ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra Polónia

Working Paper

Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: O caso do Brasil

Texto para Discussão, No. 2069

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Veiga, Pedro da Motta; Rios, Sandra Polónia (2015) : Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: O caso do Brasil, Texto para Discussão, No. 2069, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121597

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2069
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BRASIL

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

ipea

2069
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, março de 2015

INSERÇÃO EM CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BRASIL

Pedro da Motta Veiga[1]
Sandra Polónia Rios[2]

1. Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
2. Diretora do Cindes e bolsista do PNPD na Dinte do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Ruy Silva Pessoa

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F13; F15; F63; L52

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL DO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS 8

3 CADEIAS DE VALOR E AGENDA DE POLÍTICAS COMERCIAIS E INDUSTRIAIS 27

4 O ENFOQUE DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS 34

5 CONCLUSÕES 42

REFERÊNCIAS 43

SINOPSE

O texto procura analisar as políticas comerciais e industriais no Brasil à luz do enfoque normativo das cadeias globais de valor. A análise do caso brasileiro mostra que as políticas adotadas pelo país no período recente sinalizam na direção contrária das prescrições emanadas da literatura de cadeias globais de valor.

Palavras-chave: política comercial; integração econômica; desenvolvimento econômico; política industrial.

ABSTRACT

This article aims to analyze trade and industrial policies in Brazil in light of the normative approach of the global value chains. The analysis of the Brazilian case shows that the policies recently adopted by the country point to the opposite direction from the prescriptions of the global value chains literature.

Keywords: trade policy; economic integration; economic development; industrial policy.

1 INTRODUÇÃO

A difusão de cadeias globais de valor gerou uma enorme literatura sobre o tema, em geral focada na dimensão empresarial ou setorial do fenômeno. Gradualmente, o debate se deslocou para a esfera da economia como um todo e ganhou uma dimensão normativa, concretizada pela ideia de que existem políticas que favorecem ou desfavorecem a conexão das economias nacionais às cadeias de valor e que tal conexão tem o potencial para gerar mais benefícios do que custos para as economias que adotam políticas pró-cadeias.

Esse argumento normativo parece mais consistente quando aplicado a economias pequenas e a países pouco desenvolvidos, aparecendo a conexão às cadeias como uma espécie de via rápida para uma industrialização menos exigente em integração vertical. Mas sua aplicação é mais difícil no caso de economias que já estabeleceram uma base industrial relativamente diversificada – com algum grau de integração vertical. A validade do argumento também é condicionada pelo padrão de especialização internacional (setorial e geográfico) das economias nacionais.

A análise do caso brasileiro é particularmente rica para a discussão dessas questões. Afinal, o Brasil teve êxito em sua estratégia de industrialização por substituição de importações, sua indústria registra elevado grau de integração vertical e vem perdendo competitividade internacional há mais de uma década.

A resposta padrão dos formuladores de política brasileiros aos desafios enfrentados pela indústria, nos últimos anos, tem sido a utilização generalizada de instrumentos típicos da política industrial e comercial do período de substituição de importações. Os resultados pífios desta estratégia, no plano do desempenho e da competitividade industrial, têm gerado críticas que veem na baixa conexão da indústria brasileira às cadeias globais de valor o principal elemento explicativo daqueles resultados. A conexão às cadeias aparece então, neste diagnóstico, como uma panaceia para os problemas da indústria, o que corresponde a ignorar aspectos centrais do funcionamento das cadeias de valor, bem como a relevância de certos fatores que condicionam a conexão de uma economia nacional a tais cadeias.

Este trabalho pretende discutir a dimensão normativa do enfoque das cadeias de valor, tendo em conta o caso brasileiro. Para tanto, na seção 2, é apresentada uma descrição da concepção e das tendências da política comercial e da política industrial com

impactos sobre o comércio praticadas pelo Brasil no período recente. A seção 3 recupera a discussão sobre a dimensão normativa do enfoque das cadeias de valor, buscando qualificar este debate e evitando as posições simplificadoras que têm peso expressivo no debate sobre a relação entre a economia brasileira e as cadeias de valor. A seção 4 traz para o caso brasileiro o debate normativo, analisando o grau de (in)compatibilidade da política comercial brasileira *vis-à-vis* dos pressupostos e recomendações do enfoque das cadeias de valor. A seção 5 conclui.

2 A POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL DO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

A formulação da política comercial e industrial no Brasil tem sido orientada, nos últimos cinquenta anos, essencialmente, por objetivos de desenvolvimento econômico, com a consolidação de um parque industrial diversificado e integrado verticalmente. Como resultado, predominam nas políticas comerciais e industriais instrumentos voltados para preservar uma limitada exposição ao comércio internacional, com forte viés protecionista. Essas características perpassam os diversos âmbitos das políticas comerciais e industriais no Brasil e, em sua essência, sobreviveram, inclusive, às reformas liberalizantes da primeira década dos anos 1980.

Essa tradição de política tem suas raízes na experiência brasileira de industrialização bem-sucedida das décadas de 1950 a 1970. Além dos mecanismos de política industrial – incentivos fiscais e creditícios – destinados a estimular o desenvolvimento dos diversos elos da cadeia produtiva industrial, as políticas comercial e econômica externas estiveram orientadas para "neutralizar" os fatores externos percebidos como ameaça aos objetivos de desenvolvimento industrial.

Essas características foram apenas parcialmente impactadas pela liberalização comercial dos anos 1990: seus condicionantes fundamentais, que inspiraram as políticas de substituição de importações do período anterior, continuaram a prevalecer após a "década liberalizante". De fato, embora tenha reduzido de forma importante as tarifas nominais de importações, a liberalização comercial implementada na primeira metade dos anos 1990 gerou uma estrutura de proteção baseada na escalada tarifária, que favoreceu setores que contaram, durante boa parte dos últimos cinquenta anos, com políticas industriais setoriais específicas: automobilística, eletroeletrônica, têxteis e confecções e

bens de capital, entre outros. Muitos desses setores foram beneficiados por regimes de política industrial que garantiam incentivos para investimentos e produção.

De outro lado, o objetivo manifesto da política comercial montada a partir de meados dos anos 1960 foi aumentar e diversificar as exportações, sem alterar a estrutura de barreiras às importações, que constituíam elemento central da estratégia de desenvolvimento industrial.

A intensidade do uso dos diferentes instrumentos de política variou no tempo até que, na década de 1980, a degradação da situação macroeconômica e as pressões dos principais parceiros comerciais do Brasil (especialmente os Estados Unidos) começaram a funcionar como restrições ao desenho e à implementação da política de exportação. Diversos instrumentos de política operacionalizados a partir dos anos 1960 e 1970 foram sendo gradualmente desativados na segunda metade da década de 1980, e essa desmobilização atingiu inclusive a agência executora da política, a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), extinta em 1990.

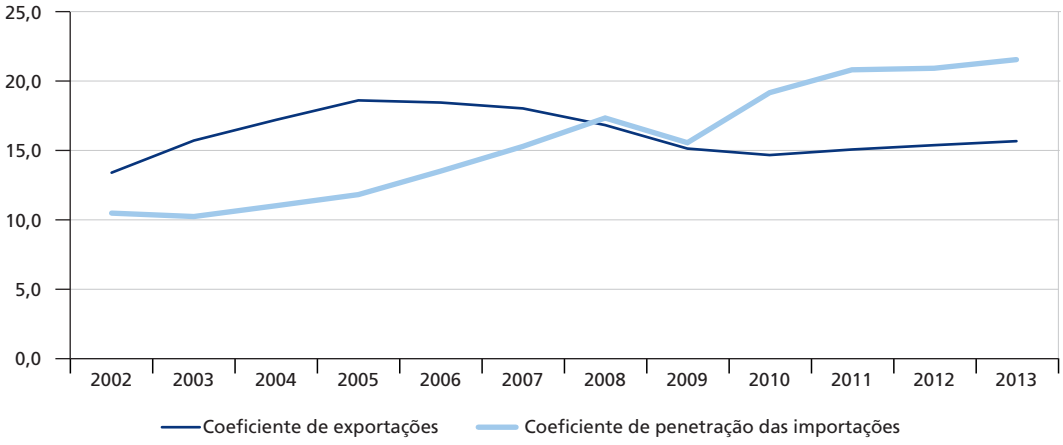
Quando a exportação volta a aparecer como uma das prioridades governamentais – depois do Plano Real –, a estabilização macroeconômica e os compromissos multilaterais já se haviam consolidado como "restrições" ou condicionantes que deveriam ser levados em conta no desenho dos instrumentos da política de exportação.

Após a década "liberalizante", as políticas comercial e industrial brasileiras passaram por um período de relativa estabilidade, sem que houvesse mudanças expressivas em seus principais instrumentos. Essa situação de estabilidade sofre guinada importante a partir de 2010, quando os instrumentos de proteção à produção nacional voltaram a ganhar peso no *mix* de mecanismos que compõem a política comercial brasileira. Em um primeiro momento, a resposta do governo brasileiro à crise financeira internacional, nessa área de políticas, esteve mais voltada para fortalecer a oferta de financiamento às exportações do que para elevar o grau de proteção à indústria nacional. Mas essa postura foi mudando a partir de 2010, em resposta aos fracos resultados apresentados pela produção industrial e à tendência de aumento nos coeficientes de importação no Brasil.

Apesar dos esforços para proteger a indústria doméstica e aumentar o conteúdo nacional dos bens fabricados no Brasil, o que se viu no período recente foi um vigoroso

crescimento do coeficiente de penetração de importações na indústria de transformação. De fato, a expansão da demanda doméstica foi suprida, em grande medida, pelo crescimento de importações.

GRÁFICO 1
Coeficiente de exportações e coeficiente de penetração das importações para indústria de transformação – a preços constantes anuais (2002-2013)



Fonte: CNI (2014).
Elaboração dos autores.

2.1 A política de proteção

A liberalização comercial unilateral no Brasil, iniciada no final da década de 1980 e concluída em 1993, eliminou ampla gama de barreiras não tarifárias fronteiriças e reduziu a tarifa média nominal[1] de 57,5%, em 1987, para algo em torno de 13%, em 1993. Em 1994, no contexto da implantação do Plano Real, algumas reduções tarifárias adicionais foram aplicadas e a tarifa média nominal reduziu-se para 11,2%.

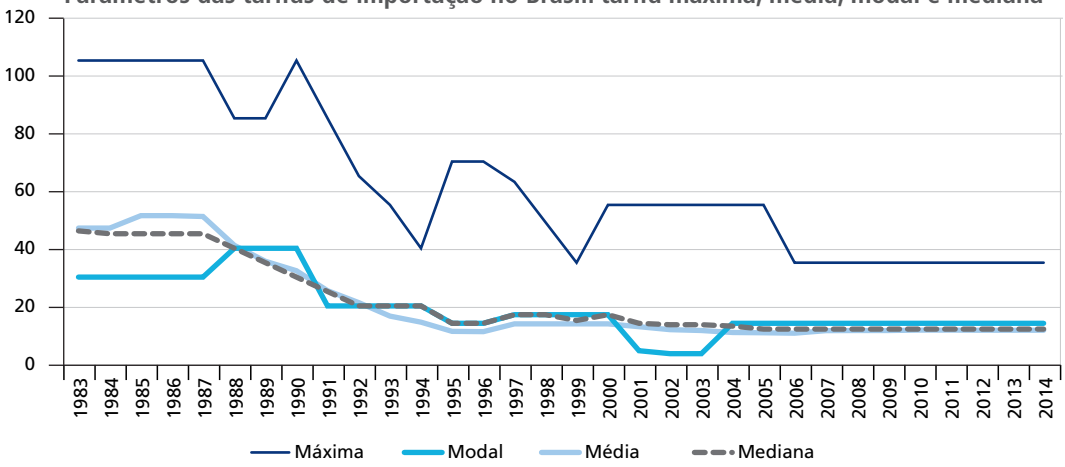
A abertura comercial marcou uma inflexão importante na trajetória das políticas industriais e de comércio exterior do Brasil – até então voltadas para o único objetivo de substituir importações e promover a implantação de novos setores industriais no país. Essa inflexão tem menos a ver com a intensidade da exposição à competição externa produzida pela liberalização do que com a mudança de sinal que ela representou para os agentes econômicos: a competição com produtos importados passou a ser um instrumento de política industrial.

1. Média aritmética das alíquotas do imposto de importação para todos os produtos descritos na nomenclatura brasileira.

Nos anos seguintes, a pressão advinda da abertura comercial promoveu um notável processo de seletividade, que foi principalmente do tipo intrassetorial, na estrutura industrial brasileira, com a saída de empresas menos produtivas e com menor capacidade de se adaptar a um ambiente competitivo.

Essa evolução acirrou pressões protecionistas, que em alguma medida encontraram eco nos formuladores de política, resultando em uma moderada reversão do processo de abertura comercial: em 1997, a tarifa média aumentou 4,5 pontos percentuais (p.p.) acima do observado em 1994. Esse aumento de proteção foi sendo paulatinamente retirado nos anos seguintes, voltando em 2004 aos níveis médios prevalecentes em 1996. Desde então, a política tarifária não sofreu alterações importantes, como pode ser observado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Parâmetros das tarifas de importação no Brasil: tarifa máxima, média, modal e mediana



Fonte: Brasil ([s.d.]b).

Entretanto, a partir de 2010, a apreciação do real e o forte crescimento das importações industriais levaram a uma importante mudança no ambiente em que se definem e se implementam as políticas industriais e comerciais no Brasil. O expressivo crescimento das importações, que registraram taxa de variação de 42,2% em 2010, e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado (39,4%, em 2010, contra 55% no início do primeiro governo Lula) geravam crescente pressão do setor industrial por maior ativismo na política comercial.

A resposta a essas demandas veio, inicialmente, sob a forma de medidas não tarifárias – aumento do número de produtos sujeitos a direitos *antidumping*, exigência de conteúdo local para acesso a benefícios fiscais e creditícios em diversos setores e preferências para empresas brasileiras em compras governamentais. A nova orientação foi reforçada por iniciativas adicionais de aumento da proteção à produção doméstica, com a elevação de 1 p.p. sobre os encargos de PIS e Cofins (impostos indiretos) cobrados sobre os produtos importados e o aumento de tarifas de importação de cem produtos em 2012.

Ao longo de 2011 e 2012, foram implementadas 49 resoluções da Câmara de Comércio Exterior (Camex) que alteraram a estrutura tarifária brasileira. Em 2012, a tarifa média era 1 p.p. superior à que vigorava em 2006.[2] A composição da lista de cem produtos que tiveram suas tarifas aumentadas é surpreendente do ponto de vista da agenda de competitividade: com exceção de batatas, talheres e alguns tipos de papéis, os demais produtos da lista eram insumos (químicos e siderúrgicos em sua maioria), partes e peças para produtos diversos e bens de capitais. A média das tarifas aplicadas aos cem produtos antes da decisão era de 13,7%. Essa média foi elevada para 23,6% – um aumento de cerca de 10 p.p. Se essas tarifas já são elevadas em termos absolutos, a comparação com os níveis vigentes em outros países emergentes torna a decisão ainda mais surpreendente. Na África do Sul, a média das tarifas desses cem produtos é 5,0%; na China, 7,5%; na Coreia do Sul, 5,1%; na Índia, 8,5%; no México, 4,5%; e na Turquia, 3,7%.

Contestações de empresas e representantes empresariais que tiveram seus custos de produção aumentados e, de modo mais geral, as pressões inflacionárias, que se faziam sentir mais intensamente durante 2013, levaram o governo a não prorrogar a decisão, voltando as tarifas dos produtos aos seus níveis originais.

2.1.1 Proteção a produtos intermediários e a bens de capital

Em artigo em que discutem políticas comerciais voltadas para favorecer a inserção do Brasil em cadeias globais de valor, Baumann e Kume (2013) fazem uma comparação entre as tarifas brasileiras e de outros países em desenvolvimento para

2. O aumento no imposto de importação para esses cem produtos corresponde à implementação pelo Brasil da Decisão do Conselho Mercado Comum do Mercosul (CMC) nº 39/2011, que autorizou os Estados-parte a elevar por doze meses prorrogáveis as alíquotas do imposto de importação de extrazona de cem produtos não constantes da lista de exceções à tarifa externa comum – TEC (Camex, 2011).

produtos intermediários e bens de capital. Os autores chamam a atenção para o fato de que todos os países analisados promoveram liberalização das importações na primeira década do século XXI para bens intermediários (com exceção da Coreia do Sul) e para bens de capital (com exceção da Indonésia). As tarifas brasileiras para os dois grupos de produtos eram superiores às dos demais países em 2010, como pode ser observado na tabela 1. Desde então, os movimentos realizados no Brasil foram na direção da elevação pontual de algumas dessas tarifas, o que deve ter aumentado a diferença entre as práticas brasileiras e as dos demais países.

Ademais, a maioria desses países – todos, com exceção de Índia e Brasil – negociaram acordos preferenciais com parceiros que fazem parte de cadeias de valor nas quais suas indústrias estão inseridas. Isso significa que as tarifas efetivamente cobradas por esses países são inferiores às que aparecem na tabela 1.

TABELA 1
Tarifa aduaneira média de bens de capital e bens intermediários: países e anos selecionados
(Em %)

	Bens de capital			Bens intermediários		
País	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Brasil	16,9	13,2	13	13,9	10,7	11,7
China	14,4	8,1	7,7	14,4	7,9	7,4
Coreia do Sul	7,2	5,9	6	8	11,2	11,1
Filipinas	4,2	2,8	2,9	5,9	5	4,9
Índia	26,7	14,1	8,4	32,7	17,4	10
Indonésia	4,4	3,8	5,5	7,3	6,1	6
Malásia	5,1	4,2	3,6	7,1	6,8	6,6
México	13,1	9,5	3,2	14,8	11,8	6,1
Tailândia	10,5	6,4	5,5	14	6	4,4

Fonte: Baumann e Kume (2013).

A proteção a produtos intermediários tem ainda sido reforçada no Brasil pelo recurso mais frequente a medidas de defesa comercial que incidem principalmente sobre essa categoria de bens. Como se pode verificar na tabela 2, tem sido crescente o número de investigações de *dumping* iniciadas, como também o número de investigações encerradas com imposição de direitos. Desde 2012, o Brasil passou a ser, dentre os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), o país que mais abre investigações de *dumping* e o segundo país que mais impõe direitos *antidumping*.

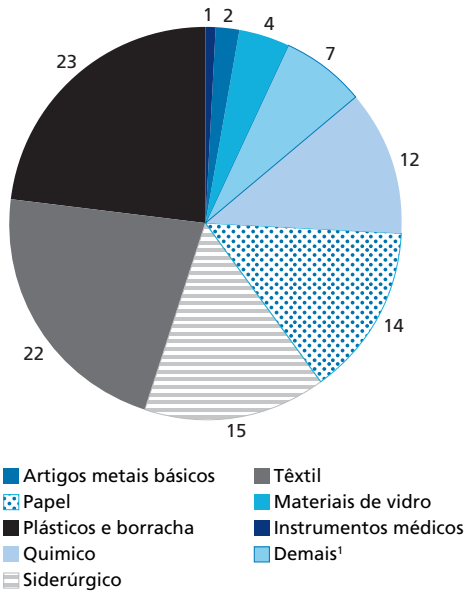
TABELA 2
Ações *antidumping* – Brasil (jan.-dez./2008-2013)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de ações iniciadas	23	9	37	16	47	54
Número de medidas provisórias aplicadas nas ações iniciadas	11	0	13	3	6	0
Investigações encerradas	13	22	7	26	32	39
Investigações encerradas com medidas definitivas aplicadas	11	16	4	13	15	26

Fonte: Brasil ([s.d.]a).
Elaboração dos autores.

As medidas *antidumping* aplicadas no Brasil concentram-se em produtos intermediários: 91% das investigações de *dumping* iniciadas no período 2008-2013 tiveram como alvo produtos siderúrgicos, químicos, plásticos e borracha, elétricos e mecânicos, metais básicos, minerais, materiais de cimento e matérias-primas para a indústria de papel e têxtil e 88% das medidas aplicadas atingiram os mesmos produtos (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Aplicação de medidas *antidumping* (setores afetados) e participação do setor sobre o total de medidas aplicadas (2008-2013)
(Em %)



Fonte: Cindes (2014).
Nota: ¹Aparelhos elétricos e mecânicos; calçados; materiais de cerâmica e cimento; minerais, objetos de vidro e miscelânea de consumo.

Medidas de proteção aplicadas sobre produtos intermediários têm efeitos particularmente danosos sobre os produtores que estão a jusante na cadeia produtiva quando

são aplicadas a produtos cuja oferta é fortemente concentrada em poucos fornecedores, como tem sido observado em diversos casos no Brasil.[3]

Se a proteção aos bens intermediários no Brasil é elevada para padrões internacionais e a combinação de alterações pontuais nas tarifas cobradas com as medidas *antidumping* aplicadas tem elevado ainda mais essa proteção, o mesmo acontece com a política tarifária para setor de bens de capital – ao menos no que se refere às tarifas de importação. Na maioria dos países, as tarifas de importação médias sobre bens de capital são inferiores às impostas aos produtos intermediários. Esse não é o caso do Brasil, que, além de cobrar tarifas mais elevadas para máquinas e equipamentos do que para insumos industriais, pratica níveis de proteção bastante superiores aos verificados nos demais países em desenvolvimento (tabela 1).

Para atenuar os impactos negativos dessa política sobre os custos do investimento, tem sido criado um expressivo número de ex-tarifários – mecanismo pelo qual o governo reduz temporariamente a alíquota do imposto de importação para bens de capital e de informática e telecomunicações sem similar nacional ou para produtos específicos em razão de desabastecimento interno. Há atualmente em vigência um número superior a 4 mil ex-tarifários.

Como a estrutura tarifária brasileira contém 10.031 linhas tarifárias a oito dígitos, das quais 1.606 se referem a bens de capital, isso significa que esses benefícios criaram cerca de três exceções por linha tarifária relativa a bens de capital e de informática. O estatuto do ex-tarifário estimula as empresas que estão realizando investimentos a escolher equipamentos sem similar nacional, a fim de evitar o imposto de importação. Se o imposto fosse mais reduzido, o diferencial de preços entre equipamentos importados e nacionais seria menor e a pressão competitiva das importações estimularia a eficiência da indústria doméstica, tornando, eventualmente, o binômio qualidade/preço favorável aos produtores locais.

Além de requerer um microgerenciamento que impõe custos à gestão pública e às empresas que pleiteiam o benefício, a combinação entre ex-tarifários e os níveis

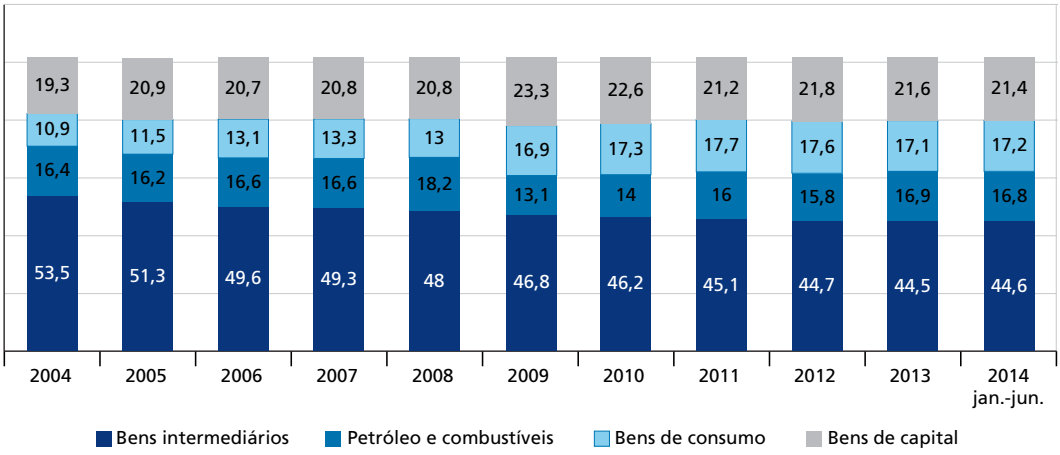
3. Ainda que insumos possam ser importados por meio de regimes especiais de tributação, como o *drawback* e outros, eles, em geral, valem apenas para produtos exportados, e não para aqueles dirigidos ao mercado doméstico. Esses mecanismos são insuficientes por, pelo menos, três motivos: *i)* eles implicam perda de economias de escala se, para beneficiar-se dos regimes especiais, os insumos importados tiverem de ser usados apenas na produção para exportação; *ii)* a produção voltada para o mercado doméstico não goza desse benefício, mas terá de concorrer com produtos importados provenientes de países com custos de produção muito inferiores; e *iii)* os regimes especiais de tributação são de difícil acesso por empresas de pequeno porte, fazendo com que seja difícil que essas empresas beneficiem-se de tais mecanismos.

atuais do imposto de importação sobre bens de capital indica que a atual estrutura de proteção não protege efetivamente a indústria doméstica e eleva os custos dos usuários dos bens supostamente protegidos.

Apesar dos esforços para proteger a indústria doméstica e aumentar o conteúdo nacional dos bens fabricados no Brasil, o que se viu no período recente foi um vigoroso crescimento do coeficiente de penetração de importações na indústria de transformação, como se observou no gráfico 1.

A pauta de importações brasileiras é dominada por produtos intermediários (44,6%) e por bens de capital (21,4%), enquanto os bens de consumo representam apenas 17,2% do total das importações (Brasil, 2014b, p. 25).[4] Entretanto, nos últimos dez anos, desde 2004, a participação dos intermediários caiu 10 p.p., enquanto a participação dos bens de consumo aumentou 6,2 p.p. e a de bens de capital cresceu 2,2 p.p. Ou seja, embora os bens de produção continuem dominando a pauta de importações brasileiras, são as importações de bens de consumo que vêm apresentando crescimento mais forte, indicando que a perda de competitividade da produção nacional é mais acentuada nesse segmento. A elevada proteção de que gozam diversos desses produtos, com tarifas de importação de até 35%, não tem sido suficiente para compensar os elevados custos domésticos e o lento crescimento da produtividade.

GRÁFICO 4
Importação por categorias de uso – participação (2004-2013 e jan.-jun./2014)
(Em %)



Fonte: Brasil (2014b, p. 25).

4. Dados de janeiro a junho de 2014.

2.1.2 Políticas industriais com impactos potenciais no comércio

O conjunto de instrumentos mobilizados para a definição dos contornos de uma estratégia defensiva a partir de 2010 teve como eixo central o aumento do "conteúdo nacional" dos bens fabricados no Brasil. O corte setorial dos instrumentos de política também se tornou mais nítido. O exemplo mais notável é dado pelo setor automotivo, para o qual o governo formulou um novo regime setorial. Mas o exame do conjunto de instrumentos mobilizados indica que os setores de bens de capital (incluindo-se aí veículos automotores classificados nesta categoria de bens, como caminhões), de fármacos e alguns setores intensivos em mão de obra também foram mais intensamente beneficiados por mecanismos especiais de incentivo.

Quatro foram os instrumentos mais diretamente relacionados ao comércio mobilizados pelo governo brasileiro nos últimos anos na área da política industrial:

- Financiamento à produção e ao investimento

  Ao longo dos últimos anos, os recursos disponibilizados pelo Tesouro Nacional para financiamento aos investimentos, à produção e à exportação pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram sendo sucessivamente ampliados. De acordo com Almeida (2013), o volume de empréstimos do BNDES que pode ser subsidiado com recursos do Tesouro cresceu sete vezes entre 2009, quando foi criado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), e 2013.

  Tais operações entre o Tesouro e o BNDES respaldaram, a partir de 2012, reduções sucessivas de taxas de juros praticadas pelo banco. O pano de fundo dos seguidos aportes de capital do Tesouro ao BNDES, bem como do estabelecimento de condições de financiamento mais favoráveis para os clientes do banco – chegando inclusive, no período mais recente, à prática de juros reais negativos em certas linhas – tem sido o quadro de baixo crescimento econômico e, sobretudo, de redução das taxas de investimento da economia que marcou o governo Dilma.

- Desoneração da folha de pagamentos

  A medida consiste na eliminação da contribuição patronal do INSS de 20% sobre a folha de pagamentos com compensação parcial de nova alíquota de 1% ou 2% (dependendo do setor) sobre faturamento bruto, excluída receita bruta de exportações. Concebida originalmente como um mecanismo para beneficiar setores intensivos em mão de obra, como confecções, calçados e artefatos de couro, móveis e *software*, a desoneração da folha de pagamento das empresas foi sendo gradualmente estendida a outros setores, em boa medida em função de mudanças operadas pelo Legislativo nas regras propostas pelo Executivo.

Essa é uma medida voltada para estimular o emprego, mas não estimula ganhos de produtividade, uma vez que pune as empresas que têm menor relação entre folha de pagamentos e faturamento.

- Regimes setoriais de investimento

  É nesta área de política – combinada com a de financiamento público ao investimento através do BNDES – que os grandes objetivos de política industrial recente têm sido operacionalizados: aumento do conteúdo nacional, reversão daquilo que se percebe no governo como "perda de densidade" de certas cadeias produtivas etc.

  Os mais relevantes regimes setoriais de investimento voltam-se para setores ou linhas de produtos dominados por empresas de origem estrangeira, ou seja, acabam sendo regimes de atração de investimentos externos, focados em setores específicos. É o caso, por exemplo, do regime definido em junho de 2011 para a produção de *tablets* no país, através da regulamentação do Processo Produtivo Básico para estes bens, estabelecendo percentuais crescentes anuais de nacionalização para os seus componentes – variando de 20% a 80% (95% para placa-mãe) até 2014 e estendendo os incentivos fiscais da Lei de Informática (redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI) para a sua produção no Brasil.

  Mas sem dúvida o exemplo mais completo de regime setorial de investimento adotado nos últimos anos é o novo regime automotivo. O setor automotriz vem sendo, desde 2010, o alvo de medidas governamentais voltadas para impulsionar o crescimento (a isenção do IPI sendo a medida mais conhecida adotada em favor do setor). O novo regime para o setor define a concessão de benefícios tributários aos produtores nacionais a vigorar no período 2012-2017, condicionada ao cumprimento de exigências de conteúdo local e realização de dispêndios e atividades de pesquisa tecnológica.

  A disseminação de políticas de conteúdo local baseadas em processos produtivos básicos por vários setores da economia tem provocado reações divergentes por parte de empresários e analistas. Enquanto alguns defendem essa opção de política como forma de promover o adensamento das cadeias de valor na economia brasileira, aumentando o valor agregado doméstico, outros advertem para os entraves que elas criam à integração das firmas brasileiras às cadeias internacionais de valor e para o engessamento que os processos produtivos básicos causam às decisões empresariais e à utilização da combinação mais eficiente de insumos e bens de capital nacionais e importados.

- Compras governamentais

  A decisão de conferir preferência a produtores domésticos de bens e serviços em compras governamentais do governo federal foi anunciada em maio de 2010, no último ano do governo Lula. A preferência seria de até 25% para produtores

nacionais nas compras governamentais. Na regulamentação da decisão, em agosto de 2011, definiu-se que o foco da medida estaria nos setores de saúde, defesa, têxtil e confecções, calçados e tecnologia da informação e comunicação. Em novembro do mesmo ano, foram publicadas as regras para controle de origem dos bens e serviços com vistas à aplicação da margem de preferência estabelecida.

Na sequência, foram sendo definidas as margens de preferência a vigorar para os diferentes setores incluídos no programa: retroescavadeiras (10%) e motoniveladoras (18%); fármacos e medicamentos manufaturados (entre 8% e 20%, dependendo do tipo de produto), têxteis e calçados (20%); caminhões, furgões e implementos rodoviários (entre 14% e 17%); reboques (14%); e materiais e equipamentos hospitalares (entre 8% e 25%). Neste último caso, as margens de preferência são "moduladas" de acordo com a intensidade tecnológica dos produtos. Assim, para produtos de alta tecnologia, a preferência é de 25%; para equipamentos de média/alta tecnologia é de 20%; para produtos de média/baixa tecnologia é de 15%; enquanto produtos de baixa tecnologia têm 8% de margem.

2.2 A política de exportações

Após um período de desmobilização das políticas de apoio às exportações no final da década de 1980, a partir de 1995, a forte apreciação cambial e o ressurgimento do *deficit* comercial e, com ele, das preocupações acerca da sustentabilidade, em sua dimensão externa, do plano de estabilização levaram à mobilização de iniciativas para remontar a política de exportação no Brasil.

Foco quase exclusivo das políticas de comércio exterior no período imediatamente posterior à eclosão da crise de 2008, o financiamento público foi um dos três eixos da política de exportação na primeira metade do governo Dilma. A ele vieram se juntar, ao longo dos últimos anos, algumas medidas tributárias e iniciativas de facilitação das exportações. Algumas das medidas anunciadas terminaram por não ser implementadas em função de resistências burocráticas (leia-se essencialmente a Receita Federal do Brasil) ou de divergências entre órgãos públicos (caso da anunciada criação de um Eximbank – *Export-Import Bank* – brasileiro, nunca concretizada).

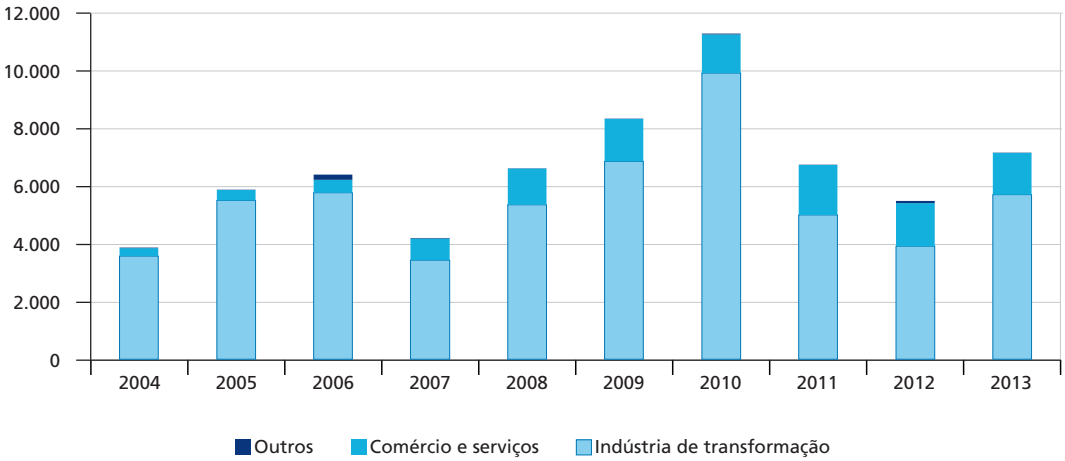
2.2.1 Financiamento

Na área de financiamento às exportações, o BNDES aumentou, pelo menos potencialmente, seu "poder de fogo", com a inclusão de suas linhas de crédito no Programa de Sustentação do Investimento, beneficiado por sucessivos aportes do Tesouro Nacional

para a "equalização" das taxas de juros praticadas. O BNDES introduziu diversas alterações em suas modalidades de financiamento, tornando as condições de crédito mais favoráveis para as empresas exportadoras, através do aumento da participação do banco nos financiamentos concedidos, extensão de prazos de pagamento dos financiamentos, redução de taxas de juros etc. Novos programas de pré-embarque foram criados, buscando adequar a oferta de crédito a perfis de empresas e setores-alvo das políticas.

Apesar de todos esses esforços, o desempenho das linhas de crédito às exportações do BNDES, no triênio 2011-2013, registra uma queda significativa em relação ao biênio 2009-2010, aproximando-se dos níveis observados em 2008 (gráfico 5). Esse desempenho é, em grande medida, determinado pela demanda de crédito dos produtores de manufaturados, que enfrentaram nesse período o enfraquecimento da demanda em seus principais mercados de exportações, combinado à perda de competividade resultante da elevação dos custos domésticos e da valorização da taxa de câmbio.

GRÁFICO 5
Desembolsos anuais do BNDES – apoio à exportação
(Em US$ milhões)



Fonte: BNDES ([s.d.]).

A expansão de recursos públicos como *funding* para os financiamentos às exportações também se verificou no caso do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). Assim, por exemplo, foi criado, em 2011, o Fundo de Financiamento às Exportações (FFEX), com a finalidade de prover financiamento para as exportações de bens e serviços. As condições de crédito do Proex Financiamento foram flexibilizadas e

os recursos alocados a esta modalidade foram significativamente ampliados, ao mesmo tempo que o Proex Equalização era ampliado para incluir a fase pré-embarque e o percentual de equalização (sobre o valor total) era elevado de 85% para 100%.

2.2.2 Desoneração tributária

Os efeitos perversos do regime tributário brasileiro sobre a competitividade das exportações têm sido um tema dominante quando se trata de discutir a agenda de inserção internacional das empresas brasileiras. Com esse diagnóstico, diversos movimentos de desoneração fiscal das exportações foram feitos a partir de meados dos anos 1990. Apesar disso, persistem problemas de acumulação e ressarcimento dos créditos tributários nos âmbitos federal e estadual e a impossibilidade de recuperar tributos municipais, que incidem sobre a prestação de serviços, crescentemente relevantes para as exportações de produtos industriais.

Na área tributária, em que medidas anunciadas pelo governo muitas vezes veem sua implementação frustrada por resistências da Receita Federal, houve algumas evoluções importantes, nos últimos anos, como: *i)* a alteração nas regras de devolução de créditos tributários às empresas exportadoras; *ii)* a ampliação do conceito de "empresa preponderantemente exportadora" – para fins de isenção de impostos na compra de insumos, componentes, partes e peças; e *iii)* a instituição do programa Reintegra – Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras.

O Reintegra foi o programa mais relevante implementado na área de desoneração tributária. Instituído em bases temporárias em 2011 (com vigência até o final de 2012), com vistas a permitir a devolução dos tributos não recuperáveis incidentes na cadeia produtiva de bens manufaturados destinados à exportação, foi reintroduzido pela Medida Provisória (MP) nº 651, de 9 de julho de 2014. Na primeira versão do programa, o percentual de impostos a ser restituído poderia variar de 0% a 3%, tendo sido fixado, para o período de vigência temporária do programa, em 3%. O texto da MP nº 651 aprovado pelo Senado Federal em 29 de outubro de 2014 (Brasil, Artigo 22, 2014a) admite que, excepcionalmente, esse limite superior de 3% poderá ser acrescido em até 2 p.p. em caso de exportação de bens em cuja cadeia de produção se verifique a ocorrência de resíduo tributário que justifique a devolução adicional de que trata este parágrafo, comprovado por estudo ou levantamento realizado conforme critérios e parâmetros definidos em regulamento (Brasil, 2014a, §2º, Artigo 22). Portanto, a rigor, o Reintegra pode chegar a representar 5% da receita auferida com exportações.

2.2.3 Medidas de facilitação de exportações

Além das medidas nas áreas de financiamento e desoneração tributária, foram adotadas nos últimos anos diversas iniciativas voltadas à redução da burocracia nas operações de exportações: a diminuição de exigências de documentos a serem apresentados para a emissão de guias de exportação sob o amparo do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex); a eliminação da necessidade de autorização prévia da Secex para o financiamento privado das exportações, extinguindo as restrições relacionadas aos prazos para pagamentos dessas operações; a exclusão da necessidade de documentos comprobatórios de pagamento de tributos ou de outras medidas para os casos de liquidação do regime de *drawback* em que não ocorre a exportação; e a extinção das exigências documentais feitas ao exportador brasileiro para a autorização de descontos sobre valores exportados são alguns exemplos.

A iniciativa de lançamento do Portal Único do Comércio Exterior é outro exemplo do esforço da Secex de avançar na facilitação do comércio, embora o prazo anunciado para o seu pleno funcionamento esteja previsto apenas para 2017. Além disso, a secretaria tem reafirmado o compromisso com a implementação dos dispositivos negociados no Acordo de Facilitação de Comércio, negociado no âmbito da OMC e firmado em Bali, em dezembro de 2013.

A burocracia aduaneira aparece entre os principais entraves às exportações brasileiras em pesquisa realizada pela CNI (2014) com 639 empresas exportadoras, divulgada em março de 2014. Quase tão importante quanto a taxa de câmbio como determinante da competitividade, a burocracia aduaneira é apontada pelas empresas entrevistadas na pesquisa como o segundo principal entrave às exportações. A preocupação das empresas com essa questão parece revelar a importância do fator tempo para as operações de exportação, como ademais tem sido salientado nos estudos sobre os fatores de sucesso para a participação nas cadeias globais de valor.

A pesquisa mostra que entre os principais problemas enfrentados com a burocracia alfandegária/aduaneira estão o excesso de documentos exigidos e a baixa agilidade na análise destes. Um dilema que caracteriza a burocracia aduaneira – e também a tributária – é o equilíbrio entre os objetivos de fiscalizar a entrada e saída de mercadorias do país e a necessidade de agilidade das empresas para operarem no comércio internacional. Chama também atenção o fato de que a burocracia tributária aparece em terceiro lugar na pesquisa da CNI, seguida por problemas de greves na movimentação e liberação de cargas.

A implementação pelo Brasil dos compromissos assumidos no Acordo de Facilitação de Comércio da OMC, firmado durante a Reunião Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, é uma oportunidade para enfrentar a questão da burocracia aduaneira, reduzindo os custos e tempos nas operações de comércio exterior.

2.3 A política de negociações e acordos comerciais

Desde a criação do Mercosul – cuja agenda comercial se encontra estagnada há mais de uma década –, o Brasil não tem conseguido implementar acordos comerciais de envergadura relevante. Além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo Mercosul com o Chile e a Bolívia, em 1996, e com os países da Comunidade Andina, em 2003, após longo período de negociação, os demais acordos negociados (México, Índia e África do Sul) são muito restritos em termos da cobertura de produtos e dos níveis de preferências outorgadas e recebidas.

Markwald (2014) compara os acordos preferenciais assinados pelo Brasil e por outros dez países emergentes e mostra que o país é, juntamente com a África do Sul, o que detém o menor número (cinco) de acordos notificados na OMC. De acordo com o autor, dos cinco acordos notificados pelo Brasil, apenas o Mercosul engloba bens e serviços, enquanto os restantes se restringem exclusivamente ao comércio de bens. Mais uma vez apenas a África do Sul tem notificado acordos tão restritos, ainda que os acordos subscritos por esse país sejam com parceiros relevantes, como União Europeia e Estados Unidos.

O fato é que, desde a década de 1990, o Brasil não participa de nenhum novo acordo comercial que tenha implicado movimento de abertura comercial relevante. Por outro lado, nos últimos anos, a deterioração do ambiente econômico em alguns dos sócios do Mercosul aumentou a tensão nas relações intrabloco. Cresceu o contencioso comercial entre os países-membros e as decisões sobre os temas pendentes do processo de integração foram sendo sucessivamente adiadas.

Uma avaliação do que tem sido a agenda do Mercosul no período recente revela que os temas da união aduaneira têm ocupado espaço desproporcional na agenda dos órgãos decisórios do bloco. Além de consumir energia e atenção, os esforços estão direcionados para a administração de exceções crescentes à tarifa externa comum (TEC) em vez de para a construção e consolidação da união aduaneira. Essa dinâmica sugere que a TEC é crescentemente incompatível com as prioridades e as estratégias nacionais dos sócios.

O lançamento das negociações para um abrangente acordo comercial entre Estados Unidos e União Europeia e o aumento do número de países negociando o Trans-Pacific Partnership (TPP) acenderam o sinal de alerta em alguns analistas no Brasil. A percepção de isolamento do país ante os movimentos de retomada de grandes acordos comerciais no mundo vem gerando inquietação entre os setores da sociedade preocupados com a inserção internacional do Brasil e das empresas brasileiras.

2.4 A política de apoio aos investimentos no exterior

Embora, a rigor, não possa ser considerado como instrumento de política comercial, o conjunto de regulações e medidas que estimulam ou desestimulam os investimentos de empresas brasileiras no exterior é relevante para as estratégias de integração do país a cadeias globais e/ou regionais de valor.

As motivações de uma empresa para passar a produzir no exterior são variadas, mas muitas vezes estão relacionadas a oportunidades para inserir-se ou promover o *upgrade* de sua inserção em determinadas cadeias produtivas.

No caso do Brasil, a assimetria entre os fluxos de entrada e saída de capitais e o fato de o movimento de internacionalização de empresas brasileiras ser bastante recente são fatores que ajudam a explicar a inexistência no país de um conjunto coerente de políticas que incentivem a internacionalização de empresas.

Há algumas iniciativas de política geradas por avaliações favoráveis dos benefícios da internacionalização, mas seu alcance tem sido limitado até agora e sua implementação tem, muitas vezes, que vencer resistências e barreiras interpostas por visões contrárias ao apoio ao investimento externo. Em diversas áreas de política, as iniciativas de apoio inexistem ou são marginais e/ou pouco institucionalizadas.

No final de 2002, criou-se, no âmbito do BNDES, o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital Nacional no Exterior, com o objetivo de apoiar a internacionalização de empresas brasileiras. Esta decisão atendeu à demanda de empresas exportadoras cujo dinamismo nos mercados externos – especialmente nos mercados mais exigentes – depende crescentemente da realização de investimentos associados à comercialização e distribuição de seus produtos.

Na origem, a linha do BNDES condicionava o apoio ao investimento externo a certo número de requisitos de desempenho a ser cumpridos pela empresa beneficiária, como o aumento das exportações a partir do Brasil, a criação de novos empregos no Brasil etc. A linha somente começou a ser utilizada pelas empresas em 2005, quando estas condicionalidades foram flexibilizadas.

Mas a herança do passado e das visões de restrição à saída de capitais se expressa principalmente através de políticas que desestimulam e oneram as estratégias de internacionalização (tributação) e a geração de seus benefícios, inclusive na área de inovação.

O modelo tributário brasileiro foi concebido para um país importador de capitais, gerando práticas onerosas às empresas com investimentos no exterior ou em fase de internacionalização. A preocupação central do modelo, no que se refere à tributação das atividades internacionais das empresas, tem sido evitar a corrosão da base tributária.

O regime de tributação da renda auferida no exterior por empresas brasileiras é a tributação em bases universais. O que é exceção nos outros países (o regime controlled foreign corporations – CFC) é, no Brasil, o regime básico de tributação. Além disso, apesar de adotar regime universal, o Brasil tem sistema de compensação de prejuízos no exterior muito restritivo, o que induz níveis de tributação desproporcionais à renda global da empresa.

Por outro lado, o Brasil tem número limitado de acordos para evitar a bitributação. Os acordos existentes não incluem parceiros importantes do Brasil (Estados Unidos, por exemplo),[5] e o quadro se agrava na medida em que a interpretação, pela Receita Federal do Brasil, de disposições de acordos assinados gera insegurança jurídica e/ou reduz os benefícios destes para as empresas.

Ademais, paira sobre os acordos assinados pelo Brasil elevado grau de incerteza jurídica relacionada ao debate interno sobre prevalência (ou não prevalência) dos acordos internacionais sobre a legislação doméstica.

5. Estão em vigência acordos para evitar a dupla tributação assinados pelo Brasil com os seguintes países: África do Sul, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Equador, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Países Baixos, Peru, Portugal, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia e Ucrânia. O acordo com a Alemanha foi denunciado por esse país em 2006.

Esse conjunto de fatores onera sobremaneira as operações internacionais das empresas brasileiras e reduz drasticamente a competitividade dos investimentos e ativos brasileiros no exterior em relação aos demais países, sobretudo os desenvolvidos e os asiáticos.

Um fator adicional que onera as operações internacionais de empresas brasileiras é a prática tributária adotada no Brasil na contratação no exterior de serviços especializados. A contratação de serviços especializados no exterior é inerente às operações internacionais das empresas brasileiras. Sua importância é ainda maior para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou atuam em setores de alta tecnologia. Além da incidência de seis tributos – sendo o mais importante o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) –, a sistemática de cálculo acarreta em carga tributária de ao menos 41,08% sobre o valor da operação.

A baixa diversificação e/ou desenvolvimento dos instrumentos que fazem parte do rol de políticas traduz incipiência das políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas no Brasil. Há carência de instrumentos de proteção aos investimentos, como os mecanismos de seguro/garantia contra riscos políticos e comerciais do investimento, acordos de promoção e proteção de investimentos etc.; há falta de institucionalização no apoio do governo pela via diplomacia econômica à internacionalização de empresas; há escassez de mecanismos de informação e inteligência de mercados voltados para investimentos; e falta integração da agenda de inovação à internacionalização das empresas brasileiras.

Em suma, as características dominantes das políticas industriais e comerciais no Brasil sinalizam em direção contrária à integração do processo produtivo das empresas brasileiras às cadeias globais de valor. O objetivo de desenvolvimento de uma base industrial diversificada e verticalmente integrada orientou tradicionalmente a formulação das políticas comercial e industrial do país, com exceção da "década liberalizante". Esses objetivos foram retomados com ênfase a partir de 2010, quando as estratégias brasileiras de reação à crise internacional intensificaram o recurso a medidas de proteção comercial (particularmente de defesa comercial) e de política industrial voltadas para o "adensamento" dos elos domésticos das cadeias de valor.

No âmbito das políticas de apoio às exportações, a ênfase foi na expansão do financiamento e na desoneração tributária. Entretanto, mesmo os instrumentos criados para desonerar exportações no Brasil têm como característica uma elevada carga

burocrática, que dificulta a sua utilização por parte de empresas de pequeno e médio portes. A ausência de acordos preferenciais comerciais de envergadura relevante e a escassez de instrumentos de apoio à internacionalização das empresas brasileiras compõem o quadro.

3 CADEIAS DE VALOR E AGENDA DE POLÍTICAS COMERCIAIS E INDUSTRIAIS

É nesse contexto que o debate sobre cadeias globais de valor ganha densidade no Brasil. As cadeias globais de valor passam a encarnar um modelo de organização internacional da produção em processo de difusão em diferentes regiões do mundo. No entanto, esse processo não incluiria – ou somente o faria marginalmente – o Brasil. Para os setores da sociedade – e seus porta-vozes – preocupados com tais evoluções, a responsabilidade pelo distanciamento brasileiro em relação às cadeias globais de valor deveria ser atribuída às características da política comercial unilateral e negociada adotada pelo país. Rever tais políticas seria então um objetivo prioritário a ser perseguido, na perspectiva de conectar a economia do país com os fluxos econômicos globais.

A relevância do fenômeno das cadeias globais de valor tornou-se um argumento intensamente brandido por muitos críticos da política comercial e industrial adotada pelo governo federal. A necessidade e urgência das reformas destas políticas encontrariam respaldo teórico no fato de que a economia mundial se moveria crescentemente segundo a lógica da fragmentação internacional da produção e que o Brasil não poderia ficar alheio a estas evoluções.

Sem questionar o fato de que as cadeias de valor constituem forma crescentemente relevante de organização internacional da produção, quatro questões se colocam a seguir.[6]

1) A participação de uma economia nacional em cadeias globais de valor depende somente ou principalmente de escolhas de política ou também é condicionada por fatores econômicos estruturais, como a especialização internacional de um país, seu posicionamento geográfico no mundo etc.?

6. Uma discussão mais abrangente sobre essa questão é desenvolvida pelos autores em Veiga e Rios (2014).

De fato, a ocorrência mesmo do fenômeno da fragmentação internacional da produção, que está na origem da formação de cadeias de valor, é observada principalmente em certos setores industriais, em que as características técnicas da produção permitem a "modularização" e a fragmentação. As indústrias eletrônica e automotiva, em que os produtos podem ser divididos em componentes discretos que podem ser produzidos separadamente, facilmente transportáveis e montados em localizações de baixo custo, abriram o caminho para o estabelecimento de cadeias globais de valor.

Se a dimensão setorial desempenha papel importante na ocorrência do fenômeno da fragmentação internacional da produção, o mesmo não se pode dizer da geografia. De fato, enquanto a especialização e a possibilidade de fragmentação dependem de características dos processos produtivos setoriais, a decisão de localização e distribuição geográfica do processo produtivo é influenciada não apenas pelos custos de produção e comércio, mas também pelo tamanho do mercado local ou regional e por sua proximidade com mercados com consumidores de renda elevada.

As cadeias globais não são distribuídas uniformemente pelo mundo. Diversos autores chamam atenção para o fato de que as cadeias de valor são mais um fenômeno regional do que global. Baldwin (2012, p. 5) afirma que "todo o comércio é bastante regionalizado, mas o comércio em cadeias de valor o é ainda mais". Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) mostram que, de fato, existe um forte viés regional na participação nas cadeias de valor.

Como consequência de sua localização geográfica e de seu perfil de especialização produtiva e internacional (além de suas opções de política comercial), muitos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina – e, em especial, o Brasil – permanecem, em boa medida, à margem do novo modo de organização da produção internacional, com baixo grau de inserção nas cadeias internacionais de valor.

As políticas nacionais também contam – e podem contar muito, segundo os países e as circunstâncias em que são adotadas –, mas as dimensões da especialização internacional e do posicionamento geográfico da economia são relevantes para a discussão das possibilidades de conexão de um país às cadeias globais de valor.

2) Políticas de conexão a cadeias globais de valor são estratégias universalmente recomendáveis de inserção internacional ou seu potencial de contribuição depende de características estruturais e do nível de desenvolvimento das economias nacionais?

O potencial de estratégias de conexão a cadeias de valor para gerar efeitos positivos sobre a produtividade e competitividade de uma economia varia segundo as características estruturais apontadas. Essa conclusão é ainda reforçada pela ideia de que a funcionalidade de uma estratégia de conexão a cadeias de valor é maior para economias pequenas e menos desenvolvidas.

De fato, a partir da leitura de diversos trabalhos baseados no enfoque das cadeias de valor, parece claro que o interesse na formulação de políticas para inserção nessas cadeias foi estimulado pela hipótese de que a fragmentação internacional da produção abriria espaço para que as pequenas economias capturassem etapas ou tarefas produtivas específicas, viabilizando uma "via rápida" para a industrialização e para o crescimento desses países.

Isso configuraria uma estratégia de industrialização combinada à maior abertura da economia e inserção internacional, em contraposição às políticas de substituição de importações que buscavam promover a implantação de parques industriais integrados nas economias em desenvolvimento. Nesse sentido, para países com essas características, a conexão a cadeias globais de valor pode ser um objetivo em si, sem requerer maiores considerações sobre a qualidade desta conexão.

A questão se tornaria mais complexa no caso da discussão acerca dos benefícios da integração às cadeias internacionais de valor por economias em desenvolvimento com um grau intermediário de industrialização e que já contam com parques industriais relativamente sofisticados e diversificados. No caso dos países nessa situação, diversos analistas chamam atenção para o fato de que a inserção nas cadeias não é uma panaceia e pode mesmo apresentar riscos, como o aumento da dependência em relação às estratégias de empresas transnacionais líderes das cadeias, especialização em etapas menos "nobres" das cadeias de valor etc. Nesse cenário, adquire relevância a discussão das políticas públicas capazes de maximizar benefícios e mitigar riscos da estratégia de conexão a cadeias de valor.

Sobretudo para as economias que dispõem de um parque produtivo razoavelmente diversificado, o foco exclusivo na liberalização comercial é considerado insuficiente para que elas se beneficiem da integração às cadeias de valor. Seria necessário então considerar, no caso destas economias, a adoção de políticas domésticas não comerciais capazes de levá-las a maximizar os benefícios e mitigar os custos da participação nas cadeias – o que remete à visão de políticas não estritamente comerciais na reflexão sobre as cadeias globais de valor.

3) De que maneira a abordagem das cadeias globais de valor se diferencia da agenda de competitividade internacional e de liberalização comercial? Qual a especificidade da nova agenda?

Alguns estudos recentes colocaram em discussão a agenda de políticas que deriva da visão de cadeias globais de valor e, em particular, sua especificidade em relação a agendas mais tradicionais de política, voltadas para o aumento da produtividade e competitividade e a liberalização comercial (unilateral e negociada).

Para Naidin e Chavez Ramón (2014, p. 31), a resposta a essa questão é clara: "ao se avaliar os estímulos no âmbito das políticas de governo, assim como os marcos regulatórios relevantes, as questões a serem incluídas na agenda das políticas governamentais não têm nada de novo". Segundo os autores, "a agenda das cadeias globais de valor [CGVs] é, sobretudo, a nova-velha agenda da competividade. O conhecimento sobre o funcionamento das CGVs será melhor apropriado pelo Brasil se contribuir para a formulação de escolhas das políticas domésticas corretas".

Uma visão bastante distinta é apresentada em Oliveira (2014, p. 80). Para esta autora, o conceito de cadeias globais de valor dá origem a um "modelo cognitivo" que tem implicações para a política comercial, a principal delas sendo a defesa do liberalismo comercial:

> tendo em conta que as cadeias produtivas fragmentadas e dispersas globalmente dependem fundamentalmente do comércio de partes, componentes e serviços para a sua viabilidade e existência, há uma tendência de concentração de atividades em países onde os custos de comércio sejam menores.[7]

A política comercial "orientada pelo modelo das cadeias globais de valor" seria composta por quatro "grandes variáveis": *i)* a adoção de uma definição ampla de comércio internacional, que enfatiza as relações e interconexão entre comércio de bens, comércio de serviços, investimentos e direitos de propriedade intelectual; *ii)* facilitação do acesso ao mercado doméstico e busca por acesso privilegiado a mercados-chave; *iii)* reconhecimento de barreiras ao comércio heterodoxas e busca por sua eliminação; e *iv)* promoção comercial voltada para a integração de pequenas e médias empresas em cadeias globais de valor.

Ou seja, em relação à questão da "especificidade" ou da "novidade" da agenda de políticas baseada na lógica das cadeias, Oliveira (2014) identifica, na "visão de mundo" derivada da noção de cadeias globais de valor, um paradigma de política comercial e um regime de governança comercial claramente distintos, quando comparados aos modelos tradicionais.

No que se refere à governança do comércio, Oliveira (2014, p. 117) propõe que a visão de mundo baseada na lógica das cadeias globais de valor "dá sustentação a uma nova forma de liberalismo, que aqui denominamos liberalismo de redes", em

7. Nesse sentido, as opções de política também moldam a participação real e potencial das economias nacionais nas cadeias de valor, juntando-se aos fatores estruturais entre os condicionantes do grau de participação de um país em cadeias globais. Para a autora, os impactos da liberalização comercial sobre as cadeias globais de valor operam através da negociação de acordos preferenciais de comércio, da redução dos custos de proteção, da facilitação do comércio, da promoção comercial e da redução de barreiras não tarifárias, inclusive as não fronteiriças.

contraste com o liberalismo multilateral. O "liberalismo de redes" seria ditado pela lógica de funcionamento de empresas transnacionais e respaldaria a negociação e assinatura de acordos comerciais preferenciais abrangentes tematicamente de forma a incluir as questões prioritárias do que seria a nova agenda de comércio. Ao mesmo tempo, ele se distanciaria do liberalismo multilateral, em que os entes estatais desempenham papel central na regulação, cooperação e coordenação do comércio global.

Veiga e Rios (2014) adotam posição intermediária em relação à polarização expressa pelas visões dos autores citados, argumentando que a reflexão sobre cadeias globais de valor não gera uma agenda de políticas radicalmente nova em relação às agendas tradicionais de produtividade e liberalização comercial, mas deriva da lógica de funcionamento das cadeias de valor uma agenda que tem elementos específicos e que valoriza certos temas e preocupações, quando comparada com aquelas agendas.

A redução dos custos do comércio de produtos intermediários, a relevância dos serviços como componentes essenciais dos fluxos de mercadorias e a facilitação de comércio – reduzindo os tempos e custos do deslocamento de mercadorias – são os principais componentes do que seria uma agenda de comércio baseada na lógica de funcionamento das cadeias de valor.

A agenda de política comercial que prioriza o enfoque das cadeias de valor é ampla e de certa forma "qualifica" a agenda tradicional desta área. Isso se torna claro quando essa nova agenda aborda as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio.

Assim, a análise de cadeias de valor sugere que as barreiras tarifárias ainda têm um peso não desprezível. Embora as tarifas nominais tenham se reduzido de forma significativa nas últimas décadas, os efeitos da proteção tarifária sobre a competitividade se acumulam nas cadeias globais de valor. Os custos da proteção são magnificados, uma vez que os produtos intermediários cruzam as fronteiras e pagam impostos de importação muitas vezes antes de se transformarem em bens finais e serem exportados para o seu destino final. O efeito cumulativo das tarifas pode elevar significativamente os preços dos bens finais. Isso significa que, mesmo tarifas de pequena magnitude podem desencorajar a compra de insumos, partes e peças no exterior e o desenvolvimento das cadeias de valor. Também nessa área, o enfoque das cadeias de valor atribui especial importância (negativa) às barreiras tarifárias ao comércio de bens intermediários, já que é precisamente o comércio internacional deste tipo de bens aquele que experimenta as maiores taxas de crescimento com o desenvolvimento de cadeias globais de valor.

Na mesma linha, a agenda relacionada a barreiras não tarifárias é "requalificada" pelo diagnóstico baseado em cadeias de valor. Sem desconsiderar as barreiras não tarifárias tradicionais, como medidas *antidumping*, procedimentos aduaneiros e regras

de origem complexas, o enfoque valoriza instrumentos e regulações não fronteiriças (*beyond the border barriers*), envolvendo normas e regulamentos técnicos, avaliação de conformidade, subsídios, regulações financeiras e de investimentos relacionadas ao comércio, entre outros.

A dimensão regional também é ressaltada na análise das cadeias de valor. Embora a expressão "cadeias globais de valor" tenha se firmado como categoria de análise, diversos autores mostram que as cadeias de valor são mais regionais do que globais. Mais além, a constituição de blocos regionais de comércio contribuiria para a criação e consolidação de cadeias regionais de valor. Na maioria dos casos, essas cadeias se organizam em função de empresas líderes dos países relativamente mais desenvolvidos de cada região. Há aqui a sugestão de que a dimensão regional da liberalização e da convergência regulatória possa ser especialmente importante para as cadeias de valor e que acordos regionais deveriam rever e ampliar o escopo de suas agendas para incorporar disciplinas que facilitassem a articulação entre empresas dos países-membros e estimulassem a constituição de cadeias.

A abordagem das cadeias de valor coloca ainda pressão sobre a agenda multilateral ao sugerir que a convergência regulatória ganhe prioridade em relação aos temas da agenda tradicional das negociações comerciais voltadas para objetivos de acesso a mercados. A conclusão de um acordo de facilitação de comércio na reunião ministerial da OMC em Bali seria a primeira "entrega" desse esforço empreendido pelas organizações internacionais para impulsionar a agenda de políticas comerciais associadas às cadeias globais de valor. A partir daí, abrir-se-ia o espaço para a revisão da agenda temática da Rodada Doha.

4) A reflexão sobre cadeias de valor estabelece uma referência sólida para a discussão de políticas industriais, particularmente sobre a dimensão setorial dessas políticas?

Na área de políticas não estritamente comerciais e, em especial, de políticas industriais com impactos sobre o comércio, o enfoque das cadeias de valor define uma agenda de políticas horizontais que se identifica, em ampla medida, com uma agenda de competitividade "sistêmica". Assim como no caso da agenda de liberalização comercial, a originalidade do enfoque das cadeias de valor, na dimensão horizontal das políticas não estritamente comerciais, parece residir mais na relevância que certos temas adquirem no conjunto de políticas do que na introdução, na agenda, de temas novos.

De fato, indo além das políticas de comércio e investimentos, a literatura sobre cadeias de valor define uma ampla agenda horizontal de políticas de competitividade, relacionada à capacidade produtiva (desenvolvimento de capital humano, inovação etc.), à infraestrutura e aos serviços, ao ambiente de negócios e à institucionalização das políticas.

Mesmo numa visão que prioriza fortemente a agenda horizontal de políticas – visão que se encontra bastante disseminada em textos originados em instituições internacionais (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Banco Mundial, United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) – esta agenda sofre alguma modulação setorial – já que os diferentes temas ou fatores de competitividade têm relevância diferenciada segundo os macrossetores (manufaturas, indústrias extrativas, agricultura e serviços) e que, também de acordo com estes, variam as questões pertinentes dentro de cada tema ou fator de competitividade. No entanto, é quase inevitável que um enfoque baseado em cadeias de valor – que se confundem em grande medida com o encadeamento de empresas dentro de um setor ou de diferentes setores – vá além das políticas horizontais – e do tipo de modulação macrossetorial proposto por Bamber *et al*. (2014) – e aborde a dimensão setorial (e não apenas macrossetorial) das políticas.

No caso das políticas setoriais, o enfoque de cadeias de valor busca definir sua identidade diferenciando-se da estratégia de substituição de importações. Em comparação com políticas de substituição de importações, políticas favoráveis à participação em cadeias de valor por definição não buscam – antes evitam – o desenvolvimento de indústrias totalmente integradas verticalmente, requerendo – mais do que evitando – o aumento do conteúdo importado (das exportações).

Políticas orientadas pela preocupação com cadeias de valor são por definição mais focadas (*finely targeted*, segundo a UNCTAD) que as voltadas para a substituição de importações e para a geração de capacidade produtiva nos setores de "bens finais". Seu alvo não são os setores como tais, mas segmentos e atividades específicas dentro de setores.

Nas propostas inspiradas pelo enfoque das cadeias de valor, há um reconhecimento – mais ou menos explícito, em função do autor – de que a articulação a cadeias internacionais de valor gera, em países em desenvolvimento que delas participam, estruturas industriais menos integradas verticalmente e pautas de comércio mais intensivas em produtos "não finais" – nas exportações e nas importações.

Além disso, o enfoque das cadeias de valor critica, na visão da substituição de importações, o foco excessivo nas atividades de fabricação e a prioridade a elas concedida: esse foco "desvia a atenção de alguns dos segmentos mais dinâmicos e rentáveis das cadeias globais de valor, como as atividades de P&D e de integração de serviços e engenharia" (Sturgeon, Guinn e Zylberberg, 2014, p. 8).[8]

8. Oliveira (2014, p. 96) aponta diferença análoga a essa no caso da comparação entre políticas derivadas da lógica de cadeias de valor e políticas de exportação orientadas para a exportação, como as adotadas no processo de industrialização de diversos países da Ásia: haveria, na teoria das CGVs o entendimento de que "as atividades de manufatura não representam mais a fase de maior agregação de valor na cadeia produtiva de um bem". Daí que "a especialização de uma economia nos estágios industriais de manufatura pode não ter o mesmo significado positivo para o seu desenvolvimento que representava décadas atrás".

Mas essas definições gerais não parecem bastar para especificar as políticas não horizontais pró-cadeias, especialmente quando se passa para o nível dos instrumentos de política. Talvez por isso – e pelas ambiguidades que caracterizam a definição de *upgrading* e sua identificação, por alguns autores, ao objetivo de aumentar o grau de integração vertical doméstico – o enfoque das cadeias de valor se preste a releituras e interpretações próximas do paradigma da substituição de importações.

Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014, p. 7), ao analisarem as políticas industriais recentes adotadas pelo Brasil, criticam a opção brasileira por "promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente" e ao objetivo de "desenvolver toda a cadeia de valor de produtos eletrônicos dentro do Brasil". Mas tais críticas parecem se dirigir principalmente aos "excessos" das políticas ou à rigidez dos instrumentos de substituição de importações, como as regras de conteúdo local, mais do que aos princípios que informam essas políticas e seus instrumentos.

Ou seja, no que se refere às políticas não estritamente comerciais e, em especial, àquelas de corte setorial, a visão baseada na lógica de cadeias globais de valor define grandes diretrizes, mas torna-se algo imprecisa e ambígua quando "desce" para a dimensão dos instrumentos de política. Nesse sentido, não chega a constituir um novo "paradigma" ou um referencial sólido com capacidade normativa para orientar a formulação e implementação de políticas, distinguindo-as daquelas inspiradas por outros paradigmas.

4 O ENFOQUE DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS

As poucas (e muito recentes) tentativas de analisar as políticas comerciais e industriais do Brasil à luz do enfoque das cadeias globais de valor sugerem que elas – e sobretudo a matriz que as informa – encontram-se em geral distantes do que seriam políticas preocupadas com uma maior articulação da produção doméstica com a economia internacional, crescentemente estruturada em cadeias de valor.

Oliveira (2014) analisa as políticas comerciais do Brasil e do Canadá, recorrendo às lentes daquilo que a autora denomina "política comercial orientada pelo modelo das cadeias de valor" – que, para a autora, parece conformar um novo paradigma de política pública, além de respaldar um novo tipo de liberalismo, de corte não multilateral.

Considerado o modelo de cadeias de valor como um novo paradigma de política, essencialmente liberal e voltado para a superação (ou redução) das divergências regulatórias entre países – vistas como obstáculos aos fluxos comerciais e de investimentos –, não surpreende que ele tenha sido descartado pelos formuladores da política comercial brasileira que estiveram a postos nos últimos anos.

Basta a leitura das características e tendências que dominaram a política comercial no período recente[9] para se dar conta de que, do ponto de vista do paradigma que a informa, o modelo das cadeias de valor é, em termos normativos, um anátema.

Oliveira (2014, p. 180) identifica, na política comercial brasileira, uma divergência profunda com a realidade de "um mundo em que a produção industrial encontra-se fragmentada e dispersa geograficamente". Diante desse cenário, a política seguida pelo Brasil continua a ter como seu objetivo central "fomentar indústrias domésticas completas, que comercializariam no mercado internacional o bem final totalmente *made in Brazil*, mesmo que às custas da proteção a indústrias pouco inovadoras e ineficientes" (Oliveira, 2014, p. 181). A política comercial brasileira demonstraria certa compreensão dos vínculos entre comércio e investimentos, mas passaria longe de reconhecer a relevância das importações para a estratégia industrial e do acesso preferencial a mercados grandes como componente da competitividade. A estratégia de negociações comerciais do Brasil seria um sintoma adicional desta distância.

Já Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014) aplicam a reflexão sobre cadeia de valor para analisar as indústrias aeronáutica, de eletrônicos e de dispositivos médicos no Brasil e, desta análise, extrair recomendações de política voltadas para o *upgrade* das empresas brasileiras com atuação nestas três indústrias. Aqui também o enfoque de cadeias de valor demarca sua posição, diferenciando-se dos objetivos da substituição de importações.

Há, no livro de Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014, p. 8), várias avaliações críticas das políticas industriais e comerciais brasileiras, que, segundo os autores,

> parecem estar envidando esforços persistentes para promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente, em vez de promover agressivamente sua participação em CGV e o desenvolvimento da economia brasileira por meio de áreas de especialização orientadas para exportações dentro de CGV, inclusive no setor de serviços.

9. Ver seção 2.

Ora, "é improvável que a escala do mercado interno do Brasil justifique investimentos completos em todos os segmentos da cadeia de valor da indústria (eletrônica)" (Sturgeon, Guinn e Zylberberg, 2014, p. 8).

Apesar dessas críticas, instrumentos típicos de substituição de importações não são descartados pelos autores: requisitos de conteúdo local deveriam ser "mais gerais, flexíveis e focados em bens e serviços de escala adequada, permitindo que empresas brasileiras inovem e se especializem em produtos e serviços de nicho bem adaptados às capacidades locais e aos mercados interno e internacional" (Sturgeon, Guinn e Zylberberg, 2014, p. 9).

Nas propostas de Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014) para o caso brasileiro, políticas de atração de investimentos poderiam incluir requisitos de desempenho e regras de conteúdo local desde que o recurso a estes instrumentos não estivesse balizado pelo objetivo de internalizar cadeias completas de valor.[10] Mais além, seu uso segundo uma lógica de articulação com cadeias de valor exigiria que as políticas contemplassem objetivos de especialização e de competitividade internacional expressa em desempenho exportador.

Na visão dos autores, o uso adequado dos instrumentos parece condicionado de perto pelas características dos setores: assim, a atração de fornecedores globais, como a Foxconn, pode gerar efeitos positivos na cadeia eletroeletrônica, porque neste setor a prática da terceirização é generalizada e permite o desenvolvimento de nichos especializados de produtos. Já no setor de equipamentos médicos, o baixo grau de difusão da terceirização reduziria a eficácia de políticas voltadas para atrair investimentos de fornecedores globais.

Seja como for, o ponto essencial aqui é que, para (Sturgeon, Guinn e Zylberberg, 2014, p. 160), "o foco em setores específicos é essencial". Suas recomendações de política seguem a diretriz de identificar segmentos ou nichos especializados de mercado

10. Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014, p. 159) avaliam positivamente, do ponto de vista da conexão da produção doméstica às cadeias de valor, a decisão do governo brasileiro de investir na atração de investimentos da Foxconn, um fornecedor global da indústria eletroeletrônica: "não é por acaso que os formuladores de política do Brasil se empenharam em atrair investimentos da Foxconn, e não da Apple, nos seus esforços para estabelecer uma produção local de iPhones e iPads. Atendendo a múltiplos clientes, fornecedores globais podem gerar negócios suficientes para justificar investimentos intensivos em capital que envolvem requisitos mínimos em termos de escala".

dentro de cada setor cujo desenvolvimento pareça mais promissor à luz das capacitações já consolidadas pelo setor no país, de características técnicas e econômicas da produção e das tendências internacionais com impactos sobre as perspectivas do setor.

Essa visão, embora não forneça uma direção clara para o uso dos instrumentos de política comercial e sobretudo industrial – já que a adequabilidade destes dependerá de características de cada setor –, aponta para a necessidade de agregar a uma política comercial favorável à conexão a cadeias de valor, que será necessariamente mais liberal que a praticada pelo Brasil, políticas industriais que utilizem o setor como referência para a sua formulação, mas que tenha segmentos ou nichos de especialização como seu alvo principal.

As análises de Oliveira (2014) e Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014) sugerem que a adoção de políticas "orientadas pelo modelo de cadeias globais de valor" requereria, no caso brasileiro, uma ampla reforma do arcabouço normativo em que são formuladas as políticas comerciais e industriais no Brasil.

A descrição da evolução das políticas comerciais e industriais relacionadas ao comércio, apresentada na seção 2 deste texto, confirma a avaliação de Oliveira (2014) de que estas políticas estão voltadas para fomentar indústrias domésticas completas, que comercializariam no mercado internacional o bem final totalmente produzido no Brasil. Essas políticas passam longe de reconhecer a relevância das importações para a estratégia industrial e do acesso preferencial a mercados grandes como componente da competitividade.

Como afirmado na seção anterior, a redução dos custos do comércio de produtos intermediários, a relevância dos serviços como componentes essenciais dos fluxos de mercadorias e a facilitação de comércio são os principais componentes do que seria uma agenda de comércio baseada na lógica de funcionamento das cadeias de valor. Mais além, o enfoque valoriza instrumentos e regulações não fronteiriças, envolvendo normas e regulamentos técnicos, avaliação de conformidade, subsídios, regulações financeiras e de investimentos relacionadas ao comércio, entre outros.

A dimensão regional também é ressaltada na análise das cadeias de valor. Embora a expressão "cadeias globais de valor" tenha se firmado como categoria de análise, diversos autores mostram que as cadeias de valor são mais regionais que globais. A constituição de blocos regionais de comércio contribuiria para a criação e consolidação de cadeias regionais de valor.

Já no campo das políticas industriais, para além dos instrumentos de caráter horizontal – como investimentos em infraestrutura, educação e capacitação profissional, construção de um ambiente de negócios favorável –, a literatura sugere que pode ser conveniente adotar políticas de corte setorial, embora os autores mostrem dificuldade para precisar o desenho dessas políticas. De todo modo, a discussão parece apontar para a conveniência de evitar instrumentos que promovam estruturas produtivas excessivamente integradas verticalmente e ao mesmo tempo valorizem atividades não estritamente industriais, como P&D, a integração de serviços ao processo produtivo etc.

Analisando o grau de aderência das políticas comerciais e industriais adotadas recentemente no Brasil às recomendações que emanam da discussão resumida acima, é possível extrair algumas conclusões, que não pretendem ser exaustivas, mas apenas jogar luz sobre algumas áreas de políticas mais críticas para estratégias orientadas pelo enfoque das cadeias globais de valor, conforme resumido a seguir.

1) A política de proteção aos bens intermediários

   Nas operações das cadeias globais de valor, os produtos intermediários cruzam as fronteiras várias vezes até chegarem à forma de produto final. Isso significa que o pagamento de impostos sobre esses bens é multiplicado, encarecendo o processo produtivo. A redução de custos dos bens intermediários é um dos elementos centrais de uma estratégia voltada para maior inserção nas cadeias de valor. Além disso, há evidências de que a redução da proteção sobre produtos intermediários contribui para ganhos de produtividade das firmas.

   As tarifas de importação praticadas pelo Brasil para esse conjunto de produtos são muito superiores às aplicadas nos demais países emergentes e cresceram entre 2005 e 2010. Diversas iniciativas de elevação pontual de tarifas sobre bens intermediários vêm sendo adotadas pelo Brasil nos últimos quatro anos. Somadas ao maior ativismo nas medidas de defesa comercial, que, em sua maioria, incidem sobre essa categoria de produtos, essas iniciativas levam ao encarecimento dos bens intermediários importados. Como consequência, assiste-se à perda de participação dos produtos intermediários na pauta de importações brasileiras, na direção oposta do que seria esperado de um país que quer se integrar em cadeias globais de valor.

2) A relevância dos serviços

   Uma das principais contribuições da literatura de cadeias globais de valor tem sido a de chamar atenção para a relevância dos serviços para a agregação de valor às diversas etapas do processo produtivo e para azeitar a interação entre os diversos

elos das cadeias. No Brasil, a visão industrialista que orienta a formulação de políticas comerciais e industriais tende a menosprezar a importância dos serviços para a competitividade e produtividade do setor industrial.

A agenda de políticas para o setor de serviços é muito abrangente e requer, além de investimentos em infraestrutura e educação, importante esforço regulador para remover entraves legais e promover maior concorrência – essencial para aumentar a eficiência e reduzir os custos dos serviços no Brasil. Embora a agenda seja muito extensa, há uma questão específica que merece ênfase por estar diretamente relacionada aos custos dos serviços especializados, importante complemento da produção industrial: a tributação sobre serviços importados.

A contratação de serviços especializados no exterior é inerente às operações internacionais das empresas brasileiras. Sua importância é ainda maior para empresas que investem em P&D ou atuam em setores de alta tecnologia. Além da incidência de seis tributos – sendo o mais importante o IRRF –, a sistemática de cálculo acarreta uma carga tributária de ao menos 41,08% sobre o valor da operação.

3) A facilitação de comércio

Tempo é, crescentemente, a variável-chave para a integração das empresas ao comércio internacional. Os custos e tempos envolvidos na burocracia comercial são apontados pelas empresas exportadoras como um dos principais entraves às exportações no Brasil. Se esses fatores oneram as exportações das grandes empresas, eles tendem a ser impeditivos à integração das empresas de menor porte às cadeias globais de valor.

Digno de nota tem sido o esforço da Secex para implementar medidas pontuais de facilitação de comércio que incluem a simplificação do regime de *drawback* e os investimentos em desburocratização das operações de comércio exterior. A iniciativa de lançamento do Portal Único do Comércio Exterior é um exemplo, apesar de o prazo anunciado para o seu pleno funcionamento (2017) ser excessivamente longo dada a urgência de melhorar as condições de competitividade dos produtos brasileiros.

Aqui a principal dificuldade parece ser integrar as diversas áreas da burocracia brasileira envolvidas com fiscalização das operações que interferem no comércio exterior aos esforços desenvolvidos pela Secex para reduzir os custos e tempos na tramitação de procedimentos aduaneiros.

4) A burocracia tributária

A burocracia tributária foi apontada pela pesquisa da CNI como o terceiro maior entrave às exportações. O tempo e os custos envolvidos apenas no cumprimento das exigências burocráticas para o pagamento de tributos no Brasil oneram a produção

e reduzem a eficiência e a produtividade das empresas. Para conferir isonomia aos exportadores brasileiros em relação a seus concorrentes no exterior, o ideal seria uma ampla reforma tributária, que eliminasse completamente a incidência de tributos sobre as exportações. Tendo em vista a complexidade envolvida nessa reforma, um bom começo seria a simplificação da burocracia tributária.

5) Instrumentos e regulações não fronteiriças

A integração às cadeias de valor exige um crescente esforço de convergência regulatória entre os países. Entre os temas mais relevantes nessa área de políticas está a produção de normas e regulamentos técnicos. Assim como em outras áreas de política no Brasil, a elaboração de normas e regulamentos técnicos ainda é moldada pelo espírito de preservação da indústria doméstica, com reduzida prioridade para a convergência com os padrões internacionais. Essa postura é observada tanto na produção de regulamentos quanto nos procedimentos de fiscalização de produtos importados.

Os chamados "mega-acordos" comerciais em negociação atualmente (Trans-Pacific Partnership – TPP e Transaltlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) têm como um de seus elementos centrais a convergência regulatória. Como o Brasil está à margem do processo de formação de grandes blocos de comércio, diversos analistas têm chamado a atenção para os riscos de que as empresas brasileiras venham a ter de enfrentar regulamentos técnicos que representem obstáculos intransponíveis ao comércio.

6) Os acordos regionais de comércio

A literatura de cadeias globais de valor chama atenção para duas questões importantes nessa área: *i)* mais que globais, as cadeias de valor são um fenômeno regional; e *ii)* a constituição de blocos de comércio regionais contribui para a criação e consolidação de cadeias de valor entre os países membros do bloco. No mundo, cerca de metade do valor agregado estrangeiro tem origem em países da mesma região. Na Europa, 51% do valor agregado estrangeiro tem origem na região. Esses percentuais são de 47%, na Ásia-Pacífico, e 43%, na América do Norte. Já na América Latina, a participação da região no valor agregado estrangeiro é de apenas 27%.

A liberalização comercial pela via negociada dos acordos preferenciais de comércio esteve ausente da agenda brasileira desde meados dos anos 2000. Como mencionado na seção 2 deste texto, desde a criação do Mercosul o Brasil não implementou acordos comerciais de envergadura relevante. Na América Latina, além dos acordos de livre comércio firmados em conjunto pelo Mercosul com o Chile e a Bolívia, em 1996, e com os países da Comunidade Andina, em 2003, o Brasil tem um acordo de preferências tarifárias fixas com o México que abrange cerca de 10% do total

de itens tarifários e não leva a zero as tarifas de importação para todos os produtos incluídos. O conteúdo desses acordos está muito aquém do que hoje se poderia caracterizar com um acordo de livre comércio.

A agenda do Mercosul tem sido dominada pela negociação de exceções à TEC, enquanto questões relevantes para as operações comerciais – burocracia aduaneira, normas e regulamentos técnicos, regras de comércio – têm recebido pouca atenção dos sócios. A revisão das prioridades do Mercosul, transferindo a ênfase para o aperfeiçoamento do livre comércio no bloco, é essencial para facilitar a constituição de cadeias de valor entre os países-membros.

Outro passo importante nessa área seria negociação de um acordo de livre comércio sul-americano que promovesse a convergência de todos os acordos bilaterais e sub-regionais hoje existentes e que criasse um ambiente propício às atividades comerciais e de investimentos na região. Além disso, a negociação de um acordo de livre comércio com o México que fosse além das preferências tarifárias para incorporar os temas relevantes para o enfoque de cadeias de valor poderia representar um passo importante na agenda de negociações externas brasileiras. O México é um país com uma indústria relativamente desenvolvida e com uma economia que apresenta diversas possibilidades de complementação produtiva com o Brasil.

7) As políticas de conteúdo local

Quando estabelecidas com regras muito estritas e detalhadas, as políticas de conteúdo local engessam as decisões de investimento das empresas e reduzem as possibilidades de aumento de produtividade por meio da otimização na combinação de insumos e máquinas e equipamentos fornecidos por empresas nacionais e estrangeiras.

Os requisitos de conteúdo local, baseados em processos produtivos básicos ou em percentual mínimo de nacionalização de insumos, partes e peças, estiveram crescentemente presentes nos instrumentos de política industrial implementados no Brasil a partir de 2010 (financiamentos do BNDES, benefícios fiscais, licitações e compras governamentais, entre outros).

O desenho dos instrumentos não tem sido orientado pelo objetivo de desenvolver determinadas competências locais, como advogado por alguns autores no enfoque de *upgrading* das cadeias de valor. Os requisitos de conteúdo local nas políticas industriais de corte setorial no Brasil têm buscado maximizar o grau de nacionalização do processo produtivo, criando incentivos para a integração vertical da produção no âmbito doméstico, exatamente o contrário do que se esperaria de uma política que busca fomentar a integração de firmas nacionais em cadeias globais de valor.

5 CONCLUSÕES

Que sentido normativo pode ter esse enfoque no caso de uma grande economia nacional, bem-sucedida em um processo de industrialização (por substituição de importações), que gerou uma base industrial diversificada e cuja especialização internacional se apoia em setores intensivos em recursos naturais?

Não resta dúvida de que, no caso do Brasil, a especialização internacional e a posição geográfica do país no mundo não favorecem uma participação generalizada nos sistemas de produção baseados na fragmentação internacional de tarefas e atividades. Desse ponto de vista, o objetivo de conexão mais ou menos generalizada a cadeias internacionais de valor – ou seja, de integração a esquemas de produção fragmentada em escala internacional – é pouco realista.

Além de pouco realista, a definição da "conexão às cadeias globais de valor" como objetivo de política em um país que atingiu patamares de desenvolvimento produtivo e de diversificação setorial elevados parece incapaz de gerar incentivos suficientes e adequados para o aumento da produtividade e da competitividade da economia.

Como se observou, em países em desenvolvimento que foram bem-sucedidos na montagem de um setor industrial diversificado, a conexão a cadeias de valor (ou a participação nestas cadeias) não é um objetivo em si. Para contribuir para a melhoria do padrão de inserção internacional de países com aquelas características, os esforços de conexão devem ser complementados por uma agenda de produtividade que vai além das políticas comerciais, envolvendo aspectos sistêmicos e regulatórios domésticos. A essa agenda, agregam-se, no enfoque das cadeias de valor, políticas setoriais focadas no desenvolvimento de segmentos ou nichos especializados com elevado potencial de exportação e competitividade internacional.

Qualificado o tema da conexão do Brasil às cadeias globais de valor, pode-se agora sintetizar a contribuição da literatura de cadeias de valor à análise e à avaliação normativa das políticas adotadas pelo Brasil na área comercial e industrial:

- o enfoque das cadeias de valor distancia-se nitidamente do paradigma ainda dominante no país de industrialização por substituição de importações no que se refere ao sinal (positivo ou negativo) atribuído às importações e ao macro-objetivo de obter o grau máximo de integração vertical dentro do território nacional;

- o impacto desse distanciamento adquire sua máxima expressão na esfera da política comercial e, em especial, da política de importação e de proteção à produção doméstica. Especialmente em seu ciclo de vida mais recente, o enfoque das cadeias de valor adquire um viés claramente favorável à liberalização de importações como condição para participar das cadeias de valor;
- à diferença do paradigma da substituição de importações, o enfoque das cadeias de valor leva a uma lógica de priorização de atividades que combina um eixo setorial e um eixo funcional e aponta para um padrão de estrutura produtiva e de inserção internacional mais especializado. No eixo setorial, as atividades são priorizadas no nível infrassetorial (do segmento ou do nicho). No eixo funcional, priorizam-se as funções não manufatureiras, a montante (*design* e inovação) e a jusante (marca, logística etc.). Em ambos os eixos, a visão das cadeias de valor se distancia do paradigma "industrialista" da substituição de importações, que domina o desenho das políticas industriais no Brasil; e
- no plano dos instrumentos de política de corte setorial, o enfoque de cadeias de valor parece admitir o recurso a certos mecanismos gerados historicamente no bojo do paradigma de substituição de importações: conteúdo nacional, requisitos de desempenho para a obtenção de incentivos etc. Entretanto, a atual política comercial e industrial brasileira parece "exagerar" no recurso a esses instrumentos, priorizando a maximização do grau de nacionalização das etapas do processo produtivo em vez de focar no desenvolvimento de capacidades produtivas específicas.

Ainda que a integração generalizada a cadeias globais de valor possa não ser um objetivo incontestável a ser perseguido por políticas públicas em um país com as características do Brasil, o conjunto de políticas públicas recomendado por esse enfoque não se diferencia em muito de uma agenda voltada para ganhos de competitividade e produtividade na economia brasileira, essenciais para os objetivos de crescimento econômico sustentável do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Truques com o custo fiscal do PSI. **Blog do Mansueto Almeida** – desenvolvimento local, política econômica e crescimento, 17 ago. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/wOfsrn>.

BALDWIN, R. **WTO 2.0**: global governance of supply-chain trade. Geneva: CEPR, Dec. 2012. (Policy Insight, n. 64).

BAMBER, P. *et al*. **Connecting local producers in developing countries to regional and global value chains**: update. Paris: OECD, 2014. (OECD Trade Policy Papers, n. 160).

BAUMANN, R. E KUME, H. Novos padrões de comércio e a política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasiliera, 2013.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Desembolso consolidado das modalidades pós-embarque e pré-embarque**: Anual. Rio de Janeiro: BNDES, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/AuiqNJ>.

BRASIL. Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014a. Disponível em: <http://goo.gl/bKq1HZ>.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira**: dados consolidados. Brasília: Mdic, 2014b. Disponível em: <http://goo.gl/c6sGn7>.

_____. Informações e histórico. **Mdic**, [s.d.]a. Disponível em: <http://goo.gl/2D0fKP>.

_____. Medidas em vigor. **Mdic**, [s.d.]b. Disponível em: <http://goo.gl/oCixm2>.

CAMEX – CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Conselho Mercado Comum do Mercosul. Decisão nº 39, de 1º de junho de 2011. Altera para 0% a alíquota do imposto de importação sobre vacinas contra raiva e contra hepatite B, por 12 meses e conforme quotas discriminadas, e altera para 2% a alíquota do imposto de importação sobre óleo de palmiste, também por 12 meses e para 222.500 toneladas, por razões de abastecimento – Resolução GMC nº 08/08. Brasília: Camex, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/sOe1yk>.

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **PC em Foco**: Observatório de Política Comercial, n. 16, ano V, fev. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/1Enq5v>.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Coeficiente de exportação tem recuperação lenta. **Indicadores CNI**, Brasília, ano 4, n. 3, jul./set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/YFmiH6>.

ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, ano 27, n. 115, abr./jun. 2013.

MARKWALD, R. Inserção do país na economia mundial: qual a singularidade do Brasil? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, ano 28, n. 118, jan./mar. 2014.

NAIDIN, L.; CHAVEZ RAMÓN, J. A. Inserção internacional dos BRICS e as cadeias globais de valor – novas escolhas? **Breves Cindes**, Rio de Janeiro, n. 85, maio 2014.

OLIVEIRA, S. E. M. C. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional**: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

STURGEON, T.; GUINN, A.; ZYLBERBERG, E. **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. **Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2015). Disponível em: <http://goo.gl/uGGZRI>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TIMMER, M. P. *et al*. Slicing up global value chains. **Journal of Economic Perspectives**, v. 28, n. 2, spring 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Leonardo Moreira Vallejo
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)
Laryssa Vitória Santana (estagiária)
Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)
Thayles Moura dos Santos (estagiária)
Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA