

Relatório sintético da reunião BID – CEBRI sobre política comercial (01 de dezembro de 2017)

1) A introdução ao tema

As discussões foram introduzidas pelo economista do BID, Maurício Mesquita Moreira, que fez uma apresentação contemplando um diagnóstico sobre a atual política comercial brasileira e propostas para atualizá-la, com base em dois eixos:

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

Duas propostas de política foram apresentadas pelo economista do BID:

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

2) Síntese das discussões

Especialmente no que se refere ao diagnóstico da atual política comercial brasileira e à constatação de que ela constitui um desincentivo à produtividade e à integração do país ao mundo, houve um amplo consenso entre os participantes da reunião. Além disso, as propostas associadas a este tema absorveram grande parte do tempo de

reunião. À estratégia proposta para o MERCOSUL e para a América Latina como um todo dedicou-se parcela pequena do tempo e as observações apresentadas se concentraram na proposta de retroagir o MERCOSUL para o modelo de área de livre comércio.

2.1. A reforma da política comercial

Três questões dominaram as discussões sobre a reforma da política comercial brasileira:

- a alternativa entre liberalização unilateral e negociada através de acordos preferenciais;
- a relação entre a reforma tarifária e outras reformas de políticas públicas; e
- a economia política da reforma comercial no Brasil.

As discussões sobre cada um destes temas será resumidamente apresentada a seguir.

a) abertura unilateral ou liberalização negociada?

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

Um dos participantes apresentou três razões para que a reforma tenha uma dimensão unilateral: a urgência é a primeira delas, já que negociações comerciais são lentas têm longos períodos de implementação e os efeitos da liberalização gerada sobre a produtividade levariam uma geração para se materializar. Outra razão estaria associada à credibilidade e à terceira à possibilidade de associar à reforma da tarifa uma “cesta de medidas” que poderiam mitigar, aos olhos do setor empresarial, os custos de curto prazo da abertura (facilitação de comércio, promoção comercial e outras medidas, cujo cronograma de implementação estaria vinculado ao de redução de tarifas).

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

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

Um dos participantes sugeriu que, em face das resistências empresariais e burocráticas à liberalização unilateral (ver item c, abaixo), a reforma da tarifa poderia se fazer “pelas bordas”, por exemplo, reduzindo-se (ou eliminando-se) picos tarifários e reduzindo-se as alíquotas de bens de capital e intermediários. Para outro participante, esta estratégia poderia gerar ou até agravar distorções tarifárias.

O único representante do setor empresarial presente à reunião vocalizou posição contrária à abertura unilateral, argumentando que a reciprocidade que se pode obter através da negociação de acordos bilaterais – e da redução de tarifas a eles associada – é relevante para o crescimento das exportações das empresas brasileiras e para a manutenção no Brasil de linhas de produção que, de outra forma, seriam transferidas pelas empresas para outros países.

Um participante sugeriu que se evitasse usar a expressão “abertura unilateral”. A contraposição entre abertura “unilateral” e “negociada” gera a percepção de que o país está abrindo mão de seu poder de barganha para obter melhores condições de acesso a mercados estrangeiros e que, portanto, trata-se de iniciativa contrária aos interesses nacionais. Ainda que essa não seja a experiência internacional, uma vez que a maioria dos acordos comerciais negociados nos últimos anos se deu entre países que já praticam tarifas muito inferiores às brasileiras, esse é um argumento recorrente. Alguns participantes sugeriram trocar “unilateral” por “autônoma” ou “soberana”.

b) Reforma tarifária e revisão de outras políticas públicas relacionadas ao comércio

A necessidade de medidas de política que acompanhem ou complementem uma reforma tarifária foi o foco do segundo eixo de discussão. Na realidade, o tema foi levantado a partir de dois tipos de preocupações:

- a primeira se relaciona à efetividade da reforma tarifária como iniciativa de liberalização e parte da pergunta: quão importante é a redução das tarifas dentro de uma agenda de revisão de um amplo conjunto de instrumentos e mecanismos de política comercial e industrial que aumentam significativamente o grau de proteção conferido pelas tarifas?

Mais de um participante levantou este tema, listando diversos mecanismos e chamando a atenção para o fato de que, além de aumentar a proteção conferida pelas tarifas, eles agregam complexidade e falta de transparência à alocação de incentivos e proteção pelas políticas públicas. Para alguns participantes, uma reforma comercial

que não incluísse a revisão e eliminação de vários destes mecanismos perderia muito em eficácia.

- a segunda diz respeito aos custos da reforma tarifária para os produtores domésticos e à necessidade de mitigá-los através de políticas públicas. Já se fez aqui referência à proposta de “casar” o cronograma de reforma tarifária ao de introdução de reformas que criem condições para redução de custos de produção e exportação no Brasil (facilitação, infraestrutura, etc.). Também foi levantada a necessidade de que, durante o período de liberalização unilateral a taxa de câmbio evolua de forma condicionada ao das tarifas em queda, fornecendo um tipo de proteção transitória ao longo do processo. O único representante do setor empresarial presente na reunião chamou a atenção para os riscos de uma abertura unilateral sem que os fatores que estão na origem do Custo Brasil sejam alterados, especialmente na área de tributação. Alguns participantes observaram que “amarra” a reforma comercial a uma correção antecipada de todas as distorções anti-competitivas no Brasil implicaria deixar de lado aquela agenda.

c) A economia política da reforma comercial

A longa tradição protecionista no Brasil explica porque o Brasil tem até hoje enorme dificuldade para transitar para um modelo de crescimento e de industrialização que supere a lógica da substituição de importações. Mais de um participante ressaltou que, para explicar a resiliência do protecionismo no Brasil, as idéias contam, não bastando fazer referência aos interesses econômicos dos atores.

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

Por outro lado, os setores exportadores e competitivos também não se destacam pela agressividade na defesa de interesses ofensivos na agenda comercial. Para grande parte do setor agropecuário, as negociações comerciais perderam relevância desde o início do boom de preços das *commodities* agrícolas. Ademais, mais recentemente, setores do *agribusiness* solicitaram e obtiveram proteção contra importações em setores em que o Brasil aparece entre os maiores produtores e exportadores mundiais.

Estes fatores explicariam o ceticismo de vários dos participantes frente às perspectivas de uma reforma comercial e especialmente de uma revisão tarifária unilateral. Parece remota a hipótese de que o novo governo, que se inicia em 2019, leve a cabo uma reforma ambiciosa nessa área.

2.2. O MERCOSUL e a América Latina e Caribe

Como já mencionado, este tema praticamente não foi discutido pelos participantes da reunião. Isso é particularmente verdadeiro em relação às propostas apresentadas para a convergência de esquemas de integração na ALC, que foi objeto de um ou outro comentário favorável, mas ao mesmo tempo cético, tendo em vista que essas questões estão em pauta, sem registrar avanços, há mais de uma década.

Em relação ao MERCOSUL, a questão que gerou alguns comentários diz respeito à proposta de retroação do modelo de integração para uma área de livre comércio. A proposta parece ter gerado alguma preocupação, entre poucos participantes, relacionada aos eventuais custos políticos de uma decisão que sinalizaria, em alguma medida, um desengajamento do Brasil frente ao projeto subregional e sobretudo ao relacionamento com a Argentina.