

CAPÍTULO 5

COMÉRCIO EXTERIOR

5.1 INFRAESTRUTURA E COMÉRCIO EXTERIOR

A perda da competitividade da economia brasileira é um problema sistêmico e sua correção demandará um enorme esforço por parte do governo e do setor privado para recolocar o Brasil na rota do crescimento a níveis elevados e do aumento das exportações de produtos manufaturados.

O comércio exterior é uma das áreas mais afetadas pelos altos custos e ineficiências da economia. O Brasil possui sérias deficiências na infraestrutura de distribuição de bens e serviços. A densidade das malhas rodoviárias e ferroviárias está bem abaixo dos países desenvolvidos e até mesmo dos emergentes. Em avaliações qualitativas recentes em matéria de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, o país apresenta padrões mais desfavoráveis, se comparado com outros grupos de países.

As despesas de transporte, manutenção da frota e armazenagem representam uma fração relevante dos custos das indústrias e dos exportadores. As limitações na infraestrutura logística, como a saturação da capacidade e a precária conservação de grande parte das rodovias e vias de transporte urbano acarretam no Brasil custos bem superiores aos que são arcados por indústrias instaladas em países com melhor infraestrutura e distribuição. No estudo *Carga Extra na Indústria Brasileira*, realizado pelo Decomtec, da Fiesp, verificou-se que as deficiências de logística representam 1,8% do preço dos produtos industriais no Brasil.

Segundo a Carta de Infraestrutura, o setor público e o privado investiram R\$ 124,2 bilhões, ou 1,8% do PIB em 2018. Os investimentos concentram-se no setor rodoviário com 23,7% do total, sendo que as ferrovias recebem 5,3% e as hidrovias apenas 0,7 ou 0,01% do PIB.

A reação dos caminhoneiros ao aumento do preço dos combustíveis demonstrou a vulnerabilidade socioeconômica a que o Brasil está exposto ao concentrar mais de 60% da movimentação de cargas grandes no modal rodoviário. Segundo dados recentes, apenas 21% da produção brasileira de cargas é movimentada por ferrovias e 13% por hidrovias, sejam elas interiores ou de cabotagem.

Nos portos, como apontou a *The Economist*, nos anos recentes, a autoridade reguladora suspendeu a concessão de licenças para os terminais privados, exceto àqueles voltados principalmente para as cargas de seus proprietários. Por isso, durante a década em que o Brasil se tornou um dos maiores exportadores de commodities do mundo, os terminais graneleiros pouco se expandiram. O resultado é o congestionamento dos navios nos portos e a demora na carga e descarga.

Em fins de agosto, o Instituto de Engenharia e o Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice) promoveram encontro técnico sobre a importância das hidrovias para o Brasil. Foram discutidos o agronegócio e a logística de transporte, a hidrovia Tietê-Paraná, a integração sul-americana pelas hidrovias, o projeto da hidrovia amazônica no Peru e a Hidrovia Paraná-Paraguai.

No momento em que o governo atual busca abrir a economia e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros para enfrentar a concorrência externa no mercado nacional e no esforço de abertura de novos mercados, torna-se urgente aumentar a participação do transporte fluvial pouco explorado, apesar dos 42 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis. Urge colocar em prática um plano que inclua, de forma integrada e equilibrada, hidrovias, cabotagem, rodovias e ferrovias.

São conhecidas as restrições orçamentárias do governo para projetos de infraestrutura. O modal que requer menos investimento e oferecerá maior retorno, pela redução dos custos, é o hidroviário. O transporte de produtos agrícolas e minérios por aquelas no Arco Norte e no sul com a Hidrovia Paraná-Paraguai aumentaria em curto prazo a competitividade da produção nacional.

Por ser um dos elementos negativos mais gritantes na formação do preço final dos bens exportados, é importante chamar a atenção para o fato de quanto o Brasil está deixando de ganhar devido à inépcia, a corrupção e a falta de gestão na infraestrutura de transporte. Segundo trabalho do Banco Mundial, o Brasil poderia exportar cerca de 30% a mais somente com a melhoria da logística de estradas, ferrovias, portos e aeroportos. Os custos dos transportes de bens primários e industriais nacionais para exportação são maiores do que as tarifas e o protecionismo.

A rentabilidade dos produtos de exportação está caindo de forma gradual e constante. Os produtos manufaturados foram os primeiros a perder mercado no exterior devido à baixa competitividade, como ocorreu, de forma significativa nos EUA e na América Latina, as duas únicas regiões que absorvem a maior parte de nossos produtos industrializados. Os produtos agrícolas, que vem sustentando o comércio exterior brasileiro nos últimos anos, começam a sofrer pela deficiência logística. O deficit de armazéns está sendo contornado pelos caminhões, em filas quilométricas nas vias de acesso aos portos para descarregar.

A matriz de transporte nacional deveria eliminar a distorção histórica que privilegia o transporte rodoviário. Além da prioridade que o atual governo atribuiu às ferrovias, apesar da baixa prioridade que o ministério da infraestrutura atribuiu às hidrovias, seria importante avançar em um plano de desenvolvimento que foque na melhoria e na manutenção da infraestrutura de navegação interior. Levando em conta a importância do Brasil no continente sul-americano e do mercado regional para produtos brasileiros, é primordial negociar um acordo fluvial amazônico e renegociar o atual acordo de transporte fluvial que rege a Hidrovia Paraná-Paraguai para torná-lo permanente, de modo a que se crie uma autoridade internacional que vise a segurança jurídica dos usuários e atraia investimentos para o desenvolvimento regional.

5.2 ESTRATÉGIA PARA O COMÉRCIO EXTERIOR

Uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil para o período 2020-2030 com cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social, foi divulgada pelo governo Bolsonaro. Nos desafios e orientações de todos os eixos, em especial na área econômica, encontram-se declarações de intenção que terão forte impacto no futuro do comércio exterior.

Como subsídio para o exame dessas medidas, o Conselho de Comércio Exterior da Fiesp (Coscex) discutiu e elaborou uma estratégia para o comércio exterior, encaminhada pelo presidente da entidade à Brasília. Essa estratégia tem como objetivo a ampliação das exportações e importações, diversificar os mercados e os produtos exportáveis e permitir uma inserção competitiva dos produtos brasileiros nos fluxos mais dinâmicos do intercâmbio comercial.

Do ponto de vista da indústria, essa estratégia deveria estar baseada no tripé: reindustrialização, agenda de competitividade e abertura da economia via negociação de acordos comerciais, cujos principais aspectos poderiam ser assim resumidos:

A reindustrialização e a modernização industrial seria possibilitada pela implementação da atual agenda de reformas horizontais (mudança estrutural) e o aumento da produtividade que seria complementada com uma verdadeira política industrial que induza negócios estratégicos de alto impacto econômico e social, visando à geração de empregos e renda. Nesse sentido, caberia fortalecer mecanismos de apoio à indústria, como financiamento, compras governamentais e estímulos à produção e exportação de bens de média e alta tecnologia; definir como áreas prioritárias as indústrias de alto conteúdo tecnológico e inovadoras; identificar nichos de mercado para a nacionalização de produtos essenciais estratégicos na área da saúde e outros; identificação de áreas para criar cadeias de valor agregado na América do Sul a partir de interesses da indústria nacional; e apoio com políticas públicas à internacionalização da empresa nacional

A agenda de competitividade poderia ser levada adiante mediante ação política junto ao Executivo e o Legislativo para aprovação da reforma tributária, o fator mais importante para aumentar a competitividade da economia e das empresas nacionais.

Outras políticas, incluiriam a isonomia de tratamento entre produtos importados e nacionais; aprovação da reforma do Estado, com a desburocratização e a simplificação de regras e regulamentos a fim de facilitar os negócios (Portal único e OEA); fortalecimento de uma política de incentivos à inovação com estímulos a P&D junto à iniciativa privada (universidades e centros de pesquisa) e aos órgãos governamentais existentes em áreas estratégicas (mas não limitadas), como indústria 4.0, inteligência artificial e biotecnologia; incentivos à formação e capacitação de profissionais e dirigentes empresariais com a concessão de bolsas de estudo e estágios, no país e no exterior; licitação da tecnologia 5G ou autorização de redes particulares para acelerar o processo de modernização da indústria (4.0 – inteligência artificial, automação avançada); alinhamento de políticas internas, principalmente a ambiental, com a política de comércio exterior para evitar medidas restritivas contra produtos brasileiros; e medir os impactos sociais após a revisão completa dos tributos e outros projetos estratégicos ao nível federal (sustentabilidade).

A abertura da economia seria realizada via acordos comerciais, com a definição de uma política de negociação de acordos comerciais, com a participação do setor privado, com vistas a diversificar mercados e a pauta de produtos exportáveis e promover a ampliação de empresas exportadoras de modo a reduzir a concentração hoje existente. Deveria haver uma sincronização com a agenda de competitividade, cujo atraso em sua implementação justificaria certo grau de proteção à indústria pela elaboração de lista setorial limitada de produtos sensíveis que seriam liberalizados no final do processo ou ficariam em lista de exceção. Impõe-se a transparência nas negociações dos acordos e na defesa comercial contra medidas restritivas e protecionistas. Nesse contexto, caberia examinar, entre outras, uma reforma tarifária com a revisão da Tarifa Externa Comum do Mercosul, sob a ótica da escalada tarifária; a convocação de Conferência especial do Mercosul para examinar seu funcionamento e seus objetivos depois de 30 anos de sua criação, como previsto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto; o exame junto ao Ministério da Economia e o Banco Central de mecanismos financeiros, como o Centro de *Clearing* com o Renmimbi na China o CCR na América Latina para facilitar a expansão das exportações brasileiras em um momento de crise no cenário externo; e rever o funcionamento e seus objetivos da Zona Franca de Manaus à luz de uma nova política para Amazônia, com ênfase para a biotecnologia e a bioeconomia.

Urge a discussão de uma estratégia com o setor privado para que o Brasil possa inserir-se plenamente nos fluxos dinâmicos das trocas internacionais.

Essa é a contribuição do Coscex da Fiesp.

5.3 VULNERABILIDADES DO BRASIL

A pandemia e agora o conflito entre a Rússia e a Ucrânia expuseram de forma dramática as vulnerabilidades de todos os países em áreas estratégicas. A dependência da China em muitos setores da cadeia produtiva fez com que os países desenvolvidos passassem a enfrentar essa questão com novas políticas industriais para reduzir

os riscos dessa situação. No caso do Brasil, a magnitude dos problemas, em especial, na economia (baixo crescimento, inflação, taxa de juros), na sociedade (desigualdade, aumento da pobreza, desemprego), na destruição da Amazônia e no isolamento e na perda de espaço do mundo, deixa para um longínquo segundo plano a questão das vulnerabilidades que perpassa diversos setores estratégicos para a segurança alimentar e a segurança nacional.

Vou limitar o tratamento dessa matéria a quatro aspectos: comércio exterior, áreas estratégicas, inovação e segurança cibernética.

O comércio exterior brasileiro está acima de meio trilhão de dólares. As exportações superam 100 bilhões de dólares, porém, com crescente vulnerabilidade. O agronegócio representou 43%. Desse total, mais de 70% das exportações estão representadas por dois produtos de proteína vegetal (soja e milho), 87,7% em valor concentrado no mercado chinês. O mercado asiático absorveu 46,4% com destaque para a China que representou 31,3%. Nos últimos cinco anos, mais de 90% da soja brasileira foi exportada para a China. Com a redução das compras de soja e carne pela China, nos meses recentes a participação chinesa registrou pequena redução. Essa dependência deixa o setor muito exposto às oscilações do comportamento da economia chinesa e das políticas do governo de Beijing (restrições sanitárias, autossuficiência, diversificação de fontes de suprimento, negociações com os EUA). Além disso, a precariedade da infraestrutura e a dependência externa dos defensivos agrícolas, somados às crescentes ameaças de restrições externas (lei do desmatamento na Europa) em função das políticas ambientais em relação aos ilícitos na Amazônia (desmatamento, queimadas e garimpo, inclusive em terras indígenas). Os consumidores e cadeias de supermercados externos já começaram a boicotar produtos brasileiros, como retaliação à política ambiental amazônica. Na indústria, pesquisas indicam que somente 10% das empresas podem ser consideradas 4.0, o que tem acarretado aumento das importações e perda de mercado externo nas manufaturas, gerando um déficit de mais de 110 milhões dólares. A indústria de transformação caiu de 28% do PIB em fins de 1980 para ao redor de 10% no ano passado e a participação das manufaturas nas exportações caiu de 59% em 2000 para 27% em 2021.

Quanto às vulnerabilidades em áreas estratégicas, podem ser lembradas, entre outras, a falta dos insumos na área da saúde para a fabricação de vacinas (IFA) e na agricultura, a de fertilizantes (mais de 80% dos fertilizantes são importados da Rússia e da Belarus), na alimentação, onde 60% do consumo doméstico de trigo depende de importação externa e desse total 85% proveniente de um único país, a Argentina, e na de semicondutores e terras raras, sem qualquer política até aqui para reduzir essa dependência externa. Na era do conhecimento, o atraso do Brasil na educação e na pesquisa e desenvolvimento se reflete em todas as áreas produtivas, com exceção do agronegócio que se mantém atualizado nos avanços tecnológicos no campo.

As transformações globais estão obrigando os países a atualizar sua política industrial. A China em 2017, com sua *“Made in China 2025”* deu prioridade a dez setores considerados estratégicos para evitar a dependência externa e industrializar-se de forma competitiva. Mais recentemente, a Alemanha e a França e parcialmente os EUA

adotaram políticas e incentivos para modernizar suas indústrias. Pronunciamentos, na semana passada, dos presidentes Biden e Macron indicaram uma mudança de política pela qual em vez de depender da cadeia produtiva estrangeira, EUA e França vão buscar uma autonomia soberana, aumentando a capacidade produtiva da economia em áreas estratégicas. No Brasil, tornou-se urgente a definição de uma estratégia entre o governo e o setor privado, para reindustrializar o parque nacional, que poderia ser acelerada pela introdução de redes privadas do 5G e dos novos instrumentos da Inteligência Artificial.

Por fim, na área cibernética, o Brasil é um dos cinco países mais visados por hackers. Instituições governamentais, como TSE e ministério da Saúde, foram atacados e paralisados em áreas sensíveis. Empresas privadas, desde bancos até cadeias de bens de consumo, também sofreram interferências externas. Claramente, o país não está preparado para responder a essa nova ameaça. Governo e empresas deveriam juntar esforços e recursos para melhorar a capacidade de defesa contra ataques à segurança e proteção de dados sensíveis e que, como se viu em outros países, podem afetar a infraestrutura de energia e de transporte das cidades.

Um país com mais de 213 milhões de habitantes e dimensões continentais não pode se dar ao luxo de ignorar essas e outras vulnerabilidades que poderão afetar seus interesses concretos, prejudicando seu desenvolvimento e segurança nacional.

5.4 UMA POLÍTICA NACIONAL PARA O TRIGO

Durante todo o ano de 2018, a Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitri-go) promoveu debates sobre a formulação de uma política nacional para o trigo, envolvendo governo, agências reguladoras, organismos internacionais, academia, sindicatos, entidades empresariais, parceiros potenciais e mídia. Foram ouvidos diferentes elos da cadeia produtiva, representando a produção, cooperativas, indústria, pesquisa, cerealistas, insumos, tradings e entidades representativas do segmento do trigo, com o objetivo de preparar uma proposta ao governo brasileiro que torne o Brasil cada vez mais competitivo no negócio trigo/farinha/derivados.

A indústria moageira do Brasil é o elo entre o campo e a indústria de transformação. E pela primeira vez, foi elaborada uma proposta de Política Nacional do Trigo. Ela chega levando em conta, em especial, as seguintes condições internas:

- Produção estagnada nas regiões tradicionais, plantio em novas áreas (norte do cerrado, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul);
- Consumo estagnado de farinha, que, com a recuperação da economia, tenderá a crescer;
- Viabilização de novas variedades de sementes para novos produtos (a exemplo dos EUA);
- Desenvolvimento de variedades resistentes ao fungo Brusone e Giberela, pela Embrapa;

– Ênfase no aumento do fluxo de comércio exterior, sobretudo, no médio e longo prazos e no aumento das exportações e na redução da dependência externa.

Os alimentos à base de trigo, como pães, macarrão, biscoitos e bolos, estão presentes em 100% dos lares brasileiros e são fundamentais para a composição da cesta básica da população. A cadeia produtiva do setor gerou um volume de renda (PIB) para a sociedade brasileira de R\$ 25,3 bilhões, e nos últimos 12 meses o número de postos de trabalho na agroindústria apresentou um crescimento de 2,42% (cerca de mais 350 mil empregos) em relação ao período anterior. Isso nos mostra que as questões que envolvem o cereal, como inovação, importação, consumo, produção, segurança alimentar e sustentabilidade, por exemplo, merecem ser tratadas de forma diferente e prioritária e que precisamos aproveitar esse momento de mudança no cenário político nacional para propor caminhos que gerem valor para o setor e para toda a sociedade.

O trigo é o único grão em que a produção nacional não é suficiente para o abastecimento doméstico. Em 2018, os moinhos brasileiros processaram 12,1 milhões de tons de trigo, dos quais cerca de 55% é importado. A importação do produto está concentrada (aproximadamente 87%) no fornecimento da Argentina. EUA, Paraguai, Canadá, Uruguai e mais recentemente Rússia completam o quadro de exportadores. O Brasil exporta pequena quantidade do produto (de baixa qualidade) para alguns mercados asiáticos. Do ponto de vista da indústria, quanto mais oferta de trigo o mercado puder absorver, melhor. A competição deve ser estimulada.

O principal entrave para o crescimento do setor é a falta de políticas estratégicas para o desenvolvimento da cadeia produtiva do trigo, que se inicia com o fornecimento de insumos, passa pela produção agrícola nacional, pelos moinhos e pela indústria de transformação.

O objetivo central da proposta de uma Política Nacional do Trigo é o de aumentar a produção interna, reduzir a dependência do Brasil em área tão estratégica, possibilitar uma variedade maior de sementes, sempre preservando o livre mercado. A eventual autossuficiência não deve ser utilizada para fechamento do mercado, mas sim um fator para estimular a competição interna e aumentar a exportação do produto para o mercado internacional,

As sugestões apresentadas seguem uma linha moderna sintonizada com as mudanças que os mercados nacional e internacional vêm sofrendo. Têm foco na inovação, no crescimento da competitividade das empresas brasileiras e na qualidade dos produtos entregues a um consumidor cada vez mais exigente.

O documento está baseado em eixos estratégicos (ambiental legal, produção, ambiente de negócios, revisão dos incentivos fiscais, comércio internacional, logística e infraestrutura), discutidos e aprovados nas duas últimas edições (2017 e 2018) do Congresso Internacional do Trigo, promovido pela Abitrigo. Os referidos eixos são acompanhados de sugestões de políticas e medidas concretas discutidas nos encontros com a cadeia produtiva e órgãos técnicos, como a Embrapa.

Em um cenário econômico em que os investimentos do setor público e privado diminuam em decorrência do alto déficit nas contas públicas e do baixo crescimento

do PIB (Produto Interno Bruto) nos últimos anos, aliado ao alto nível de desemprego, torna-se fundamental o desenvolvimento de ações que tragam um crescimento sustentável de nosso mercado e proponham políticas estratégicas que valorizem nossos produtos e fortaleçam a agroindústria.

A proposta foi encaminhada oficialmente ao Ministério da Agricultura. Recentemente, reuni-me com a ministra da agricultura Teresa Cristina para examinar os principais objetivos e medidas em cada um dos eixos prioritários. A iniciativa da Abitrigo foi bem recebida. A ministra informou que os setores técnicos do ministério da Agricultura irão analisar o documento e disse estar entusiasmada com a perspectiva do aumento da produção doméstica, com a diversificação da área plantada e da variedade de sementes, a médio prazo, com a geração de emprego e aumento da renda no campo.

Caso a proposta venha a ser efetivamente implantada e uma política nacional do trigo venha a ser executada, o Brasil dará um grande passo para a modernização do setor e a segurança dos produtores, da indústria e de toda a cadeia produtiva.