do Brasil a tais cadeias.

Se de um lado as cadeias globais pressupõem uma maior importação de intermediários para a agregação de valor local, a maioria ligada à área de serviços, para posterior exportação, é importante considerar tais impactos à política tarifária atual e de como o nível dos impostos de importação devem ser reconsiderados.

Outro ponto de relevo é se o Brasil deve fazer esforços para a sua integração em cadeias na América do Sul, ou se deve partir para cadeias verdadeiramente globais, com incorporação de intermediários com maior conteúdo tecnológico. Os entraves gerados pela ineficiência da infraestrutura, o elevado custo aliados a burocratização das atividades comerciais e o nível tarifário são os grandes entraves à concretização desse objetivo.

Qualquer que seja a opção, a estratégia de acordos preferenciais de comércio com países mais desenvolvidos será fundamental para a obtenção de maior competitividade e para o acesso à inovação tecnológica.