



# RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL



## **SENADO FEDERAL**

Mesa Diretora

Biênio 2025/2026

Senador **Davi Alcolumbre**

PRESIDENTE

Senador **Eduardo Gomes**

1º VICE-PRESIDENTE

Senador **Humberto Costa**

2º VICE-PRESIDENTE

Senadora **Daniella Ribeiro**

1ª SECRETÁRIA

Senador **Confúcio Moura**

2º SECRETÁRIO

Senadora **Ana Paula Lobato**

3ª SECRETÁRIA

Senador **Laércio Oliveira**

4º SECRETÁRIO

### **SUPLENTES DE SECRETÁRIO**

Senador **Chico Rodrigues**

1º SUPLENTE

Senador **Styvenson Valentim**

3º SUPLENTE

Senador **Mecias de Jesus**

2º SUPLENTE

Senadora **Soraya Thronicke**

4º SUPLENTE

**Ilana Trombka**

DIRETORA-GERAL

**Danilo Augusto Barboza de Aguiar**

SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

## **COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL**

Senador NELSINHO TRAD - Presidente

### **CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

### **GRUPO DE TRABALHO (GT)**

Senador Nelsinho Trad (Presidente do GT)

Arthur Eduardo Santos Leone

Artur Junqueira Lascala

Bruna Maria Alves Macedo

Diego Muniz Benedetti

Flávio Campestrin Bettarello

Marcos Aurélio Pereira (Secretário do GT)

Marcos Kleber Ribeiro Felix

Raquel Mesquita Almeida

Tarciso dal Maso Jardim

Thaisa Gois Farias de Moura Santos Lima

Túlio Augusto Castelo Branco Leal

## **SUMÁRIO**

1	Introdução.....	1
2	Metodologia.....	5
2.1	Estruturação e Fases do Trabalho .....	5
2.2	Seleção dos Entrevistados e Critérios de Representatividade .....	5
2.3	Fontes de Evidência e Instrumentos Analíticos.....	6
2.4	Síntese do Processo e Limitações.....	6
3	Conjuntura e dados do comércio brasileiro .....	8
3.1	Síntese da conjuntura recente .....	8
3.2	Dados .....	9
3.3	Impacto econômico do tarifaço no Brasil.....	18
4	Eixo 1 – Política comercial e industrial.....	22
4.1	Descrição das atividades realizadas.....	22
4.2	Relato das reuniões .....	22
4.2.1	Secretaria de Comércio Exterior – MDIC .....	22
4.2.2	Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços – MDIC	25
4.2.3	CACB .....	29
4.2.4	Departamento de Defesa Comercial –SECEX/MDIC.....	31
4.2.5	ABRAEC.....	34
4.2.6	ICC Brasil.....	37
4.2.7	ABGF .....	39
4.2.8	Prof. Lucas Ferraz, FGV .....	42
4.2.9	Livro CDPP .....	47
4.2.10	Embraer .....	51

4.2.11	Alexandre Schwartsman.....	53
4.2.12	Anfavea .....	54
4.2.13	IBRIESBIO .....	56
4.3	Análise das atividades realizadas .....	59
4.4	Revisão da literatura acadêmica .....	60
4.4.1	A abertura comercial dos anos 1990: contexto histórico e primeiros estudos	60
4.4.2	A nova microeconomia do comércio internacional.....	63
4.4.3	Impactos distributivos e mercado de trabalho .....	66
4.4.4	Inovação, tecnologia e capacidade exportadora .....	68
4.4.5	Custo Brasil .....	70
4.4.6	Integração regional e acordos comerciais .....	71
4.4.7	Evidências recentes e o período pós-2010 .....	71
4.4.8	Lacunas na literatura e direções futuras .....	72
4.4.9	Consensos e controvérsias.....	73
4.5	Reflexões sobre o arcabouço legislativo .....	75
5	Eixo 2 – Estratégia internacional e acordos comerciais .....	79
5.1	Descrição das atividades realizadas.....	79
5.2	Relato das Reuniões .....	79
5.2.1	Ministério das Relações Exteriores – Divisão de Integração de Infraestrutura	79
5.2.2	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil)	81
5.2.3	Confederação Nacional de Comércio.....	84
5.2.4	Confederação Nacional da Indústria .....	86
5.2.5	Ministério das Relações Exteriores – Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros	90

5.2.6	Ministério das Relações Exteriores – Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura .....	92
5.2.7	Fonplata – Banco de Desenvolvimento .....	95
5.3	Análise das atividades realizadas .....	99
5.4	Avaliação crítica doutrinária .....	108
6	Eixo 3 – Logística de comércio exterior.....	126
6.1	Relato das reuniões e consultas realizadas .....	126
6.1.1	ANUT .....	126
6.1.2	CNT .....	128
6.1.3	ANTF.....	130
6.1.4	APROSOJA.....	132
6.1.5	ABR.....	133
6.1.6	CBC .....	134
6.1.7	ABTP.....	135
6.1.8	ABRATEC .....	137
6.1.9	SYNDARMA .....	139
6.1.10	FENOP .....	140
6.1.11	ABTRA .....	141
6.1.12	ABAC.....	142
6.1.13	CNA.....	144
6.1.14	ABRAFA.....	145
6.2	Análises .....	146
6.2.1	O setor aquaviário .....	153
6.2.2	O setor rodoviário.....	180
6.2.3	O setor ferroviário .....	194
6.2.4	O setor aeroviário .....	207
6.2.5	Síntese sobre a logística do comércio exterior.....	210

7	Sugestão de Agenda Legislativa.....	212
7.1	Projetos de Emenda à Constituição (PECs): .....	212
7.1.1	A serem apresentadas .....	212
7.1.2	Apoiamento a PECs.....	212
7.1.3	Posicionamento contrário .....	213
7.2	Projetos, inclusive PLs: .....	213
7.2.1	A serem apresentados .....	213
7.2.2	Apoiamento a PLs e Mensagens: .....	213
7.2.3	Manutenção ou derrubada de Votos a PLs: .....	215
7.3	Indicações ao Executivo:.....	215
7.4	Sugestões de novos estudos ao Senado .....	218
8	Conclusões.....	219
9	ANEXO .....	222
9.1	Dados Anexos à Nota Informativa nº 4.359, de 2025, da Consultoria Legislativa.	222

## 1 INTRODUÇÃO

O presente relatório é o resultado das atividades realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) criado por iniciativa do Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal para estudar o comércio exterior brasileiro em um contexto de grandes mudanças e reconfigurações das relações comerciais entre os países.

Esse GT foi criado pelo Requerimento nº 6, de 2025<sup>1</sup>, da CRE, e foi composto pelo próprio Senador Nelsinho Trad, como Presidente; por membros de seu Gabinete; da Consultoria Legislativa; e da CRE, a quem coube secretariar os trabalhos do Grupo. A dinâmica dos trabalhos se constituiu principalmente em (36) reuniões de oitiva com convidados da tríade governo, academia e setor produtivo, além do levantamento de informações e dados públicos ou solicitados a atores selecionados da mencionada tríade.

Como principal resultado tangível do GT, este relatório visa a registrar e analisar o produto das atividades descritas acima, o que é feito nas Seções de 3 a 6 deste trabalho, e que pode ser entendido como um grande diagnóstico dos obstáculos e das oportunidades de melhoria relativas ao comércio exterior brasileiro. A partir desse diagnóstico, propomos uma sugestão de agenda legislativa (Seção 7), que resolva ou minore os desafios detectados e aproveite as oportunidades para dinamizar a participação brasileira no comércio internacional.

De fato, a globalização e o comércio exterior têm papel fundamental na geração de riquezas das nações, pois permite que elas se integrem a mercados internacionais, que são sempre mais amplos que qualquer mercado doméstico, e aproveitem suas vantagens comparativas e competitivas. Um dos fundadores da ciência econômica moderna, David Ricardo, em “Princípios de Economia e Tributação” (1817), argumentou que a especialização produtiva aumenta a eficiência e a produtividade, permitindo que países concentrem seus esforços produtivos naquilo que produzem relativamente melhor, isto é, com menores custos de oportunidade, de modo a gerar ganhos de bem-estar para todos os participantes das trocas em um contexto de abertura comercial.

Assim, grosso modo, quando uma nação pode produzir bens e serviços com maior qualidade e menor custo devido à especialização, sua capacidade de exportação se fortalece, o

---

<sup>1</sup> “Requer criação de Grupo de Trabalho para realizar estudos sobre a estratégia de comércio exterior do Brasil”.

que amplia sua competitividade global e impulsiona seu crescimento econômico. Dessa forma, a participação nas cadeias globais de valor (CGVs) e a troca de produtos especializados contribuem para o enriquecimento dos países ao otimizar recursos e ampliar oportunidades de negócios.

Esse princípio explica como o comércio internacional beneficia todas as partes envolvidas, pois possibilita a otimização dos fatores produtivos e a maximização da riqueza global. Ao adotar essa estratégia, as nações participantes do mercado gerado pelo comércio exterior podem reduzir custos, expandir parceiros comerciais e aumentar a prosperidade econômica. Nesse sentido, a interação entre especialização e a compreensão da teoria das vantagens comparativas torna o comércio internacional uma força motriz para o progresso econômico global.

Entretanto, apesar de as vantagens comparativas explicarem os benefícios agregados do comércio para todas as nações, elas são um modelo estático, isto é, uma fotografia da situação do país, que retrata em qual setor ou produto a alocação de fatores de produção enfrenta menores custos de oportunidade. Se considerarmos a dinâmica e o longo prazo, as vantagens comparativas podem se alterar por meio de políticas públicas. Por exemplo, a China, que ainda é mais eficiente na produção de bens intensivos em mão de obra, torna-se cada vez mais produtiva em setores intensivos em alta tecnologia. Outro caso, cujo êxito foi se esgotando com o tempo, é a política de substituição de importações industriais (ISI), que visava proteger a indústria nacional para que ela ganhasse escala de produção suficiente para competir no mercado internacional – pode-se dizer que o Brasil, até hoje, tenha falhado na adoção de uma segunda etapa à ISI, no sentido de maior integração do Brasil nas CGVs, o que explica a relativa estagnação e declínio de nossa indústria observado desde o fim da década de 1970.

Embora a ordem mundial que emergiu no pós-Segunda Guerra Mundial tenha premiado os países mais interconectados às cadeias globais de valor, que se beneficiaram da liberalização progressiva do comércio mundial a partir das rodadas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), desde a paralisação da OMC em 2019 e da pandemia da covid-19 em 2020, o cenário da globalização vem passando por um processo de reconfiguração e até mesmo de retraimento, decorrente da constatação de fragilidades das cadeias globais de suprimentos, especialmente em setores estratégicos como medicamentos, semicondutores e equipamentos médicos. Ou seja, as

economias nacionais cada vez mais veem a necessidade de serem autônomas na produção de itens vistos como estratégicos, sejam insumos utilizados em várias cadeias produtivas, sejam bens finais considerados imprescindíveis.

Além disso, muitos países passaram a questionar sua excessiva dependência logística de centros de produção e distribuição (*hubs* logísticos) distantes, localizados particularmente na China e Leste da Ásia, e a repensar suas estratégias de integração econômica. A esse contexto, juntou-se a política tarifária atual dos Estados Unidos, epitomizado pelo chamado “Liberation Day”, no qual o presidente Trump impôs tarifas a boa parte de seus parceiros comerciais, gerando incertezas e mesmo rupturas nos mercados globais.

Esse novo cenário acelerou tendências que já vinham ganhando força desde a pandemia, como são o caso do *near shoring* (realocação da produção para países próximos) e o *friendly shoring* (parcerias produtivas com países politicamente mais alinhados).

Para o Brasil, que ficou à margem das cadeias globais de valor mais sofisticadas nas últimas décadas, essa nova ordem apresenta um paradoxo de oportunidades e desafios simultâneos.

Por um lado, esse novo cenário da globalização pode tanto estimular a atração de investimentos e a modernização industrial, especialmente se o país conseguir aproveitar os fluxos oriundos do *near shoring* e do *friendly shoring*. De fato, por se tratar de um momento de reorganização geral do comércio, as vantagens comparativas apontadas por David Ricardo estão em transformação, o que permite ao País se reposicionar no cenário global com menores custos de transação, pois o contexto já é de busca ativa de novos parceiros e novas oportunidades nos grandes mercados consumidores do Atlântico Norte.

Por outro lado, persistem desafios estruturais significativos, como a necessidade de melhorias na infraestrutura, a quantidade relativamente pequena de acordos comerciais do Brasil com os demais países, a necessidade de redução da burocracia e de elevação da competitividade industrial, fatores que demandam reformas coordenadas entre o setor público e privado para transformar essas incertezas em um motor de crescimento sustentável.

Nesse contexto, fica claro, portanto, a importância de o Senado dar uma contribuição para qualificar o debate sobre as grandes questões que afetam o futuro do País, e exercer seu papel fiscalizador do Poder Executivo (CF, art. 49, X), de forma a propor encaminhamentos

que possam lidar com os desafios e aproveitar a janela de oportunidade aberta com a crise que a globalização vem enfrentando nesta década.

Destaque-se que as opiniões e sugestões aqui expressas são reflexo do esforço coletivo do conjunto dos integrantes do GT, e que, portanto, podem divergir das opiniões individuais de seus membros, inclusive do Presidente do GT, Senador Nelsinho Trad, em pontos específicos deste Relatório. Destaque-se também que as informações contidas neste documento refletem a realidade até o final de novembro de 2025, e que por se tratar de um contexto dinâmico, algumas informações aqui presentes podem ir se modificando ao longo do tempo, a exemplo de situações de projetos e vetos em tramitação no Congresso, ou da lista de itens sobretaxados pelos EUA.

Ademais, os autores gostariam de agradecer a inestimável ajuda de Luiz Baldez (ANUT) e de Andrea Cavalcanti (CNT) para o planejamento das ações iniciais e da elaboração do “mapa” das entidades a serem convidadas, bem como agradecer a importante colaboração dos colegas Consultores Liliane Galvão e Fernando Dias pela criteriosa revisão e importante levantamento de dados para este trabalho. Além disso, as reuniões contaram com o apoio decisivo e extremamente profissional tanto da equipe da Secretaria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, como do Gabinete do Senador Nelsinho Trad, aos quais também gostaríamos de estender nossos sinceros agradecimentos.

## 2 METODOLOGIA

O Grupo de Trabalho sobre a estratégia brasileira de Comércio Exterior, instituído no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, estruturou seus trabalhos com base em três dimensões analíticas: (i) Eixo 1 – Política comercial e industrial (Seção 4); (ii) Eixo 2 – Estratégia internacional e acordos comerciais (Seção 5); e (iii) Eixo 3 – Logística de comércio exterior (Seção 6). O objetivo geral consistiu em elaborar um diagnóstico técnico e institucional dos principais entraves à inserção internacional do Brasil e, a partir dele, propor uma agenda legislativa e regulatória orientada ao fortalecimento do comércio exterior e à modernização da infraestrutura logística nacional.

### 2.1 Estruturação e Fases do Trabalho

Os trabalhos do GT foram conduzidos entre maio e novembro de 2025, conforme cronograma aprovado pela Comissão. A metodologia adotada combinou levantamento documental e estatístico, entrevistas técnicas e 36 reuniões técnicas nas quais entrevistamos atores públicos e privados, complementadas por análise comparada de experiências internacionais. A abordagem metodológica seguiu o princípio de contagem temática, que permitiu classificar uma mesma reunião em mais de uma dimensão sempre que os temas tratados possuíssem transversalidade relevante (por exemplo, discussões sobre financiamento à exportação, regulação portuária ou integração multimodal).

Além das sessões temáticas, foi promovida uma reunião bilateral com assessores do Senado dos Estados Unidos da América, destinada a compreender boas práticas de coordenação interinstitucional e de políticas de exportação em federações complexas. Também no âmbito dos trabalhos do GT, foi elaborado um *briefing* para subsidiar a missão suprapartidária de Senadores brasileiros para os EUA em julho de 2025, com o objetivo de abrir um canal de negociação para a revisão da sobretaxação imposta aos produtos brasileiros.

### 2.2 Seleção dos Entrevistados e Critérios de Representatividade

A definição dos participantes obedeceu a critérios de representatividade institucional, relevância econômica e abrangência modal e regional, de forma a garantir diversidade temática e equilíbrio entre os modos de transporte e as cadeias produtivas estratégicas. Foram, portanto,

convidados representantes da tríade governo (MDIC, MPor, MT, Itamaraty, BNDES, ANTAQ, entre outros), entidades setoriais e empresas (CNI, CNC, CNA, CNT, ANFAVEA, ANTF, ANUT, ABRAFA, ABTRA, ABTP, ABRATEC, FENOP, Embraer, entre outras), e acadêmicos/pesquisadores (CDPP, Alexandre Schwartsman, Lucas Ferraz, ICC Brasil).

Nove instituições convidadas optaram por não participar ou não responder aos convites, fato registrado apenas de forma quantitativa, sem exposição nominal.

### **2.3 Fontes de Evidência e Instrumentos Analíticos**

A produção dos insumos técnicos baseou-se em três fontes principais:

- (a) Dados oficiais, extraídos de órgãos públicos (IBGE, IPEA, ANTT, ANTAQ, EPL, BNDES) e de relatórios setoriais;
- (b) Depoimentos e atas das reuniões, que foram gravadas e sintetizadas em registros analíticos disponíveis internamente ao GT, como papéis de trabalho, respeitada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;
- (c) Literatura técnica e acadêmica, empregada para contextualizar a situação brasileira em comparação internacional e fundamentar recomendações legislativas e regulatórias; e
- (d) Manifestações por escrito dos Ministérios dos Transportes, de Portos e Aeroportos, e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

A equipe técnica da Secretaria da CRE sistematizou as informações em notas de apoio por dimensão temática, posteriormente validadas pelos consultores legislativos designados para cada eixo de análise. Essa sistematização permitiu identificar convergências estruturais, como a necessidade de previsibilidade regulatória e a integração entre política industrial e infraestrutura, e divergências de enfoque, sobretudo entre atores industriais e exportadores agrícolas.

### **2.4 Síntese do Processo e Limitações**

Os resultados refletem uma amostra ampla e qualificada de percepções e evidências sobre a competitividade logística e a governança da infraestrutura brasileira. Ainda que o GT não tenha se proposto a estimar custos ou priorizar obras específicas, o conjunto de informações

coletadas fornece base sólida para a formulação de propostas legislativas e de política pública de curto prazo (2025–2027).

A metodologia adotada privilegia a coerência interna das análises e a consistência das recomendações. Essa opção reforça o caráter estratégico e propositivo do Relatório Final. Por fim, é necessário destacar que algumas das propostas da agenda legislativa (seção 7) poderão ser afetadas pela contemporaneidade dos fatos aqui tratados, como ações dos governos ou do legislativo, que, eventualmente ocorreram entre a data final de conclusão do relatório (fim de novembro de 2025) e sua publicação<sup>2</sup> (início de dezembro de 2025).

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, a análise dos vetos à Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, que dispõe sobre o licenciamento ambiental foi pautada para votação em 27 de novembro de 2025, na semana de finalização do relatório. Em 26 de novembro de 2025 foi publicada a Portaria nº 470, do Ministério de Transportes, que instituiu uma Política Nacional de Outorgas Ferroviárias. Em 20 de novembro de 2025, a Casa Branca publicou uma ordem executiva que zera as tarifas de importação de 40% sobre alguns produtos agrícolas brasileiros, como carne bovina fresca, resfriada ou congelada, produtos de cacau e café entre outros.

### 3 CONJUNTURA E DADOS DO COMÉRCIO BRASILEIRO

#### 3.1 Síntese da conjuntura recente

O comércio exterior brasileiro registrou, em 2024, superávit de US\$ 74,6 bilhões, segundo maior resultado da série histórica iniciada em 1989, com exportações totais de US\$ 337,0 bilhões (queda de 0,8% em relação a 2023) e importações de US\$ 262,5 bilhões (crescimento de 9,0%). A corrente de comércio alcançou US\$ 599,5 bilhões, expansão de 3,3% em relação ao ano anterior. No período de janeiro a novembro de 2025, as exportações somaram US\$ 304,05 bilhões (aumento de 2,3% ano a ano) enquanto as importações atingiram US\$ 249,37 bilhões (aumento de 7,9% ano a ano), reduzindo o superávit para US\$ 54,68 bilhões, retração de 17,4% comparado ao mesmo período de 2024. O crescimento assimétrico entre importações e exportações refletiu combinação de queda de 3,6% nos preços médios de exportação com aumento de 17,2% no volume importado durante 2024.

Em 2024, petróleo e seus derivados alcançaram US\$ 44,8 bilhões (13,3% do total), superando pela primeira vez, desde 1989, a soja em grão, que recuou para US\$ 42,9 bilhões (12,7% do total) com queda de 11,0%. A indústria de transformação estabeleceu recorde de US\$ 181,9 bilhões em exportações (aumentos 2,7% contra 2023), representando 54% do total exportado, com destaque para crescimento de 11,5% em produtos de alta tecnologia. O agronegócio manteve participação expressiva com US\$ 164,4 bilhões exportados (48,8% do total). O minério de ferro ocupou a terceira posição com US\$ 29,8 bilhões (8,9% do total) e volume aproximado de 400 milhões de toneladas.

A China consolidou-se como principal parceiro comercial, respondendo por 28% das exportações e 25% das importações brasileiras em 2024, com fluxo comercial bilateral afetado por queda de 6,1% nas exportações brasileiras devido à redução nos preços de *commodities*, ao passo que as importações chinesas cresceram 20,6%. Os Estados Unidos ocuparam a segunda posição com exportações brasileiras de US\$ 40,33 bilhões em 2024, mas enfrentaram retração de 4,5% no período de janeiro a outubro de 2025 após implementação de tarifas de 50% em abril de 2025.

Três acordos comerciais foram concluídos no período recente: Mercosul-União Europeia (negociações concluídas em dezembro de 2024), Mercosul-EFTA (assinado em setembro de 2025) e Mercosul-Singapura (assinado em dezembro de 2023), expandindo

potencialmente a cobertura de acordos de livre comércio em 152%, conforme estimativa apresentada pelo governo<sup>3</sup>.

### 3.2 Dados

Para compor a presente seção de dados do relatório, foram preparados gráficos contendo informações relevantes sobre as relações comerciais do Brasil, com base na plataforma de dados abertos do Comex Stat<sup>4</sup>, que é o sistema oficial para extração das estatísticas do comércio exterior brasileiro de bens, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Até a data de conclusão deste documento, estavam disponíveis os dados referentes até outubro de 2025.

A Figura 3.1 retrata a trajetória do comércio exterior brasileiro entre 2002 e 2025. Podem ser percebidos, por meio da leitura do gráfico, três ciclos econômicos distintos. O período de 2002 a 2008 caracteriza-se pela expansão acelerada impulsionada pelo *boom* das *commodities* e pelo crescimento chinês. A crise financeira global de 2008-2009 interrompe temporariamente esse ciclo, seguida de um processo de relativa recuperação até 2013. O período subsequente (2014-2020) marca-se por estagnação resultante da recessão doméstica e da normalização dos preços de commodities. A partir de 2020, observa-se nova expansão associada à recuperação pós-pandemia e à desvalorização cambial.

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/09/mercosul-e-efta-assinam-acordo-de-livre-comercio-para-ampliar-exportacoes-entre-os-dois-blocos> (acesso: 13 jan. 2026)

<sup>4</sup> <https://comexstat.mdic.gov.br/> (acesso: 12 nov. 2025)

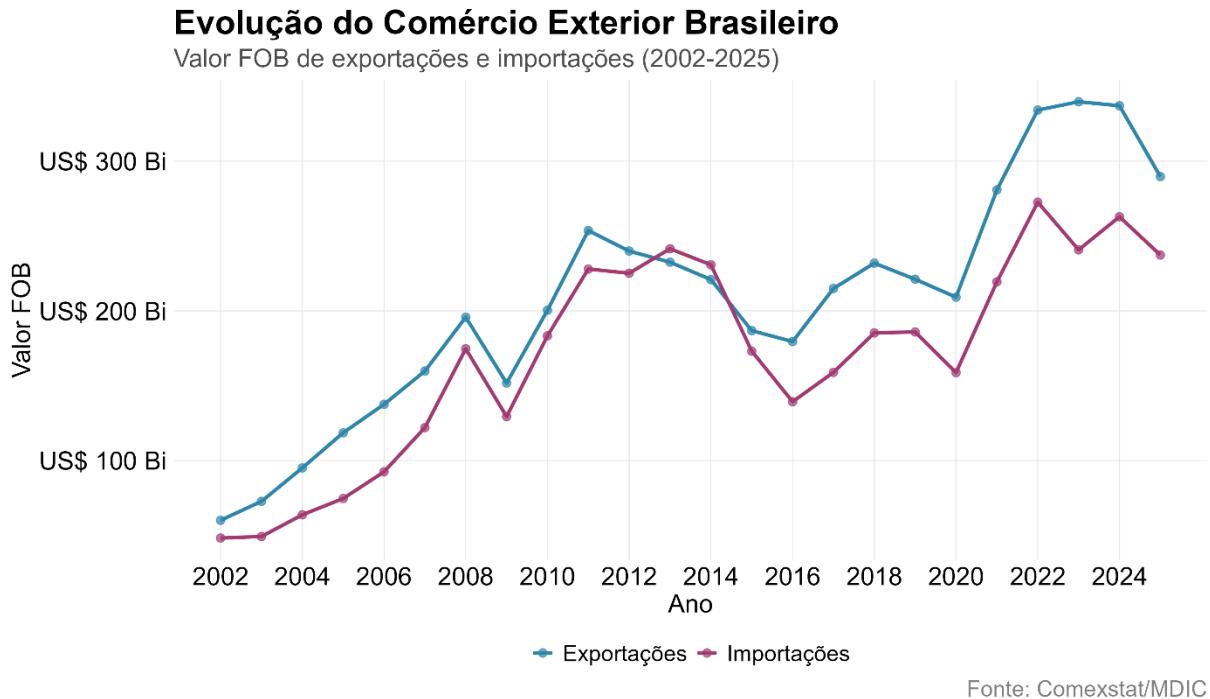


Figura 3.1 – Evolução do Comércio Exterior Brasileiro (2002-2024)

No período retratado na Figura 3.2, o Brasil tem mantido, consistentemente, superávits na balança comercial, com exceção dos anos de 2013 e 2014. O destaque principal é o salto estrutural recente em que o saldo, que oscilava em torno de US\$ 50 bilhões, dispara para níveis próximos a US\$ 100 bilhões entre 2023 e 2024, refletindo a alta produtividade agrícola e a valorização do petróleo exportado.

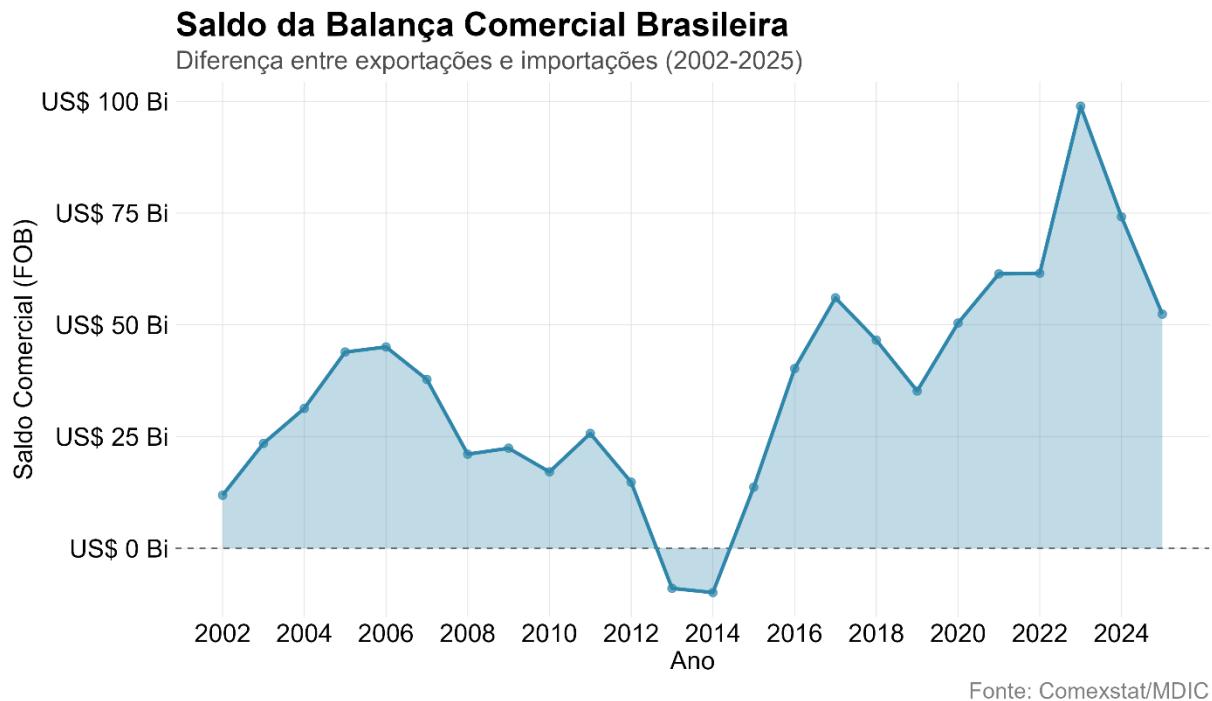


Figura 3.2 – Saldo da Balança Comercial Brasileira (2002-2025)

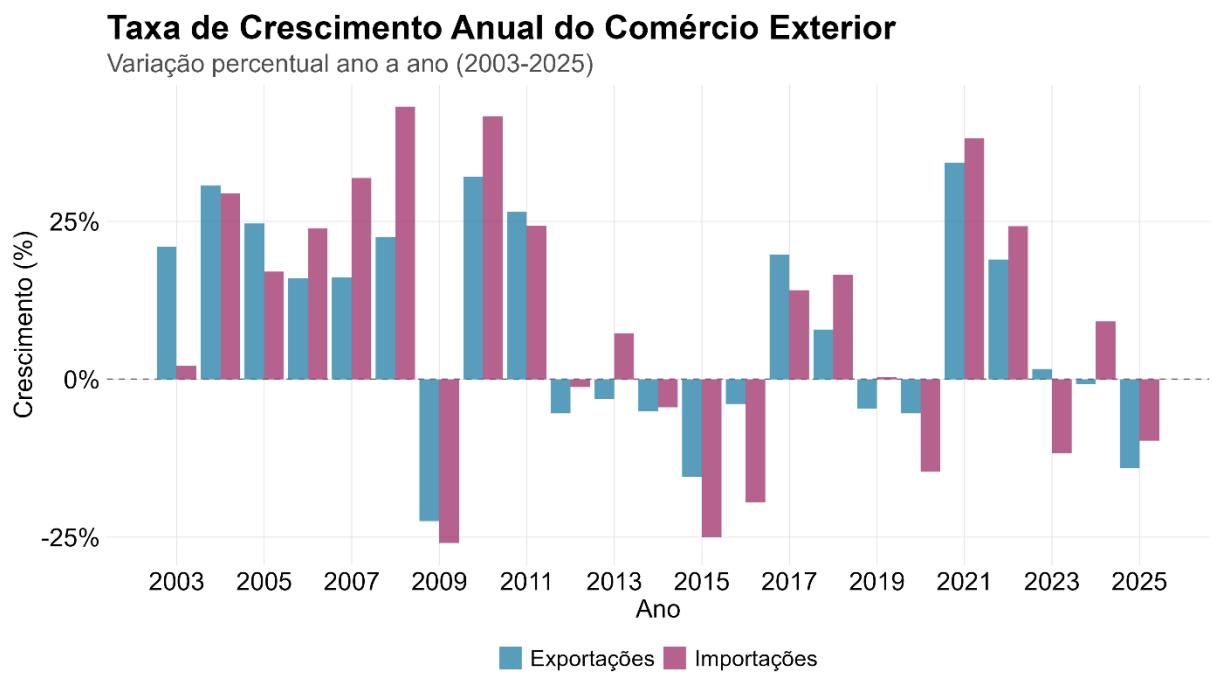


Figura 3.3 – Taxa de Crescimento Anual do Comércio Exterior (2002-2025)

A Figura 3.3 apresenta as variações percentuais anuais das exportações e importações brasileiras, evidenciando volatilidade significativa, com taxas de crescimento oscilando entre aproximadamente -25% e +30% em diferentes momentos. Destaca-se, em particular, a

contração de 2009, ano da crise financeira internacional, seguida por recuperação entre 2010 e 2011. Outro período de crescimento negativo ou estagnação ocorre entre 2014 e 2016, como resultado da crise econômica no Brasil. Os últimos anos tendem a uma maior estabilidade. A análise comparativa entre as duas séries revela que as importações apresentam maior amplitude nas flutuações, indicando maior sensibilidade às condições econômicas domésticas e à volatilidade cambial.

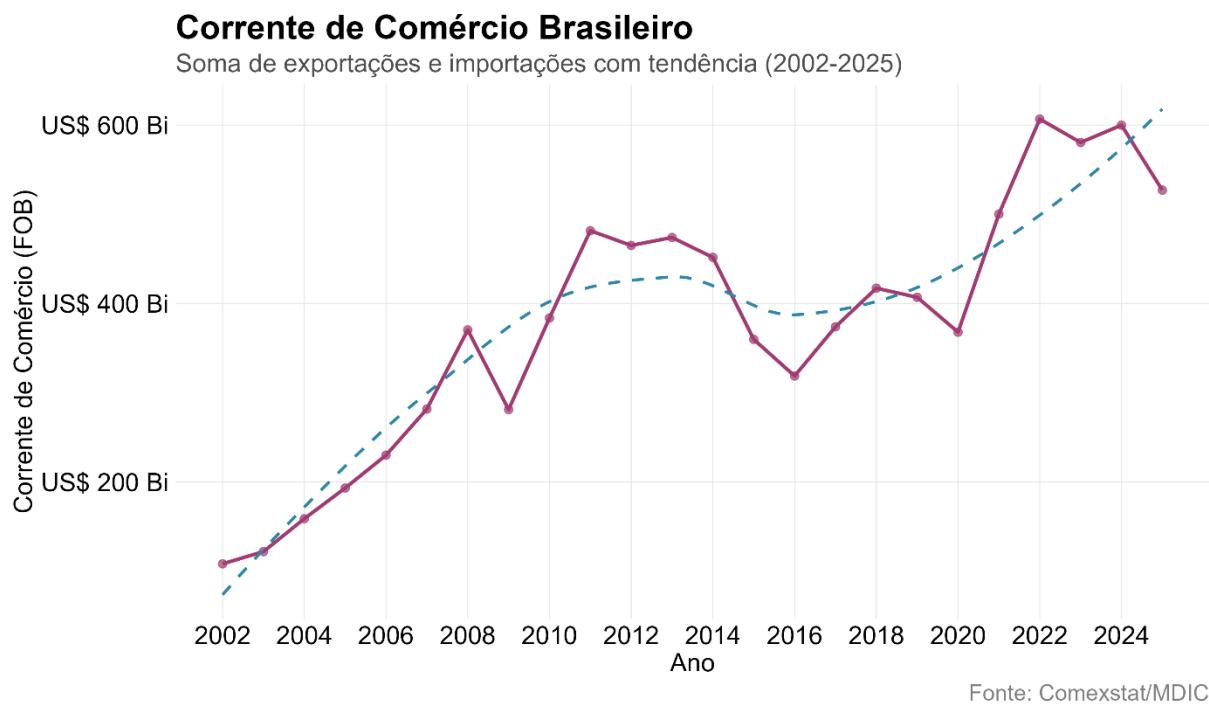


Figura 3.4 – Corrente de Comércio Brasileiro (2002-2025)

A corrente de comércio é definida como a soma das exportações e importações e é um indicador da inserção internacional da economia brasileira. A

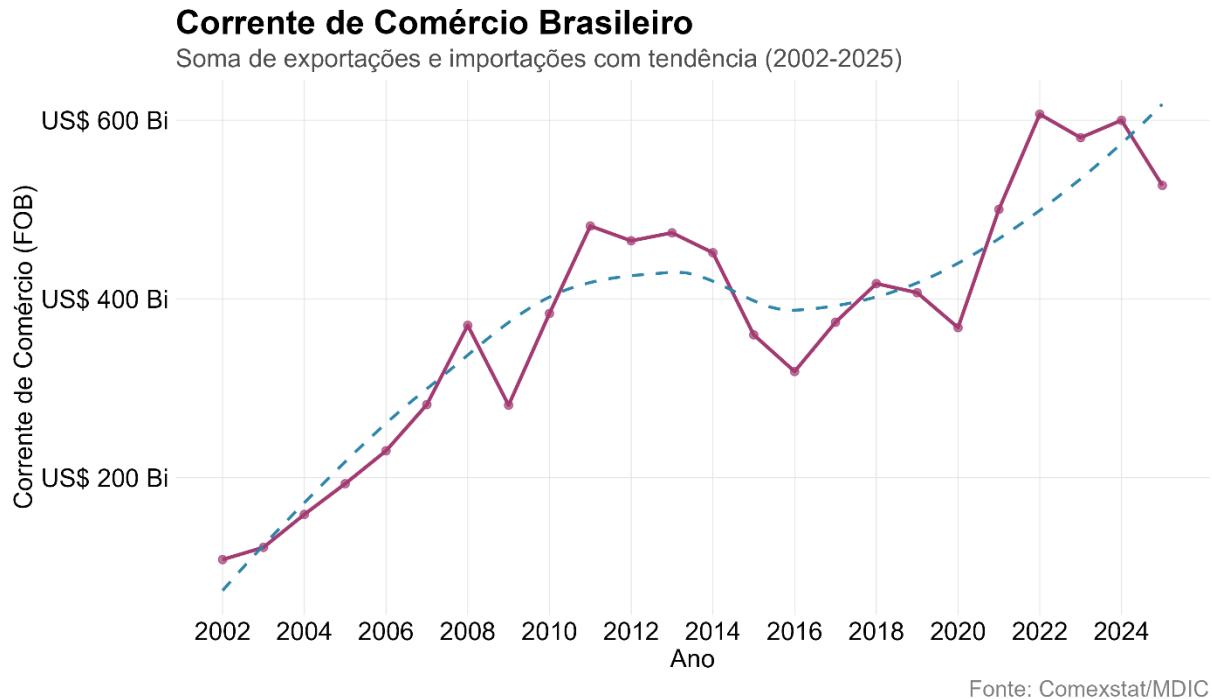


Figura 3.4 representa a série temporal para o Brasil desde 2002, acrescida de uma linha de tendência tracejada que auxilia na identificação da trajetória de longo prazo. Observa-se crescimento expressivo, ao longo das décadas, partindo de aproximadamente 100 bilhões de dólares em 2002 e superando 600 bilhões de dólares nos anos recentes.



Figura 3.5 – Principais Setores de Exportação em 2024

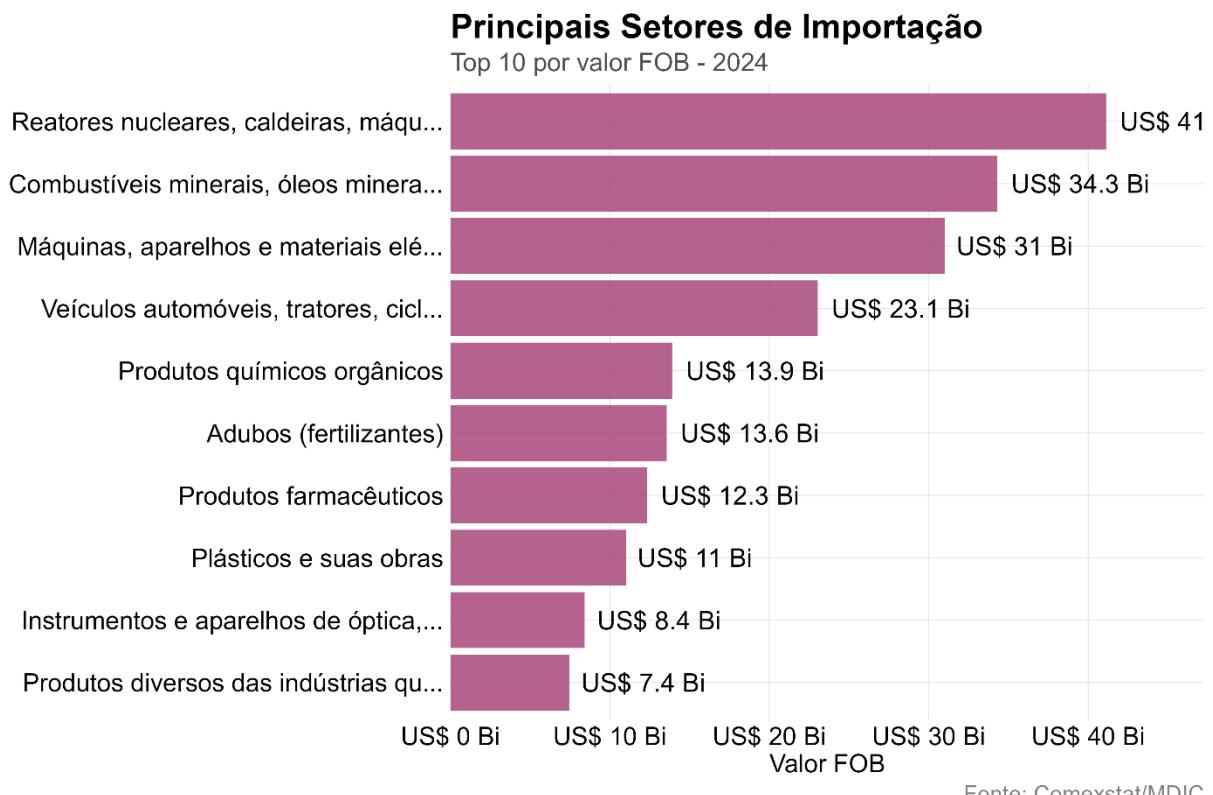


Figura 3.6 – Principais Setores de Importação em 2024

Quanto à classificação dos produtos que compõem a pauta de comércio exterior do Brasil, a Figura 3.5 e a Figura 3.6 destacam os dez principais produtos de exportação e de importação, para o ano de 2024. Em termos de valor em dólares, os principais produtos exportados pelo Brasil são petróleo e produtos derivados, representando 57 bilhões de dólares, seguido por sementes e frutos oleaginosos com 43,8 bilhões de dólares<sup>5</sup> e minérios, sobretudo minério de ferro, com 35,1 bilhões de dólares. Carnes (24,5 bilhões de dólares) e açúcares (18,8 bilhões de dólares) reforçam a importância do agronegócio. Setores da indústria de transformação, como veículos automóveis e ferro fundido, também constam nesse top 10.

Em relação às importações brasileiras, o grupo de bens de capital industriais, que inclui motores, caldeiras e máquinas ocupa a primeira e a terceira posições, totalizando 72 bilhões de dólares. A presença de veículos automóveis (23,1 bilhões de dólares) e produtos químicos orgânicos (13,9 bilhões de dólares) é bastante relevante também. A distribuição mais equitativa dos valores entre os principais setores, comparativamente à pauta exportadora, sugere maior diversificação nas importações, embora com predominância de produtos industrializados.

A Figura 3.7 apresenta o crescimento ao longo do tempo dos cinco principais produtos de exportação do Brasil. O setor de petróleo e derivados tornou-se o principal item da pauta de exportação brasileira em 2021, muito em função dos aumentos no preço dessa *commodity* a partir de 2021. A soja, contida no grupo das sementes oleaginosas, teve um crescimento consistente ao longo das décadas analisadas.

---

<sup>5</sup> Destaque para soja e milho.

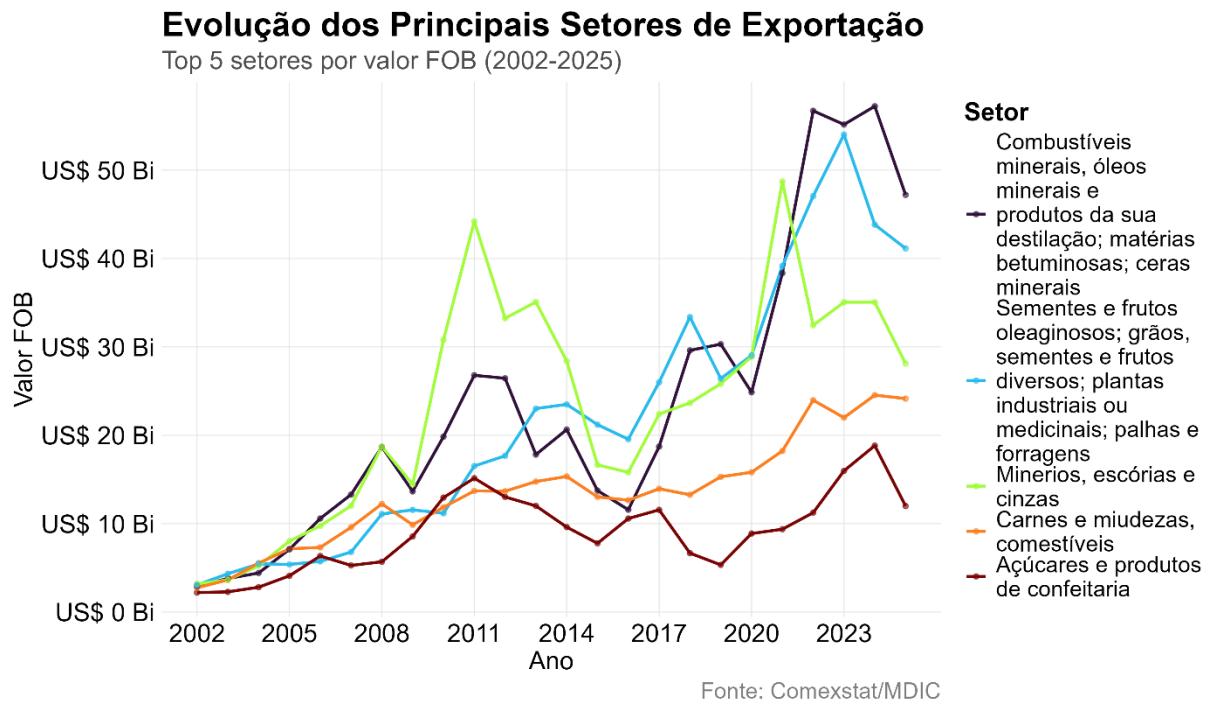


Figura 3.7 – Evolução dos Principais Setores de Exportação

A análise do parágrafo anterior permite supor que a diversificação setorial das exportações brasileiras permanece limitada, com poucos setores concentrando parcela substancial dos fluxos exportadores. A Figura 3.8 aporta um indicador que permite uma mensuração objetiva da concentração setorial do comércio exterior brasileiro. O índice de Herfindahl–Hirschman é usualmente empregado em análises antitruste para medir a concentração de um mercado, para avaliar a existência de oligopólios ou monopólios. Valores menores para o indicador indicam maior diversificação e vice-versa. Adaptou-se o cálculo para aferir o nível de diversificação da pauta exportadora e importadora brasileira. Conforme se pode ver no gráfico, as importações brasileiras se tornaram ligeiramente mais diversificadas desde meados da década de 2010, ao passo que as exportações se tornaram mais concentradas em menos produtos, no mesmo período.

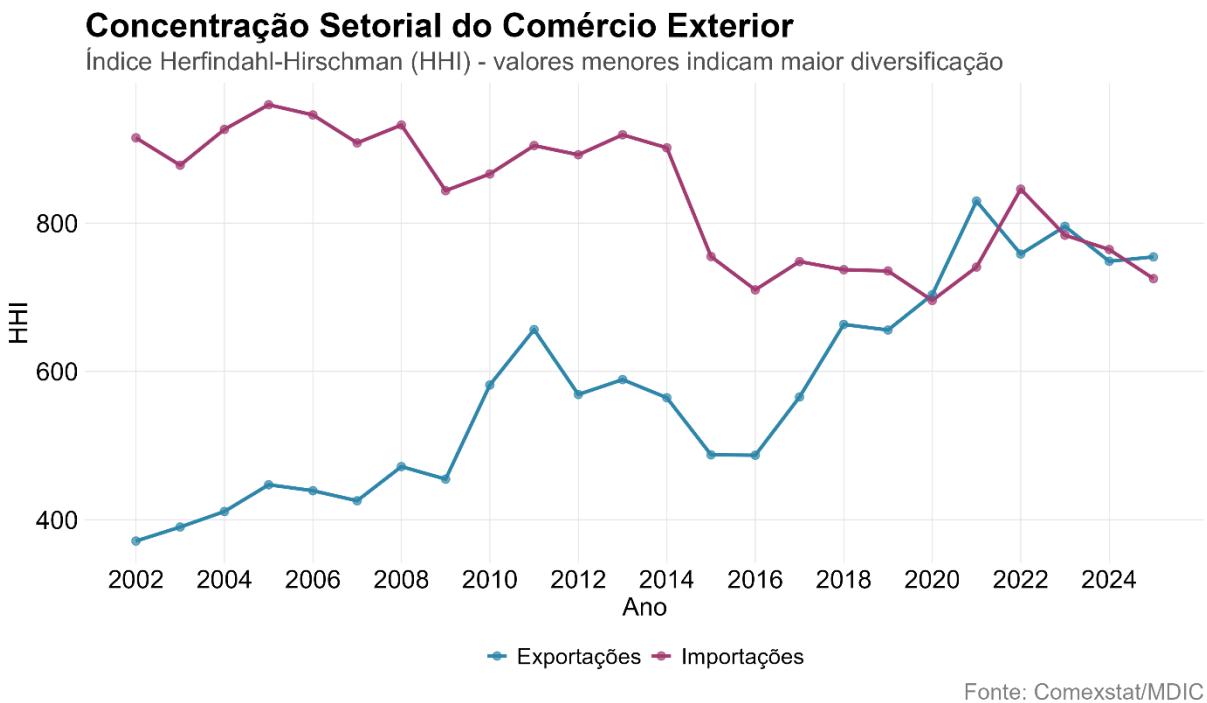


Figura 3.8 – Concentração Setorial do Comércio Exterior (2002-2024)

A distribuição geográfica das origens e destinos do comércio exterior é um ponto relevante da análise e orienta as políticas públicas sobre fomento à atividade exportadora. Sabe-se que é necessário avaliar com cautela esses dados, uma vez que a UF registrada no sistema do MDIC pode ser a do porto em que a mercadoria foi desembaraçada, e não necessariamente aquela em que ela foi produzida ou aquela para a qual ela é destinada, muito embora são notórios os esforços da burocracia estatal no sentido da obtenção do registro o mais fiel possível à realidade. A Figura 3.9 e a Figura 3.10 enumeram os dez principais estados exportadores e importadores do Brasil, ao passo que a Figura 3.11 retrata a evolução do fluxo exportador dessas UFs ao longo do período examinado.

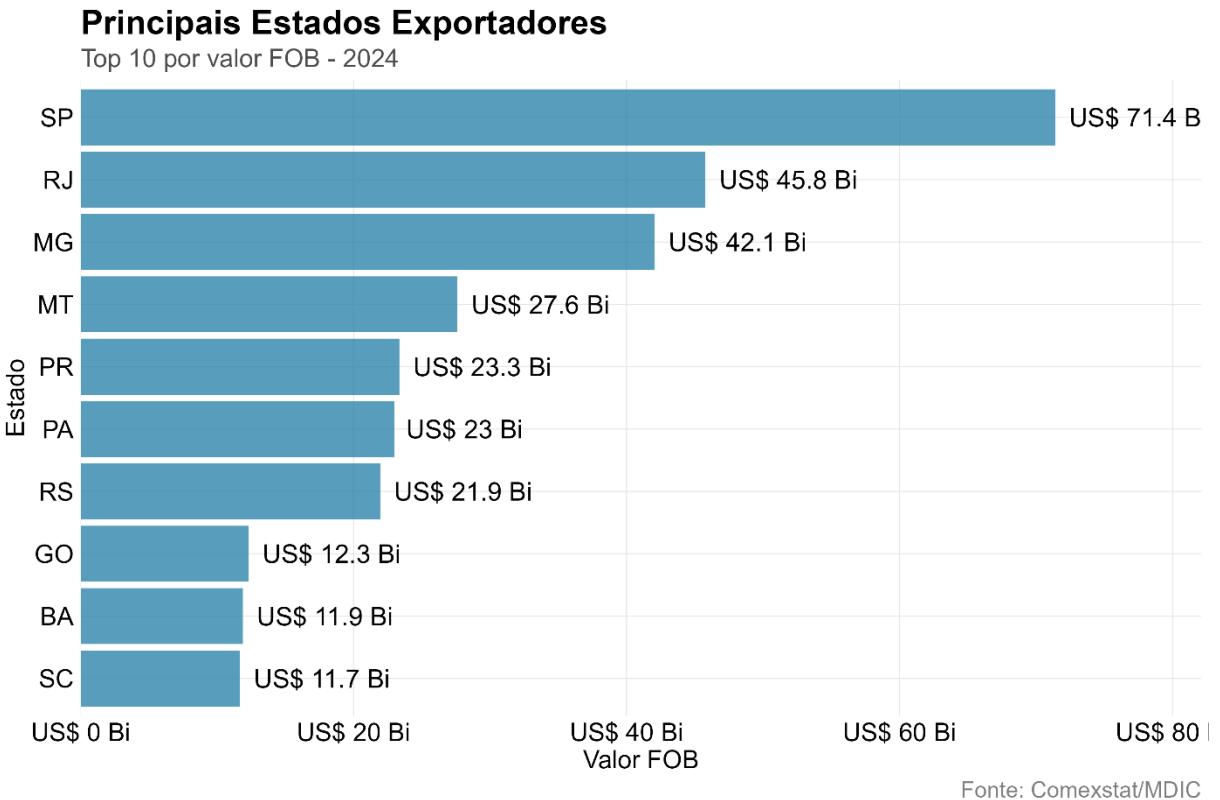


Figura 3.9 – Principais Estados Exportadores em 2024

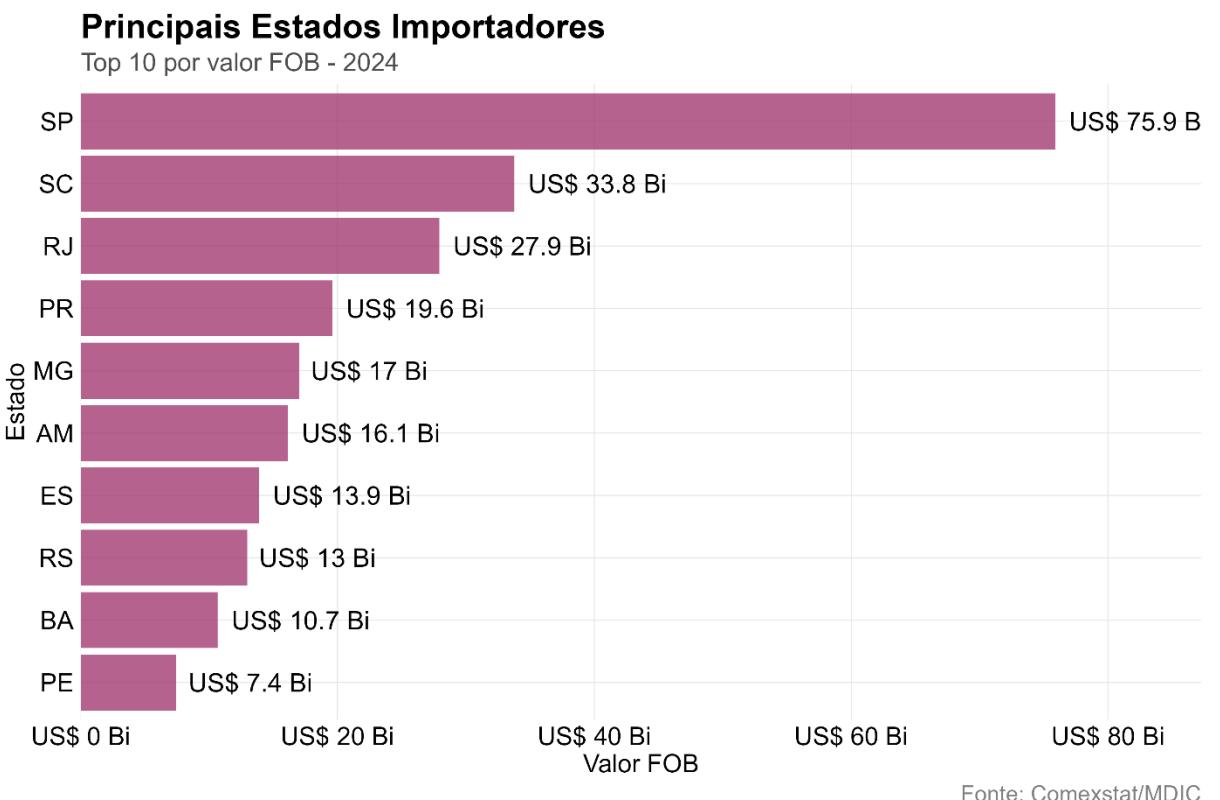


Figura 3.10 – Principais Estados Importadores em 2024

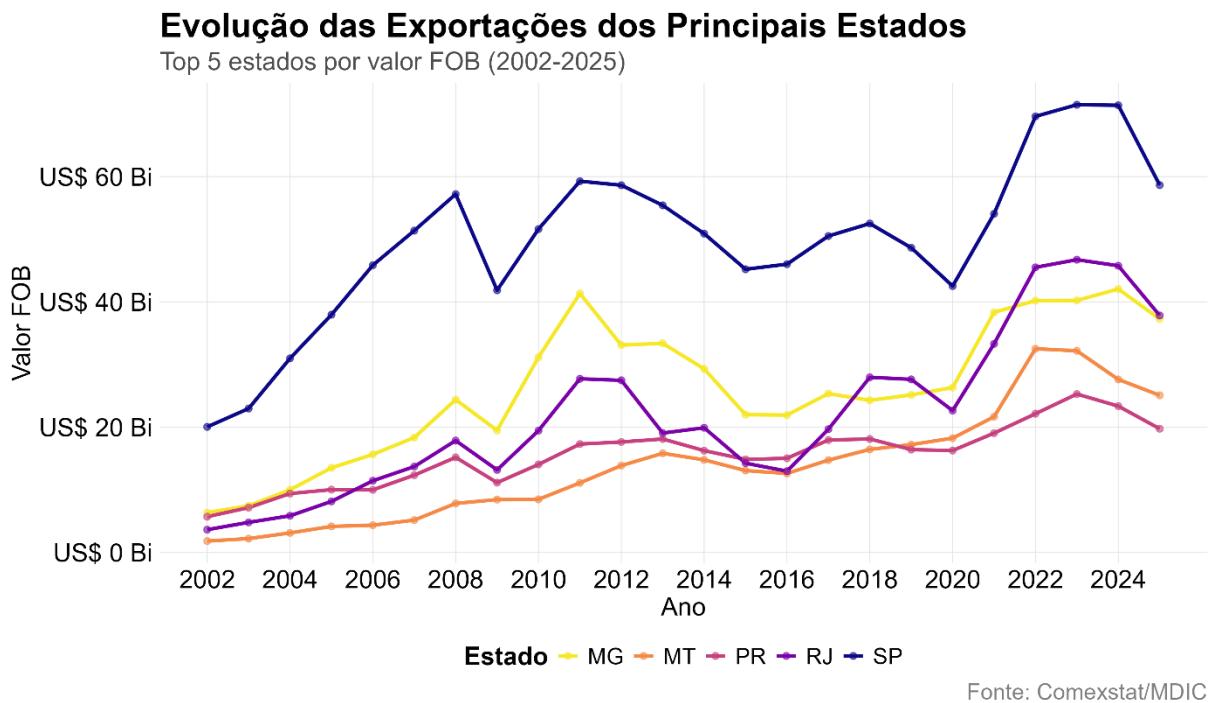


Figura 3.11 – Evolução das Exportações dos Principais Estados (2002-2024)

### 3.3 Impacto econômico do tarifaço no Brasil

Nesta seção, vamos discutir os impactos das tarifas de 50% aplicadas pelo governo norte-americano sobre as exportações brasileiras sob os seguintes aspectos: i) impacto macroeconômico em termos de Produto Interno Bruto (PIB), taxa de desemprego e inflação; ii) impacto setorial e sobre a balança comercial.

Segundo dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda<sup>6</sup>, as tarifas de 50% poderiam reduzir o PIB em cerca de 0,2%, o que acarretaria o fechamento de 138 mil postos de trabalho, especialmente na indústria (71,5 mil) e no setor de serviços (51,8 mil).

Para evitar esse impacto recessivo sobre a economia real, o governo elaborou o Plano Brasil Soberano que direcionou R\$ 30 bilhões do Fundo Garantidor de Exportações (FGE) para linhas de crédito especiais (*funding*), direcionadas às empresas mais afetadas pelas tarifas, fornecendo-lhes capital de giro e estimulando a busca ativa por novos mercados. Além do

<sup>6</sup> AGÊNCIA BRASIL. Fazenda prevê queda à metade de efeito das tarifas com ações de ajuda. Agência Brasil – Empresa Brasil de Comunicação (EBC), set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-09/fazenda-preve-queda-metade-de-efeito-das-tarifas-com-acoes-de-ajuda> (acesso: 24 set. 2025)

crédito, o plano prorrogou o prazo do regime de *drawback* de exportações, permitiu o diferimento na cobrança de tributos federais e antecipou os efeitos da reforma tributária, prevista para ser implantada em 2027, apenas para as empresas atingidas pelas tarifas, via Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários (Reintegra). Como contrapartida, elas terão que manter o nível de empregos<sup>7</sup>.

Com o Plano Brasil Soberano, o Ministério da Fazenda estima que a redução do PIB em decorrência das tarifas será de apenas 0,1% neste ano, com fechamento de 65 mil postos de trabalho. Além do impacto recessivo, as tarifas aumentam a disponibilidade de bens no mercado interno, com efeito deflacionário.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considera que as tarifas e a falta de previsibilidade na economia internacional vão reduzir o crescimento do PIB mundial e do PIB do Brasil<sup>8</sup>. No caso brasileiro, a OCDE estima um crescimento de 2,3%, uma desaceleração de mais de 1% em relação a 2024, que registrou crescimento de 3,4%. Na economia mundial, o crescimento será de 3,2%, 0,1% menos que em 2024. Similarmente, o Fundo Monetário Internacional (FMI), no relatório *Regional Economic Outlook* para o Hemisfério Ocidental, estima que o PIB brasileiro irá crescer 2,4% em 2025. Parte da desaceleração seria explicada pelo aumento das tarifas e pela incerteza econômica global associada à guerra comercial<sup>9</sup>.

Quanto aos efeitos comerciais, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) apontava em agosto que, apesar da lista de isenção a 700 itens, ainda 55,4% da pauta exportadora brasileira estava sujeita à tarifa de 50%<sup>10</sup>. Como consequência, no primeiro mês de vigência da sobretaxa (agosto), as exportações brasileiras para o mercado norte-americano recuaram de 18,5% em comparação a agosto de 2024, somando US\$ 2,8

---

<sup>7</sup> Brasil. Governo lança Plano Brasil Soberano para proteger exportadores e trabalhadores de sobretaxas dos EUA. Presidência da República, 13 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/governo-lanca-plano-brasil-soberano-para-proteger-exportadores-e-trabalhadores-de-sobretaxas-dos-eua> (acesso: 24 set. 2025)

<sup>8</sup> Vitório, T. Impacto do 'tarifaço' de Trump: OCDE prevê desaceleração no Brasil e na economia global. Exame, 23 set. 2025. Disponível em: <https://exame.com/economia/impacto-do-tarifaco-de-trump-ocde-preve-desaceleraao-no-brasil-e-na-economia-global> (acesso 24 set. 2025)

<sup>9</sup> O Globo. FMI estima que 'tarifaço' de Trump deve ter efeito pequeno sobre o Brasil. O Globo, 17 out. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/10/17/fmi-estima-que-tarifaco-de-trump-dever-ter-efeito-pequeno-sobre-o-brasil.ghtml> (acesso: 12 nov. 2025)

<sup>10</sup> Vasconcelos, A. Tarifaço: veja impactos em principais setores brasileiros atingidos. CNN Brasil, Ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/tarifaco-veja-impactos-em-principais-setores-brasileiros-atingidos> (acesso: 24 set. 2025)

bilhões. A indústria de transformação registrou queda de 23% nas exportações e a indústria extrativa de 7%<sup>11</sup>. Em setembro e outubro, a queda das exportações para os EUA se agravou, com reduções de, respectivamente, 20,3% e 37,9% em relação aos valores registrados nos mesmos meses de 2024<sup>12</sup>.

Contudo, a queda das exportações para os EUA não foi suficiente para reverter o superávit comercial verificado em agosto, setembro e outubro, em decorrência da diversificação de mercados. Inclusive, em outubro, as exportações registraram recorde para o mês desde o início da série histórica, totalizando US\$ 31,97 bilhões, alta de 9,1% em relação a outubro de 2024. As vendas para a Ásia tiveram alta de 21,2%, impulsionadas principalmente pela China (aumento de 33,4%), Índia (55,5%), Cingapura (29,2%) e Filipinas (22,4%). Para a Europa, as exportações subiram 7,6% e para a América do Sul, 12,6%, sendo a Argentina o principal mercado, devido às vendas do setor automotivo<sup>13</sup>.

Assim, comparando o saldo final da balança comercial de agosto deste ano com o do ano anterior, houve um crescimento de 35,8%, totalizando um superávit comercial de US\$ 6,13 bilhões<sup>14</sup>. Em setembro, o superávit foi de US\$ 3 bilhões e, em outubro, de US\$ 6,96 bilhões<sup>15</sup>.

Pelo exposto, verifica-se que o impacto do tarifaço é principalmente setorial<sup>16</sup>, afetando sobremaneira alguns bens, como o café em grãos, com queda de 17,4% em agosto e de 52,8% em setembro, em comparação aos respectivos meses de 2024; a indústria de carne bovina, com reduções nas vendas, respectivamente de 46% em agosto, 62% em setembro e 55% em outubro, em comparação ao volume exportado nesses meses de 2024<sup>17</sup>.

No caso do café não torrado, o volume das exportações em agosto deste ano em relação a 2024 caiu de 21,8 mil toneladas para 18 mil. A redução foi ainda maior no caso dos cafés especiais, que exportou 79,5% a menos em agosto e 67% menos em setembro que nos mesmos

---

<sup>11</sup> MDIC. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> (acesso: 24 set. 2025)

<sup>12</sup> Máximo, W. Exportações brasileiras batem recorde em outubro apesar de “tarifaço”. Agência Brasil, nov. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-11/exportacoes-brasileiras-batem-recorde-em-outubro-apesar-de-tarifaco> (acesso: 12 nov. 2025).

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Boing, S. Tarifaço do Trump: efeitos na economia depois do primeiro mês. Terra, 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/tarifaco-do-trump-efeitos-na-economia-depois-do-primeiro-mes.3d0a93798f8474da10cdbf695b6ebdb1b7et2uai.html> (acesso: 24 set. 2025)

<sup>15</sup> MDIC. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> (acesso: 12 nov. 2025).

<sup>16</sup> Nascimento, L. Fazenda prevê queda à metade de efeito das tarifas com ações de ajuda. Agência Brasil, 11 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-09/fazenda-preve-queda-metade-de-efeito-das-tarifas-com-acoes-de-ajuda> (acesso: 24 set. 2025)

<sup>17</sup> MDIC. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/2/249> (acesso: 12 nov. 2025).

meses do ano anterior<sup>18</sup>. A queda mais expressiva em outubro foi de petróleo, com queda de 82,6% nos embarques, seguido de celulose (43,9%), óleos combustíveis (37,7%) e aeronaves e partes (19,8%), ainda que essas últimas estejam na lista de exceções<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Kercher, S. Exportações de café especial do Brasil aos EUA despencam com tarifaço. CNN Brasil, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/agro/exportacoes-de-cafe-especial-do-brasil-aos-eua-despencam-com-tarifaco> (acesso: 24 set. 2025)

<sup>19</sup> Máximo, W. Exportações brasileiras batem recorde em outubro, apesar de tarifaço. Agência Brasil, 06 nov. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-11/exportacoes-brasileiras-batem-recorde-em-outubro-apesar-de-tarifaco> (acesso: 12 nov. 2025)

## 4 EIXO 1 – POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL

### 4.1 Descrição das atividades realizadas

A **Dimensão 1 do Grupo de Trabalho sobre Comércio Exterior** trata das políticas comercial, industrial e de fomento às exportações. A iniciativa surge em resposta ao atual cenário global, marcado por tensões geopolíticas, aumento do protecionismo e desafios à governança multilateral, exigindo do Brasil uma postura mais estratégica e proativa em suas relações comerciais.

Este capítulo estrutura-se em três partes principais: **relato das reuniões realizadas, análise crítica das contribuições recebidas e propostas legislativas preliminares**. Ao longo das treze reuniões da Dimensão 1, foram ouvidos representantes de órgãos públicos, entidades privadas e especialistas acadêmicos, cujas visões foram sistematizadas para subsidiar o aprimoramento do marco jurídico e institucional do comércio exterior brasileiro. A análise das atividades permite identificar convergências e divergências entre os atores consultados, enquanto as sugestões legislativas visam enfrentar os gargalos diagnosticados e promover uma inserção internacional mais eficiente, inclusiva e sustentável para o país.

### 4.2 Relato das reuniões

#### 4.2.1 Secretaria de Comércio Exterior – MDIC

Em 22 de maio de 2025, foi realizada a **2ª reunião do GT**, com a presença da Sra. Tatiana Lacerda Prazeres, **Secretária de Comércio Exterior** do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

##### 4.2.1.1 Contexto internacional e mudança de paradigma

A Secretaria iniciou sua fala destacando que o comércio internacional passa por um momento de mudanças: aumento do protecionismo, tensões geopolíticas e crise do multilateralismo, o que substitui a lógica liberal de limitação do Estado por um uso ativo do comércio para fins geopolíticos e de segurança. Isso inclui fenômenos antes atípicos, como restrições às próprias exportações e intervenções que contrariam interesses empresariais, bem como a revalorização de políticas industriais e de *just in case*, ao invés do *just in time* nas

cadeias de suprimento. A pandemia acentuou a desconfiança quanto à dependência externa; a digitalização elevou o peso de serviços na manufatura; e a agenda de sustentabilidade passou a gerar oportunidades e riscos (inclusive “protecionismo verde”), o que motivou no Brasil instrumentos como a Lei de Reciprocidade.

#### 4.2.1.2 Panorama recente do comércio exterior do Brasil

A Secretaria informou que 2023 e 2024 foram os dois anos mais favoráveis em valor exportado; em 2024, as exportações somaram mais de US\$ 337 bilhões, importações de US\$ 263 bilhões, corrente de comércio em US\$ 600 bilhões e superávit de US\$ 74 bilhões. Destacou ainda a elevada concentração geográfica das exportações e a necessidade de “levar o comércio exterior Brasil adentro”.

Quanto a destinos, a China respondeu por 28% das exportações brasileiras em 2024, os EUA por 12%, mas a UE, se considerada em bloco, apareceria como segundo destino. Para os EUA, ressaltou tratar-se do mercado com maior número de empresas brasileiras exportadoras e com perfil mais manufatureiro e de maior valor agregado.

No recorte por empresas, registrou existirem cerca de 28 mil exportadoras (ainda aquém do potencial) e 55 mil importadoras; apenas 1% das firmas brasileiras exporta, a chance de passar a exportar em até 10 anos é de 1%, e a mediana de continuidade exportadora é de 3 anos: padrão considerado ruim por não consolidar ganhos. Observou também forte concentração por porte, gênero e território.

#### 4.2.1.3 Agenda e instrumentos de política comercial/industrial

Para expandir a base exportadora, ela listou frentes complementares, mas ressaltou que não existe “bala de prata”. Frentes de trabalhos que vêm sendo fortalecidas são a facilitação e desburocratização (Portal Único do Comércio Exterior), promoção comercial e cultura exportadora (com atuação da Apex), financiamento, tributação adequada e acordo, acesso a mercados, incluindo superação de barreiras. Sublinhou a relevância da reforma tributária para eliminar cumulatividade, lembrando estudos que estimam resíduo tributário de até 7% em cadeias longas, e citou o programa Acredita Exportação como mecanismo para antecipar parte desse ganho enquanto a reforma não se materializa plenamente.

Também frisou que o êxito da política de comércio exterior depende de competitividade sistêmica construída por políticas de base (industrial, agrícola, infraestrutura etc.), reforçando que a pauta vai além da Secretaria de Comércio Exterior.

#### 4.2.1.4 Política Nacional da Cultura Exportadora (PNCE)

A PNCE foi formalizada por decreto no início do governo e mobiliza serviços de apoio para chegar “na ponta”, com planos locais em parceria com estados e entidades, visando regiões com potencial não ativado. É resposta direta à concentração geográfica e ao déficit de informação e de capacitação em muitos territórios.

#### 4.2.1.5 Parceiros e mercados: China, EUA, Índia e Mercosul

Sobre a China, apontou sua centralidade para o comércio brasileiro desde 2009, com pauta concentrada em soja, petróleo e minérios, e a complexidade da relação: a indústria local simultaneamente compete com e depende de insumos e bens de capital chineses. Com os EUA, destacou a importância qualitativa: maior número de empresas brasileiras exportadoras, exportações de maior valor agregado e empregos melhores no Brasil.

Questionada sobre a Índia, reconheceu baixa participação bilateral e avaliou que “chegar cedo” pode render frutos; porém, a consulta pública sobre ampliar o acordo Mercosul-Índia (atualmente restrito a cerca de 450 linhas por lado) teve resistência empresarial a reduções tarifárias pela percepção de competição semelhante à chinesa. Defendeu intensificar promoção comercial e a atuação governo a governo na remoção de barreiras regulatórias.

Quanto ao Mercosul, valorizou o bloco como destino de manufaturados brasileiros, inclusive de pequenas e médias empresas, e atribuiu parte das críticas históricas à incapacidade de concluir acordos. Citou, inclusive, os sucessos recentes de negociações: assinatura Mercosul-Singapura (2023) e conclusão do acordo Mercosul-UE (anunciado em 2024).

#### 4.2.1.6 Acordo Mercosul-União Europeia e setor automotivo

A Secretaria detalhou que o governo atual reabriu pontos do pacote de 2019, equilibrando um instrumento adicional ambiental e, do lado industrial, negocou condições especiais para o setor automotivo. Para veículos elétricos e híbridos, o prazo máximo de desgravação subiu de 15 para 18 anos; para tecnologias ainda inexistentes no mercado, poderá chegar a 30 anos. Além disso, foi concebida uma salvaguarda setorial de investimentos, de

acionamento mais simples, que permite suspender o cronograma de desgravação ou restaurar a alíquota de Nação Mais Favorecida diante de surtos de importação, protegendo investimentos produtivos no Brasil.

#### 4.2.1.7 Diagnóstico de entraves e respostas a questionamentos

Sobre a razão pela qual poucas empresas exportam, ela citou o grande mercado interno (baixa cultura exportadora), a carga burocrática que desestimula pequenas empresas, e reforçou o conjunto de soluções já mencionado. Quanto a eventuais apontamentos de postura protecionista do governo, relativizou a crítica à luz do ambiente global mais intervencionista, lembrando que calibragem setorial é necessária e citando exemplos recentes de países avançados elevando tarifas em automotivos e outros bens, um cenário que exige instrumentos defensivos também no Brasil.

#### 4.2.1.8 Tese principal da entrevistada

A mensagem central de Tatiana Prazeres é que, num mundo em rápida reconfiguração, mais geopolítico, mais intervencionista e com novas exigências de sustentabilidade e digitalização, a política brasileira de comércio exterior precisa combinar competitividade doméstica com um conjunto coordenado de instrumentos (reforma tributária e Acredita Exportação, facilitação, promoção, PNCE, financiamento, acordos e salvaguardas), a fim de ampliar de forma inclusiva a base exportadora e proteger investimentos estratégicos, enquanto se colhem oportunidades em mercados-chave e se mitiga o risco do “protecionismo verde” e de surtos importadores, como exemplificado pela reabertura de termos do acordo Mercosul-UE no setor automotivo.

### 4.2.2 *Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços – MDIC*

Em 1º de julho de 2025, foi realizada a **9ª reunião do GT**, em que foi recebido o Sr. Rafael Ramos Codeço, representando a **Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços** do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. O convidado é, atualmente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento da Indústria de Bens de Consumo Não Duráveis e Semiduráveis da mesma secretaria.

#### 4.2.2.1 O lugar do comércio exterior na NIB (Nova Indústria Brasil)

Rafael Codeço abriu a reunião situando o comércio exterior como pilar estruturante da política industrial. Ele explica que, na NIB, a “inserção internacional qualificada” aparece não só como princípio, mas também como eixo que articula instrumentos de comércio exterior, ainda que comércio exterior em si não deva ser tratado apenas como um instrumento isolado. O objetivo declarado é ampliar a competitividade em setores de maior valor agregado. Esse enquadramento vem acompanhado de uma leitura do cenário internacional: disputas geopolíticas e a paralisação parcial da função de vigilância da OMC teriam ampliado o *policy space* para políticas públicas nacionais.

#### 4.2.2.2 Resultados recentes e limites do desempenho externo

O entrevistado apontou números que, para ele, sinalizam efeitos recentes da política: câmbio favorável às exportações industriais; crescimento das exportações de bens de alta tecnologia; recorde das exportações da indústria de transformação em 2024; e recorde do número de empresas exportadoras. Ao mesmo tempo, ressaltou que, sob um aspecto estrutural, a indústria brasileira continua aquém de seu potencial: o saldo de manufaturas seguiria deficitário e em trajetória de deterioração estrutural desde 2016, o que sustenta a reflexão sobre o tipo de inserção do Brasil nas cadeias globais de valor.

#### 4.2.2.3 Agenda de financiamento e coordenação (BNDES, FINEP, CNDI)

No plano dos instrumentos, ele destacou o papel do BNDES, a expansão do crédito pré-embarque e pós-embarque e, sobretudo, o esforço do Grupo de Trabalho de Financiamento da NIB (Plano Mais Produção) para mapear e organizar todo o crédito disponível para produção e exportação industrial, numa analogia ao Plano Safra. Esse mapeamento somaria cerca de R\$ 300 bilhões até 2026, porém majoritariamente a preço de mercado, com poucas linhas de financiamento mais concessivas; além disso, existe um eixo específico Mais Exportação dentro desse guarda-chuva.

#### 4.2.2.4 Serviços, defesa e planos setoriais de promoção

No que se refere ao apoio a exportações, ele listou o aperfeiçoamento do marco legal para exportação de serviços (para enfrentar o déficit persistente na balança de serviços); o desenho de instrumentos governo a governo para viabilizar exportações da Base Industrial de Defesa; e as iniciativas da Apex, inclusive um plano setorial para retomar exportações de

aero geradores, mirando África, América do Sul e EUA, aproveitando o ambiente geopolítico mais restritivo às importações chinesas.

#### 4.2.2.5 Transformação ecológica com conteúdo nacional

A NIB, segundo o entrevistado, busca articular inovação, infraestrutura e transformação ecológica com reindustrialização, evitando que a descarbonização ocorra com um nível de desenvolvimento industrial insuficiente. Hoje, a cadeia de equipamentos verdes é apontada como frágil no país (módulos fotovoltaicos, aero geradores, baterias, eletrolisadores), e o desafio é fazer com que o tecido produtivo nacional passe a fornecer esses bens, elevando conteúdo local e empregos qualificados.

#### 4.2.2.6 Desnacionalização e efeitos sobre P&D, emprego e balança setorial

Tema central da fala foi a desnacionalização, entendida como o aumento da participação do investimento direto no país (IDP) no PIB e, mais amplamente, como o deslocamento dos centros de decisão para fora do Brasil. Ele cita evolução da razão do IDP em relação ao PIB de 6,5% (1995) para 42,6% (2022) e comenta que as empresas com controle estrangeiro concentram P&D na origem (China e Japão mais de 90%; EUA e UE cerca de 80%), o que afeta empregabilidade qualificada e favorece *spillovers* de renda e de conhecimento<sup>20</sup>.

Ele também descreveu que o perfil comercial das firmas de IDP favorece superávits concentrados em setores de menor intensidade tecnológica (agro, alimentos, petróleo e gás), com déficits em farmoquímicos, farmacêuticos, informática, eletrônicos, veículos e comércio de serviços. O argumento é que a estrutura atual reforça especialização em segmentos primários ou menos complexos e importação de bens de capital e insumos tecnológicos.

#### 4.2.2.7 *Screening* de Investimento Estrangeiro Direto (IED), compras governamentais e mais autonomia regulatória

---

<sup>20</sup> *Spillovers* de renda e de conhecimento são externalidades positivas que transbordam de uma atividade econômica para o entorno. Os de conhecimento referem-se à difusão de saberes técnicos e inovações por meio da mobilidade de trabalhadores, interações com fornecedores e redes profissionais. Os de renda dizem respeito aos efeitos multiplicadores gerados pela remuneração de empregos qualificados, que circula na economia local via consumo, impostos e demanda por serviços.

Rafael sustenta que países têm adotado, com velocidade, mecanismos de *screening*<sup>21</sup> de IED com base em segurança econômica e setorial e que, entre as quinze maiores economias, apenas o Brasil não teria órgão dedicado a coordenar essa agenda. Ele indica que a própria NIB (versão 7 do plano de ação) prevê construir nova institucionalidade para extrair mais benefícios locais de investimentos estrangeiros, com Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), Itamaraty e CAMEX como atores, ainda em fase embrionária. Defende mais instrumentos (inclusive em compras públicas) para aproximar o capital externo das aspirações nacionais.

#### 4.2.2.8 Restrições fiscais e priorização setorial

Provocado sobre a execução orçamentária, ele reconheceu a restrição fiscal e a necessidade de apresentar resultados para buscar mais recursos, comparando a robustez de instrumentos do agro (p.ex., Embrapa e Plano Safra) com a indústria. O subtexto é que a indústria contribui fortemente para a arrecadação, mas recebe proporcionalmente menos apoio direto à inovação e ao investimento.

#### 4.2.2.9 Encaminhamentos e pontos de atenção

Como possíveis nós a desatar, ele menciona aperfeiçoar o marco de exportação de serviços, fortalecer instrumentos governo a governo para defesa, consolidar a governança do Mais Exportação no Plano Mais Produção, ativar a institucionalidade de *screening* e coordenação do IED prevista na NIB, e alinhar transformação ecológica com política industrial de conteúdo nacional para equipamentos verdes. Recomenda ainda ampliar o diálogo com FINEP e acompanhar estatísticas (Bacen/CNDI/ABDI) para separar investimentos *greenfield* (projetos construídos do zero) de *M&A* (fusões e aquisições com empresas já estabelecidas) e medir melhor impactos e resultados das políticas públicas de fomento.

#### 4.2.2.10 Tese principal do entrevistado

A posição central de Rafael Codeço é que reindustrializar com maior complexidade tecnológica exige usar o comércio exterior como motor, mas com nova institucionalidade, o que envolve coordenar o IED (*screening*) para capturar P&D e valor no território, alinhar

---

<sup>21</sup> Procedimento de controle estatal, normalmente caso a caso, pelo qual autoridades analisam operações de investimento estrangeiro direto, como aquisições, participações relevantes ou estabelecimento de subsidiárias, para avaliar riscos à segurança nacional, à ordem pública ou a ativos considerados críticos. cf. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/investment-and-national-security.html>

compras públicas e financiamento para escalar conteúdos nacionais, especialmente nos equipamentos da transição ecológica, e fechar gargalos em serviços e defesa. Sem isso, a trajetória de desnacionalização e o saldo cronicamente deficitário em manufaturas tenderiam a perpetuar um padrão exportador primário e a externalização de tecnologia e lucros.

#### 4.2.3 CACB

Em 8 de julho de 2024, foi realizada a **13ª reunião do GT** com três representantes da **Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)**. O diplomata de carreira, Ministro Almir Nascimento, figura como responsável pela estruturação da promoção comercial pela CACB, que possui 27 federações associadas com mais de 2 mil empresas atendidas. Juntamente com outros dois representantes, o sr. Almir organizou a apresentação da CACB em três eixos: i) a identificação dos gargalos à exportação de micro e pequenas empresas (MPEs), e de médias e grandes empresas; ii) os gargalos à importação; e iii): os desafios gerais do comércio exterior brasileiro.

Nas palavras do sr. Almir Nascimento, o diagnóstico da CACB é que, “independentemente do setor ou do porte da empresa, o Brasil é um país que tem muitos desafios de aumentar sua participação no comércio exterior”, sendo tal participação incompatível com o Produto Interno Bruto (PIB), quando comparado a outros países com nível de desenvolvimento similar.

Segundo a CACB, as MPEs enfrentam as maiores dificuldades para exportarem, em comparação com as médias e as grandes empresas. O primeiro gargalo é a ausência de informação e cultura exportadora, de modo que o pequeno empreendedor desconhece quais as adequações que deve fazer às normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias para adentrar no mercado estrangeiro. Essas adequações geram uma série de custos que, para serem pagos, exige um certo volume de exportações. **Se houvesse uma harmonização regulatória, esses custos poderiam ser mitigados ou até zerados.**

O segundo gargalo se relaciona ao desembarço aduaneiro e à ausência de infraestrutura específica para a exportação por pequenas empresas, visto que a infraestrutura portuária brasileira está voltada para a venda de *commodities*, enquanto as MPEs vendem bens de consumo com alto grau de diferenciação produtiva. Desse modo, as pequenas empresas não exportam um volume suficiente para encher um contêiner, preenchendo apenas um *pallet* ou

vendendo seu bem para companhias comerciais que compram de diversas MPEs para que, assim, tenham volume suficiente para preencher um contêiner e revender no exterior. Inclusive, como não têm capital de giro suficiente, as pequenas empresas não conseguem manter suas exportações e importações paradas no porto, sendo prejudicadas pela morosidade no embarque e desembarque de cargas, além de prejuízos decorrentes de paralisações oficiais ou extraoficiais da Receita Federal. No caso das micro e pequenas empresas, contudo, elas se beneficiam do Exporta Fácil dos Correios, sendo essa a solução encontrada por 0,4% dos exportadores brasileiros, segundo a CACB.

As médias empresas já não enfrentam a barreira regulatória tão intensamente como as MPEs, pois têm capital suficiente para se adequarem. Um gargalo importante é a falta de cultura exportadora, não vislumbrando a oportunidade de ampliar negócios no exterior ou pela aversão ao risco. Quando querem se internacionalizar, muitas vezes não têm informações suficientes sobre os instrumentos de apoio ao comércio exterior, como seguro de crédito à exportação e linhas especiais de financiamento. Para as médias e grandes empresas, estão disponíveis as linhas de financiamento de duas fontes: i) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC), que financia a produção para a exportação (pré-embarque), e o Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE) que dá liquidez ao exportador no interregno entre o embarque e o pagamento pelo comprador estrangeiro; e ii) Banco do Brasil, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex). Segundo a CACB, o Proex é mais acessível às médias empresas, enquanto o BNDES é mais requerido pelos grandes exportadores.

As grandes empresas são aquelas que já realizam comércio exterior, seja por exportarem, seja por dependerem da importação de insumos e bens de capital para ganharem produtividade. Elas enfrentam gargalos de três tipos: i) insegurança jurídica, especialmente tributária; ii) infraestrutura insuficiente; e iii) desenvolvimento sustentável e regras de conteúdo local. Uma vantagem das grandes companhias é ter a Linha Azul, isto é, parte de sua estrutura produtiva já direcionada para a exportação, cujo despacho aduaneiro é facilitado.

Na questão tributária, a CACB destacou a perda de competitividade da indústria nacional decorrente do imposto de importação, que se aplica ao valor aduaneiro, incluindo o valor da mercadoria embarcada, os fretes e os seguros. Se o bem que utilizou importados como insumos for direcionado ao mercado externo, as médias e grandes empresas conseguem reverter

essa perda com o crédito de exportação. Contudo, as empresas optantes pelo Simples Nacional saem prejudicadas, pois o crédito abate apenas impostos federais, ainda incidindo no valor final os tributos estaduais e municipais. A CACB espera que isso seja alterado na Reforma Tributária, pois considera esse o principal gargalo à maior presença das MPEs no Mercosul, que possui mercados mais acessíveis em termos regulatórios e geográficos para essas empresas.

Sobre as lacunas de infraestrutura, foram criticadas a dispersão de esforços em vários projetos ao mesmo tempo. Para os representantes da CACB, seria mais eficaz alocar recursos na reprodução de casos internacionais de sucesso, como o Porto de Hamburgo, que possui uma infraestrutura portuária de médio porte, com elevada eficiência logística e integrada com os modais ferroviário e rodoviário. Outro **problema é a implementação das ZPEs, visto que, para serem efetivas, têm que se localizar próximas a portos e aeroportos**, permitindo o escoamento da produção de modo eficiente e a redução de custos logísticos.

Sobre o sistema de comércio exterior, a CACB considera que o setor privado deveria estar mais integrado, inclusive as MPEs, desde a negociação comercial até a operacionalização das transações. Como se verá no item 4.2.6 acerca da reunião com o ICC Brasil, a agência de comércio norte-americana, USTDA, possui rede de contato com o setor privado, informando-o sobre os termos das negociações em curso, o que se verificou, inclusive, nas negociações recentes com a União Europeia após o tarifaço norte-americano.

#### 4.2.4 *Departamento de Defesa Comercial –SECEX/MDIC*

Em 16 de julho de 2025, foi realizada a **18ª reunião do GT**, com a presença do Sr. Márcio Mota Fernandes Hissa, diretor do **Departamento de Defesa Comercial**, órgão subordinado à Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

##### 4.2.4.1 Missão do DECOM e enquadramento na OMC

Márcio Hissa descreveu o DECOM como órgão voltado a proteger a indústria brasileira em situações específicas: práticas desleais de comércio (*dumping*<sup>22</sup> e subsídios) e

---

<sup>22</sup> Definido como exportar bem a preço inferior ao “valor normal”, em relação ao preço no mercado interno do país exportador.

surtos inesperados de importações. Esse papel se ancora no sistema multilateral desde o GATT-1947 (arts. 6º, 16 e 19) e nos acordos da Rodada Uruguai para *antidumping*, subsídios, medidas compensatórias e salvaguardas. Ele reconheceu a aparente dicotomia entre liberalização e instrumentos de proteção, mas explica que se podem entender tais mecanismos como válvulas de escape para mitigar efeitos indesejados e viabilizar o avanço da abertura comercial.

#### 4.2.4.2 Instrumentos de defesa comercial

Hissa apresenta os três instrumentos operados pelo DECOM. Medidas *antidumping*, as mais usadas, neutralizam efeitos desse processo. Medidas compensatórias enfrentam subsídios específicos concedidos por governos estrangeiros. Salvaguardas, excepcionalíssimas, não combatem prática desleal, mas picos de importação que causem “prejuízo grave”, sendo historicamente pouco aplicadas e vistas com maior rigor no sistema da OMC.

#### 4.2.4.3 Mecanismos de investigação e decisão

As investigações reúnem dados de exportadores, importadores e produtores domésticos. Elas incluem verificações *in loco* para auditar informações; podem ter medidas provisórias (sob condições) e culminam em recomendação técnica do DECOM submetida ao GECEX/CAMEX. O exame de dano avalia volume importado (absoluto e relativo), efeitos sobre preços (depressão, supressão, subcotação) e catorze indicadores econômico-financeiros da indústria em janela temporal definida, além do nexo causal, distinguindo fatores concorrentes como importações de outras origens, mudanças tecnológicas ou contração de demanda.

#### 4.2.4.4 Avaliações de interesse público

Após a aplicação de medidas, o Brasil pode abrir avaliação de interesse público para ponderar impactos ao longo da cadeia. Exemplo didático foi o caso da resina PET: proteger um elo a montante tende a encarecer insumos a jusante (como garrafas), exigindo simulações e um juízo que também considera fatores estratégicos (empregos qualificados, tecnologia, segurança de suprimento). Nesse procedimento, podem-se suspender ou modular medidas definitivas. Casos de interrupção abrupta de oferta doméstica (acidentes, problemas geológicos) foram incorporados para permitir suspensões temporárias. A deliberação é colegiada e interministerial, refletindo interesses setoriais distintos (agro, saúde, fazenda, indústria).

#### 4.2.4.5 O que o DECOM não faz

O DECOM atua apenas nos três instrumentos técnicos (*antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas). Outros mecanismos tarifários ou conjunturais (p.ex., política tarifária, “desequilíbrios conjunturais”) são conduzidos por instâncias de política tarifária da CAMEX/ME.

#### 4.2.4.6 Apoio ao exportador brasileiro alvo no exterior

Quando parceiros comerciais abrem investigações contra produtos brasileiros, o governo, via DECOM e Itamaraty, organiza defesa, por meio da identificação de exportadores potenciais, notificação e articulação de estratégia, apresentação de manifestações técnicas como parte interessada, participação de audiências e gestões técnicas bilaterais, acompanhamento de verificações *in loco* e apoio a eventual contencioso na OMC, ponderando custo e relevância política. Exemplo atual citado foi a salvaguarda chinesa sobre carne bovina (exportações brasileiras de cerca de US\$ 6 bilhões ao país no ano anterior).

#### 4.2.4.7 Marco regulatório brasileiro (destaques)

Hissa resgatou decretos que internalizam os acordos (*antidumping*, subsídios, salvaguardas) e reformas posteriores: modernização procedural em 2013; Lei nº 12.995, de 2014, que dispensou tradução juramentada para inglês, francês e espanhol, reduzindo custos; atualização do regime de subsídios em 2021; consolidações por portarias em 2022; e, por fim, a Portaria nº 282, de 2023, que redesenhou o rito da avaliação de interesse público.

#### 4.2.4.8 Escala, setores e relevância econômica

Em termos macro, a defesa comercial não domina a pauta exportadora brasileira, mas seus efeitos setoriais podem ser intensos, sobretudo em insumos de base (aço e químicos) com ampla difusão a jusante. No período de 2015 a 2024, 509 petições resultaram em 374 investigações (cerca de 75%). Os impactos são variados, já que casos como carne para a China envolvem grande volume de comércio e outros, embora menores no agregado (p.ex., talheres, sacos de juta), são vitais para empregos e regiões específicas e podem entrar no juízo de interesse público.

#### 4.2.4.9 Encaminhamentos e limites do multilateralismo

O entrevistado reconheceu o estresse recente do sistema multilateral (p. ex., paralisação do órgão de apelação da OMC), mas ressaltou a postura brasileira de apoio ao

multilateralismo e o uso cuidadoso de instrumentos compatíveis com as regras. Em salvaguardas, enfatizou o caráter excepcional e o histórico de escrutínio rigoroso empregado pelo Brasil.

#### 4.2.4.10 Tese principal do entrevistado

A defesa comercial é uma válvula de escape legítima e necessária dentro do regime multilateral, na medida em que serve para neutralizar práticas desleais e choques de importação sem negar a estratégia de abertura. Ela deve ser aplicada com rigor técnico, transparência e controle colegiado, devendo ser sopesada, quando necessário, por uma avaliação de interesse público que considere toda a cadeia e objetivos estratégicos do país, inclusive quando o Brasil está do outro lado, como exportador, e precisa de defesa ativa do governo em investigações externas.

#### 4.2.5 ABRAEC

Em 13 de agosto de 2025, foi realizada a **15ª reunião do GT**, com a presença dos seguintes convidados da **ABRAEC – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Internacional Expresso de Cargas**: Sra. Diana Oliveira, Gerente de Assuntos Regulatórios e Relações Institucionais; Sr. Carlos Murilo, Gerente de Assuntos Regulatórios e Relações Institucionais; Sra. Ana Luiza Coelho, Coordenadora de Mobilidade, Logística e Comércio Exterior; e Larissa Wolff, Analista Legislativa da entidade.

##### 4.2.5.1 Contexto e enquadramento do setor

A ABRAEC representa empresas de remessa expressa<sup>23</sup> (grandes, médias e pequenas). A atividade é regulada pela IN RFB nº 1.737, de 2017, atrelada ao Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 37, de 1966, alterado em 2009) e à Lei nº 1.804, de 1980. Hoje, na remessa expressa, a importação está limitada a US\$ 3 mil e a exportação a US\$ 1 mil, o que restringe a atuação no Brasil frente ao porte global das empresas do setor.

---

<sup>23</sup> Remessa expressa é o serviço de transporte internacional porta a porta por via aérea, operado por empresas de *courier* habilitadas pela Receita Federal, em fluxo regular e contínuo. Diferencia-se da remessa postal (operada pelos Correios) pela agilidade e rastreabilidade. As importações por essa modalidade estão limitadas a US\$ 3.000,00 e sujeitas ao Regime de Tributação Simplificada (RTS), com alíquota única de Imposto de Importação, dispensando a classificação tarifária item a item. O despacho aduaneiro é processado eletronicamente pelo Siscomex Remessa.

#### 4.2.5.2 Impacto imediato: fim do *de minimis*<sup>24</sup> nos EUA e risco para PMEs brasileiras

Os EUA anunciaram a eliminação do *de minimis* de US\$ 800 para determinados fluxos; a aplicação, segundo os entrevistados, passaria a valer a partir de 29 de agosto último, o que afetaria diretamente pequenos e médios exportadores brasileiros que usam remessa expressa para vender ao mercado americano. Por isso, a ABRAEC defendeu medidas contingenciais internas para mitigar a perda de competitividade e incentivar a diversificação de destinos.

#### 4.2.5.3 Pleito 1 – Aumentar o limite de exportação via remessa expressa (IN 1.737)

A proposta central é elevar, de forma célere o teto de exportação da IN 1.737 de US\$ 1 mil para US\$ 5 mil (algumas falas mencionam US\$ 10 mil como referência), de modo a dar fôlego às PMEs e facilitar a realocação de vendas a outros mercados. Acima do teto atual, o exportador cai no regime convencional, mais burocrático (DU-E no Portal Único), o que desestimula quem está começando. Os entrevistados também lembram que esse limite já foi mais alto no passado e foi reduzido pela Receita sob justificativa estatística.

#### 4.2.5.4 Pleito 2 – Ajustar o limite de importação (RPS) de US\$ 3 mil para US\$ 5 mil

Para importações via remessa expressa (RPS), a ABRAEC apoia elevar o teto legal de US\$ 3 mil para US\$ 5 mil por estar inscrito na legislação (Lei nº 1.804, de 1980), o que exigiria alteração legislativa. Houve menção a dois PLs no Senado (nº 4.065, de 2024 e nº 3.414, de 2025) tratando do tema e, no caso do *de minimis*, cogitando sua “recomposição”.

#### 4.2.5.5 Pleito 3 – Isonomia com o Programa Remessa Conforme (PRC) nas compras B2C (*Business to consumer*)

Hoje, *marketplaces* certificados no PRC aplicam alíquota de 20% até US\$ 50 para pessoa física, com cálculo antecipado de tributos; já o mesmo consumidor que importa por intermédio de uma empresa de remessa expressa não tem esse tratamento simétrico. A ABRAEC pede isonomia para o B2C operado por expressas, pelo menos, e discute os contornos dessa equiparação com a Receita.

---

<sup>24</sup> *De minimis* é o valor abaixo do qual remessas internacionais são isentas de Imposto de Importação, com base no princípio de que o custo administrativo da fiscalização e cobrança não se justifica para transações de baixo valor. No Brasil, esse limite foi historicamente fixado em US\$ 50 para remessas entre pessoas físicas (Portaria MF nº 156, de 1999). Com a Lei nº 14.902, de 2024, a isenção foi extinta e compras de até USD 50 passaram a ser tributadas a 20%, e de US\$ 50,01 a US\$ 3.000 a 60%.

#### 4.2.5.6 Diagnóstico sobre Correios, Programa Remessa Conforme (PRC) e logística

Com a virada do PRC e a tributação mais homogênea, parte do volume migrou para cadeias logísticas próprias das plataformas, deixando aos Correios entregas menos atrativas. Os entrevistados apontam que, embora a arrecadação tenha crescido, a operação postal perdeu competitividade; também relatam problemas crônicos de rastreabilidade e qualidade de entrega do serviço postal.

#### 4.2.5.7 Segurança e certificação (OEA) e papel econômico das expressas

As empresas do setor são certificadas OEA, com rigorosos controles (monitoramento, raio-X, conformidade), porque qualquer falha compromete o negócio privado. Além de comércio eletrônico, o modal é crítico para peças de reposição e insumos urgentes (agro, aviação, laboratório), com entregas porta-a-porta em prazos curtíssimos.

#### 4.2.5.8 Reforma tributária: manter o Regime de Tributação Simplificada (RTS) sem cumulatividade com IBS/CBS

A ABRAEC defendeu preservar o RTS (alíquota federal consolidada de 60%) como regime simplificado, funcionalmente semelhante a um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), evitando que a futura incidência de IBS/CBS acumule tributos que já estão embutidos no cálculo histórico do RTS. O receio é de dupla incidência e aumento artificial do custo.

#### 4.2.5.9 Sugestões de encaminhamento ao Legislativo e ao Executivo

Os interlocutores sugerem: (i) indicação do Senado ao Executivo para elevar o limite de exportação na IN 1.737; (ii) apoio a PLs que ampliem o teto de importação do RPS para US\$ 5 mil; e (iii) diálogo com MDIC e Receita para construir soluções de transição e isonomia regulatória no B2C.

#### 4.2.5.10 Tese principal dos entrevistados

Para evitar que o fim do *de minimis* nos EUA derrube as exportações de milhares de PMEs brasileiras que dependem da remessa expressa, é preciso, de forma urgente e coordenada, elevar o limite de **exportação** da IN 1.737 (idealmente a US\$ 5 mil), avançar no aumento legal do teto de **importação** (RPS) a US\$ 5 mil, e promover **isonomia** entre remessas expressas e *marketplaces* do PRC no B2C; tudo isso preservando o RTS como regime simplificado (sem cumulatividade com IBS/CBS) para manter competitividade, previsibilidade e arrecadação.

#### 4.2.6 *ICC Brasil*

Em 19 de agosto de 2025, recebemos, para a **26<sup>a</sup> reunião do GT**, a **Câmara de Comércio Internacional do Brasil (ICC Brasil)**, representada por Paula Costim, Marina Egydio de Carvalho e Francisco Niclós Negrão. A ICC Brasil é uma filial da ICC Global no nosso país e atua na aproximação entre setor privado, academia e governo para a formulação de políticas públicas baseadas em três pilares: sustentabilidade, integridade e inserção internacional. Atualmente, possui cerca de 200 associados no Brasil e já fechou diversos memorandos de entendimento com órgãos públicos para subsidiar as políticas públicas, como o MDIC e o Ministério de Meio Ambiente (MMA).

A ICC Brasil destaca a ausência de uma política de Estado de inserção comercial do Brasil, visto que, a cada mandato político, as diretrizes fundamentais são alteradas, com importantes descontinuidades. Como veremos na seção 4.2.7, a Sra. Maíra Madrid apontou uma descontinuidade verificada na gestão Bolsonaro (2019-2022) quanto a uma possível desestatização da ABGF, empresa pública que fornece seguro de crédito à exportação.

Já na gestão atual, temos uma descontinuidade verificada pela ICC Brasil quanto ao baixo interesse do governo atual no tocante à adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Marina Egydio destacou que a aproximação com a OCDE é benéfica ao propiciar a harmonização de regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, mas que, por ser tradicionalmente vista como “clube dos ricos”, haveria uma visão de que poderia prejudicar a cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, sugeriu ao País a **aproximação tácita com a OCDE**, adotando a harmonização de suas regras e obtendo os benefícios econômicos decorrentes, sem prejudicar a condução da política externa.

Nos últimos anos, segundo os entrevistados, houve um desmonte do sistema multilateral de comércio, baseado em regras e na liberalização progressiva. Esse desmonte foi iniciado em 2017, com a recusa pelos Estados Unidos na indicação de juízes para o Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), acarretando sua paralisação desde dezembro de 2019. A ausência de uma instância recursal aos painéis da OMC inviabilizaria a solução definitiva de controvérsias internacionais pela prática da “apelação no vazio” da parte derrotada.

Também em 2017, houve o plebiscito que ocasionou a saída do Reino Unido da União Europeia (“*Brexit*”), efetivada em dezembro de 2019. Outra questão que se verifica é a Guerra da Ucrânia, conduzida desde 2022, em que há uma disputa geopolítica pelo controle de minerais estratégicos e de acesso a mercados. A posse de Donald Trump em 2025 acelerou o desmonte do sistema multilateral já em curso, com a revisão de seus princípios fundamentais: em vez da cláusula da nação mais favorecida, temos diversos regimes bilaterais de tarifas, em que não se tem uma transparência sobre os termos negociados por cada parte com os EUA. Segundo o ICC Brasil, trata-se de uma conversão das tarifas numa arma de barganha (“*weaponização tarifária*”). A transparência se mantém apenas para o setor privado norte-americano, que tem acesso, mediante acordo de confidencialidade, ao que o *United States Trade and Development Agency* (USTDA) negocia.

A ICC Brasil elogia os esforços dos negociadores brasileiros e destaca que a Lei nº 15.122, de 14 de abril de 2025 – a Lei de Reciprocidade Econômica – traz arcabouço normativo robusto para o Brasil reagir a medidas unilaterais da “*weaponização tarifária*”. Uma preocupação do setor privado é o desvio de comércio, com o redirecionamento dos produtos chineses do mercado norte-americano para o Brasil. A ICC Brasil destaca que a Lei de Reciprocidade não pode ser utilizada como medida protecionista, pois, para combater as perdas excessivas decorrentes dos desvios de comércio, há medidas específicas, que são o *antidumping* e as salvaguardas. Sobre o *antidumping*, reforçaram a importância de se reforçar a equipe de servidores do MDIC responsável pela análise dos processos, a fim de aumentar a celeridade na atual conjuntura.

O Mercosul foi criado na conjuntura de otimismo com o multilateralismo dos anos 1990, imediato pós-Guerra Fria. Desde então, tornou-se uma pedra angular da política externa brasileira, haja vista o compromisso do Brasil com a ordem multilateral baseada em regras. Por isso, abdicar do Mercosul não é uma opção na opinião do ICC, porém, o contexto atual exigiria reformulações. O principal problema identificado pelos convidados no acordo atual é a falta de flexibilidade negociadora imposta pela Tarifa Externa Comum (TEC), ao mesmo tempo em que 40% dos produtos estão na Lista de Exceções à TEC (LETEC). Ou seja, avançou-se *de jure* para uma união aduaneira, sem ter mesmo, *de facto*, uma área de livre comércio bem consolidada. As assimetrias entre os países da região dificultam a aproximação e as tratativas entre Mercosul e terceiros países ou blocos, de tal sorte que “os acordos são a conta-gotas”, nas palavras de Marina Egydio.

Portanto, o ICC Brasil recomenda que o Brasil ganhe mais flexibilidade para negociar acordos comerciais, pois, nesse contexto pós-multilateral, os acordos tendem a ser “*a la carte*”, como era até a Rodada Tóquio do GATT (concluída em 1979). Tal flexibilidade pode ser conseguida se a **liberação de negociar Acordos de Complementação Econômica (ACEs)**, hoje autorizados apenas para membros da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), **for ampliada para parceiros extrarregionais**. Como exemplo de ACE bem-sucedido e com perspectivas de ampliação, citou-se o recente acordo com o México.

A ICC Brasil destaca que um problema enfrentado pelo Brasil é o aparelhamento das agências reguladoras e a escassez de servidores, cuja carreira estaria desvalorizada. Foram citados especificamente o Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Outro ponto mencionado foi a importância da internalização do Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, que está tramitando na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

Também ressaltaram a importância da **aprovação do Projeto de Lei nº 4.423, de 2024<sup>25</sup>**, que está pronto para entrar na pauta do plenário do Senado Federal. Por fim, uma última proposição destacada foi o **Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 463, de 2017<sup>26</sup>**, que traz a definição da exportação de serviços, tornando-a isenta de Imposto sobre Serviços (ISS), antecipando, para o setor, o fim desse imposto, já previsto na reforma tributária para 2035. O PLP nº 463, de 2017, já foi aprovado no Senado e aguarda relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

#### 4.2.7 ABGF

Em 26 de agosto de 2025, foi realizada a **27ª reunião do GT** com a presidente da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), a sra. Maíra Madrid da Silva, e do sr. Paulo Luiz Piza.

A ABGF é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, que foi autorizada pela Lei nº 12.712, de 2012, e instituída pelo Decreto nº 7.976, de 2013, que faz

---

<sup>25</sup> “Estabelece normas gerais sobre o comércio exterior de mercadorias”.

<sup>26</sup> “Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para estabelecer critérios para isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre as exportações de serviços para o exterior do País”.

parte do ecossistema de apoio ao comércio exterior, juntamente com a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), o MDIC e a Fazenda. Sua função é gerir e operacionalizar o seguro de crédito à exportação, isto é, fornecer apólices a exportadores e importadores de produtos brasileiros que garantam o crédito, mesmo na presença de algum sinistro ou inadimplência.

No Brasil, o seguro de crédito à exportação é garantido pelo Fundo Garantidor de Exportações (FGE), que existe desde 2009, sendo gerido pela ABGF desde 2014. A partir da edição da Medida Provisória (MPV) nº 1.309, de 13 de agosto de 2025 – que instituiu o programa “Brasil Soberano” –, foi criado um fundo garantidor adicional que está sob a gestão da ABGF: o Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE).

Embora de implantação recente por medida provisória em resposta ao tarifaço, o FGCE foi formulado após intenso trabalho conjunto de técnicos do Tesouro Nacional e do MDIC, para que seja um fundo financeiro para dar vazão às necessidades de financiamento mais ajustadas à lógica de mercado. Assim, o FGCE seria mais ágil, sendo um fundo de primeiras perdas e liberando o FGE para se tornar a garantia de risco de cauda, isto é, aquele que é acionado quando ocorre um sinistro improvável. Vale ressaltar que o FGE é um fundo de natureza contábil, com garantia soberana.

Conforme apresentado na reunião, o uso do FGE é concentrado por alguns grandes exportadores: até 2015, predominavam as empresas de construção civil e aviação e, na última década, predominaram aviação civil e defesa, em que o seguro de crédito à venda de aeronaves (aviões de passageiros e caças) corresponderam a 67% do portfólio. Nos últimos três anos, foram aprovados US\$ 4,1 bilhões em operações, dos quais US\$ 3,5 bilhões (85%) foram para aviação civil e defesa, sendo 62% dos clientes empresas privadas. Trata-se de volume de transação abaixo do registrado historicamente, pois a ABGF foi incluída no programa de desestatização, com enxugamento das operações e perda de credibilidade no mercado.

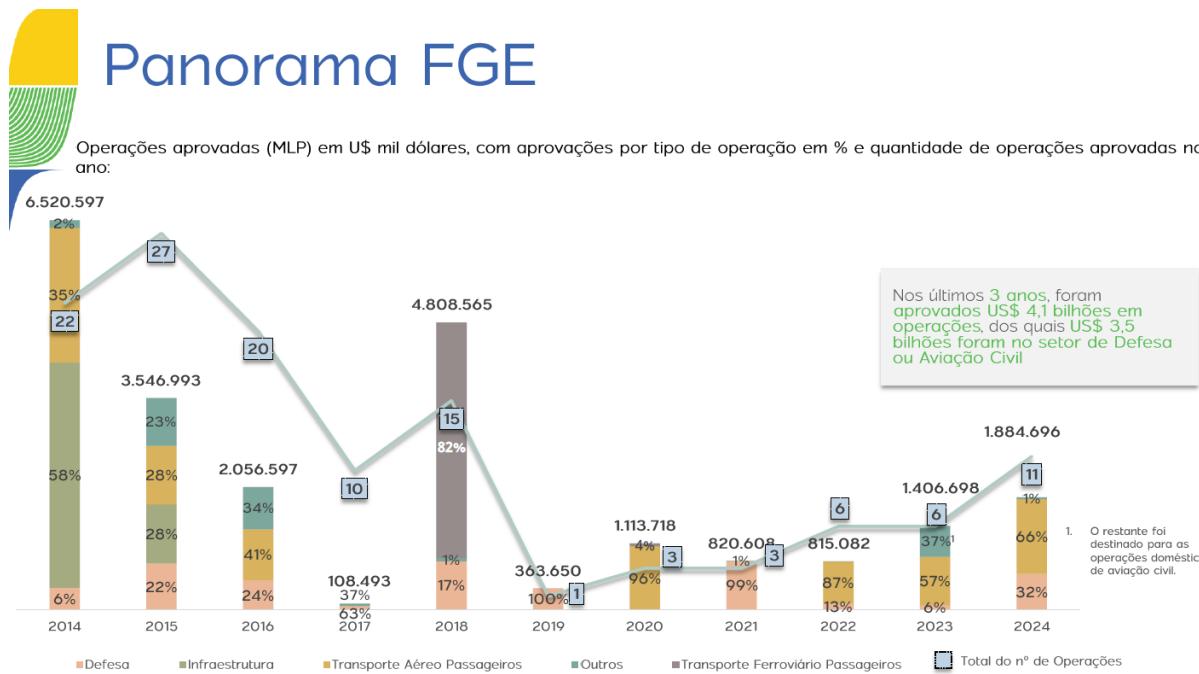


Figura 4.1 - Evolução das operações de crédito à exportação operadas pela ABGF e lastreadas no FGE. Fonte: apresentação de slides apresentada na reunião pela ABGF

Com o programa Brasil Soberano e o FGCE, a ABGF espera reduzir a concentração do portfólio em grandes empresas. Atualmente, as MPEs representam menos de 1% das operações aprovadas, num total de US\$ 19 milhões. Espera-se que, até 2030, elas correspondam a 30%, que é o percentual verificado em outras potências médias, como a Coreia do Sul. Para viabilizar o acesso a crédito lastreado pelo FGCE, a ABGF espera que os bancos comerciais divulguem esse produto, para que a MPEs não tenha que recorrer diretamente à ABGF para tal contratação. Inclusive, no futuro, Maíra Madrid espera ter um instrumento automatizado de avaliação de risco, com métodos estocásticos, tornando o processo mais célere.

Quanto às melhorias legislativas, Maíra Madrid ressaltou a importância de a ABGF continuar a ser uma empresa pública, pois existe uma falha de mercado nas operações de crédito internacional, logo é atividade precípua do Estado corrigi-la. Por isso, as economias que participam ou que desejam participar mais ativamente do comércio internacional têm agências de crédito de exportação também públicas ou com participação do Estado. Na tabela abaixo (Fig. 4.2), temos a primeira coluna corresponde ao país; a segunda, à sua participação nas exportações globais; a terceira, o volume do fundo garantidor de crédito de exportação de longo prazo; a quarta, do fundo de curto prazo; e, por fim, o acrônimo ou o nome da agência de crédito à exportação (*Export Credit Agency* – ECA, na sigla em inglês):

País	Participação Global em 2023 (Exportação)	2024 (Longo Prazo) MM USD	2024 (Curto Prazo) MM USD	ECA
Brasil	1,3%	1.884	10	ABGF
China	11,8%	14.619	494.072	SINOSURE
Coreia do Sul	2,5%	5.595	60.254	K-SURE
Estados Unidos	10,2%	5.701	2.908	US EXIMBANK
India	2,6%	148	22.565	ECGC
Itália	2,6%	19.497	7.430	SACE

Figura 4.2 - Volume aportado pelas agências de crédito à exportação (ECA) ao seguro de operações de curto e longo prazo em milhões de dólares americanos. Fonte: apresentação de slides da ABGF

Outro ponto que ela destacou é a importância do **Projeto de Lei nº 6.139, de 2023<sup>27</sup>**, pois, assim como a **MPV nº 1.309, de 13 de agosto de 2025** (Plano Brasil Soberano), retiram o limite de 180 dias para as operações de seguro às exportações a MPEs na fase pré-embarque e de dois anos para o seguro pós-embarque. Trata-se de medidas que favoreceriam a diversificação da carteira de clientes da ABGF, o que é um objetivo da agência nessa fase de reestruturação após a sua retirada do programa de desestatização em abril de 2023. O PL nº 6.139, de 2023, foi aprovado no Senado e está na Câmara dos Deputados.

#### 4.2.8 Prof. Lucas Ferraz, FGV

Em 27 de agosto de 2025, foi realizada a **29ª reunião do GT com Lucas Ferraz**, professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ex-Secretário de Comércio Exterior do Ministério da Economia.

##### 4.2.8.1 Diagnóstico geral

Lucas Ferraz iniciou sua fala observando que, ao contrário dos avanços em macroeconomia, como a disciplina fiscal e a independência do Banco Central, a política comercial brasileira segue com governança mais frágil e sujeita a maior influência de grupos de interesse. Ele compara com sua experiência no governo passado, quando havia forte centralização no Ministério da Economia; embora isso pudesse trazer eventuais desafios de gestão, gerava alinhamento macro de políticas. A inserção do Brasil no comércio internacional seria imperativa para elevar produtividade, pois a literatura empírica consolidada aponta o comércio como vetor crucial de ganhos de produtividade. Essa agenda, contudo, teria sido negligenciada frente a outras urgências nacionais.

<sup>27</sup> “Estabelece o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001”.

#### 4.2.8.2 Mercosul: natureza, limites e necessidade de flexibilização

Ao discutir abertura comercial, Lucas Ferraz ressaltou um ponto que, embora seja evidente, muitas vezes não o é para as autoridades no país: o Brasil não tem autonomia tarifária plena, de modo que qualquer movimento de tarifa de importação requer coordenação e acordo no Mercosul. Ele chama a Tarifa Externa Comum de “tarifa externa incomum” por conta do volume de exceções estimado em torno de 40%, o que contrasta com uma união aduaneira típica como a União Europeia. Além disso, lembrou que o Mercosul não configura união aduaneira de fato, pois não há livre comércio integral intrabloco. O setor automotivo e açúcar permanecem fora do livre comércio, regidos por acordos bilaterais. Na prática, o bloco se autodeclara união aduaneira, mas opera com exceções e amarras que o tornam pouco dinâmico.

Essa rigidez é contrastada com a flexibilidade que os países do Mercosul têm no âmbito da ALADI, onde negociam individualmente vários acordos (ex.: Brasil–México), e relatou a controvérsia levantada pelo Uruguai, segundo a qual, com base no Tratado de Assunção, haveria interpretação de que não existe obrigatoriedade de negociar em bloco enquanto não houver mercado comum plenamente formado. Ferraz apoiou, no governo anterior, a proposta uruguaia de “flexibilidade negociadora” e relatou que as conversas do Uruguai com a China foram posteriormente paralisadas, a pedido do governo brasileiro atual, por receio de ferir regras do bloco.

Para sustentar que o arranjo atual não atende ao Brasil, foram apresentados dados históricos. O Mercosul representava 8% do comércio brasileiro, em 1990, chegou a 18% após uma década, e hoje está em 6,5%, portanto abaixo do nível pré-acordo. Enquanto isso, mais da metade do comércio brasileiro é com a Ásia, e 30% das exportações têm por destino a China. Na sua visão, o Brasil, que responde por aproximadamente 80% do PIB do bloco, subordina indevidamente sua política comercial a um arranjo que funciona como reserva de mercado para sócios menores. Por isso, defende “dar um passo atrás”: transformar o Mercosul em área de livre comércio, retirando as amarras da união aduaneira incompleta e permitindo flexibilidade para negociar com terceiros.

#### 4.2.8.3 Inserção internacional, custo de oportunidade e acordos

Foi ressaltado o alto custo de oportunidade de um Mercosul pouco dinâmico: apenas 13% do total exportado pelo Brasil entra em mercados com tarifa preferencial, enquanto países comparáveis alcançam entre 60 e 70%. Isso significa que cerca de 87% das exportações

brasileiras pagam tarifa cheia, sem contar barreiras não tarifárias (SPS/TBT<sup>28</sup>), porque o país tem poucos acordos. O exemplo da longa negociação com a União Europeia (25 anos) e a percepção externa de que o Brasil é “complicado” ilustrariam a dificuldade de dar tração à agenda.

Ele também narrou episódios que mostram como as amarras políticas travam negociações promissoras, como o veto argentino a iniciar tratativas Mercosul–Reino Unido pós-Brexit enquanto Londres não mudar posição sobre as Malvinas. Conforme o entrevistado, um pretexto alheio ao comércio, mas capaz de bloquear toda a agenda.

#### 4.2.8.4 Estrutura produtiva, cadeias globais e México como referência

Lucas Ferraz argumenta que a indústria brasileira “perdeu o bonde” das cadeias globais de valor. Ele comparou nosso caso com o do México (economia mais aberta e integrada, com mais de 25 acordos, comércio majoritariamente com os EUA), que hoje exporta mais manufaturados do que toda a América Latina somada. Enquanto produtos mexicanos chegam a incorporar cerca de 30% (ou mais) de conteúdo importado, o Brasil exporta manufaturas com apenas de 10 a 12% de insumos importados, sinal de uma estratégia adensada e pouco competitiva para padrões atuais. Em sua avaliação, competir com produtos *made in the world* mantendo tudo *made in Brazil* é receita para continuar perdendo participação industrial no PIB, que hoje já se encontra abaixo de 10%.

Ele acrescentou que a manufatura moderna é menos trabalho-intensiva e mais capital-intensiva, de modo que políticas que tentam “trazer empregos de volta” via tarifas não funcionam, como no caso dos EUA, e que a própria China desloca etapas intensivas em trabalho para países como Bangladesh e Vietnã, ao subir a escada tecnológica. Para o Brasil integrar-se mais, importar tecnologia e insumos mais sofisticados e baratos, e aceitar reconfigurar elos produtivos, é condição para ter uma indústria moderna.

#### 4.2.8.5 Serviços, tributação e produtividade

Lucas Ferraz argumentou que serviços já respondem por cerca de 40 centavos de cada dólar exportado pelo Brasil, com cerca de 34% de serviços domésticos e de 5 a 6% importados. O problema é que importar serviços, sobretudo os de maior conteúdo tecnológico, como

---

<sup>28</sup> Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT).

*software* e plataformas, pode enfrentar carga média de até 47%, o que encarece insumos cruciais à competitividade industrial. Ele citou o caso do *software*, cujo preço dobrava com tributos. Isso decorreria do entendimento da Receita Federal enxergaria comércio apenas como bens, o dificultando tratar serviços como política de produtividade. Apesar disso, afirmou haver ampla convergência da indústria sobre a importância de reduzir esse custo.

#### 4.2.8.6 Defesa comercial: interesse público e excesso de medidas

No tema de *antidumping*, seria necessário fortalecer o combate a práticas desleais, mas existem críticas à governança e ao ativismo brasileiro. O entrevistado relatou que, entre 2006 e 2015, o Brasil foi o segundo maior aplicador de medidas *antidumping* do mundo (depois da Índia) e, em 2023, o terceiro, malgrado o fato de o país ser apenas o 27º maior importador. Esse excesso encarece matérias-primas e insumos a montante, reduzindo produtividade da indústria a jusante (ex.: aço encarecendo máquinas e veículos; químicos encarecendo plásticos e borrachas). Destacou a regulamentação, em sua gestão, do interesse público correndo em paralelo às investigações, à maneira da União Europeia, justamente para ponderar custos sistêmicos.

#### 4.2.8.7 Desequilíbrios conjunturais e transparência

Quanto à Lista de Desequilíbrios Comerciais Conjunturais, criticou sua assimetria, já que só permitiria elevar tarifa, não reduzir, mesmo sendo conjuntural. Também aponta ausência de rito processual transparente e participação formal das partes, relatando caso concreto em que uma alta tarifária foi aplicada sem aviso a compradores a jusante. O mecanismo deveria seguir procedimentos mais rigorosos e simétricos.

Menciona-se ainda o pedido do governo Milei por mais 50 posições na Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC), aceito pelo Brasil, e observa a contradição recente: frente ao tarifaço dos EUA, cada país do Mercosul negociou individualmente, diferentemente da UE, o que fragilizaria o argumento de que o bloco sempre negocia em conjunto.

#### 4.2.8.8 Promoção comercial, OMC e conjuntura internacional

Lucas Ferraz considerou insuficiente a promoção comercial feita majoritariamente por adidos em embaixadas e sugere coordenação real entre nível federal (ApexBrasil) e entes subnacionais. Compara-se a presença internacional da Apex, que teria 10 escritórios no exterior,

enquanto o Chile, com economia bem menor, que opera 54. Defendeu também que o Brasil se engaje na reconstrução da OMC, pois um mundo sem regras, como o que associa aos movimentos recentes de tarifas nos EUA, seria ruim para investimentos e pior para países com menor poder de barganha. Apesar disso, vê oportunidades nas vantagens comparativas naturais do Brasil (energia, alimentos, minerais críticos) e numa possível “nova reindustrialização” agregando valor a esses bens.

#### 4.2.8.9 Medidas recentes: MP, Reintegra e FGE

Indagado sobre a MP emergencial, Lucas Ferraz manifestou preocupação com a amplitude de instrumentos como crédito subsidiado, inclusive para inovação, algo que, para ele, destoa do caráter emergencial. No Reintegra, considerou o desenho pouco técnico: percentuais como 3% (indústria) e 6% (MPE) seriam “números cabalísticos”, sem base sólida de cálculo do resíduo tributário; alertou para risco de configurar subsídio à exportação, já questionado no passado por parceiros. Ao mesmo tempo, reconheceu que o dispositivo foi aprovado até 2026 (antes da reforma), mas criticou o foco distributivo, dado o quadro fiscal e defendeu priorizar micro, pequenas e médias empresas. Valorizou, por outro lado, a modernização do crédito à exportação e a criação do FGE como camada mais privada de garantias, desde que consiga atrair o interesse do mercado.

#### 4.2.8.10 Economia política doméstica e arranjo institucional

Por fim, tratou-se de uma leitura de economia política: a resistência de grupos industriais à flexibilização do Mercosul decorre do receio de perder a reserva argentina, que representa de 6,5% a 7% das exportações totais do Brasil, mas é politicamente importante e organizada. Ele sugere que, enquanto Indústria e Comércio estiverem no mesmo ministério, os interesses setoriais tenderão a prevalecer sobre a agenda de comércio; por isso, alguns países separam as pastas, fortalecendo a visão de comércio como política transversal de competitividade, e não mero instrumento setorial.

#### 4.2.8.11 Tese principal do entrevistado

A tese central de Lucas Ferraz é que o Brasil precisa abandonar um modelo protecionista e adensado, ancorado em um Mercosul pouco funcional, em defesa comercial excessiva e em tributação elevada de insumos de serviços, e adotar uma estratégia de inserção internacional ativa, flexível e baseada em eficiência: mais acordos (inclusive com flexibilização

negociadora fora da ALADI), promoção comercial profissionalizada, redução do custo de serviços importados e governança técnica para *antidumping*. Só assim o país conseguirá integrar cadeias globais, importar tecnologia, baratear insumos, elevar produtividade e viabilizar uma nova reindustrialização com alto valor agregado sobre suas vantagens comparativas naturais.

#### 4.2.9 *Livro CDPP*

Em 9 de setembro de 2025, foi realizada a **30ª reunião do GT**, cujos convidados foram os **coautores do livro *Integração Comercial Internacional do Brasil***<sup>29</sup>, coordenado por Daniel L. Gleizer, e publicado pelo Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP).

Estiveram presentes o próprio Gleizer (sócio CDPP e coordenador do projeto), além de Fernando Veloso (autor), José Augusto Coelho Fernandes (autor), Leane Cornet Naidin (autora), Pedro da Motta Veiga (autor), Rafael Dix-Carneiro (autor), Renato da Fonseca (autor) e Sandra Polónia Rios (autora), Angélica Maria de Queiroz (CDPP) e Giuliano Guandalini (CDPP).

##### 4.2.9.1 Daniel Gleizer

Daniel Gleizer abriu sua fala situando o trabalho coordenado no CDPP, uma instituição independente e apartidária voltada a propor caminhos de desenvolvimento com base em análise rigorosa e propostas concretas de políticas públicas. Ele explicou que o tema comércio exterior foi escolhido cerca de um ano antes e que, diante de mudanças geopolíticas e econômicas recentes, como o anúncio Mercosul-UE e o “tarifaço” nos EUA, o grupo revisitou o escopo para incorporar essas novidades.

A premissa é que o comércio internacional tem sido um entrave ao crescimento brasileiro e que a economia vive uma encruzilhada: o país cresceu rápido entre 1950-1980, mas desacelerou desde então, com a produtividade figurando como fator crucial por trás dessa perda de dinamismo. Gleizer sustentou que a manutenção de distorções macro e microeconômicas ligadas ao fechamento da economia passou a frear o desenvolvimento.

---

<sup>29</sup> <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2025/06/cdpp-integracao-comercial-internacional-do-brasil-livro-digital-final.pdf>.

Ele também enfatizou oportunidades abertas pela dupla transição, digital e verde, nas quais o Brasil tem vantagens (matriz limpa, potencial em renováveis), e argumentou que a integração comercial é condição para difundir tecnologias, baratear insumos e elevar a competitividade. Defendeu metas factíveis, políticas consistentes e execução com monitoramento, para “redefinir o lugar do Brasil”, e entregar um país mais produtivo e justo.

Ao longo do debate, reforçou que a abertura proposta é gradual e pode inclusive baratear bens de capital e insumos para empresas hoje protegidas, transformando o parque industrial sem destruí-lo, uma transição criativa, mais que destruição criativa.

#### 4.2.9.2 Sandra Rios

Sandra Rios apresentou a arquitetura do livro e mapeou o contexto internacional: maior competição estratégica, retorno de protecionismo sob a forma de políticas industriais e subsídios, mas também oportunidades para países como o Brasil na transição verde, digitalização, e nas agendas de segurança alimentar e energética.

Ela ressaltou a singularidade brasileira: após a abertura dos anos 1990, o país estagnou a agenda de liberalização, manteve tarifas industriais elevadas e recorreu intensamente a barreiras não tarifárias, ficando fora de redes de acordos comerciais; como consequência, o Brasil participa pouco do comércio mundial, sobretudo em bens de capital e TICs, justamente os que mais impactam produtividade.

Daí suas propostas, organizadas em quatro blocos: reforma tarifária com redução da escalada e simplificação para quatro alíquotas de Imposto de Importação (0%, 5%, 10% e 15%), privilegiando cortes em bens intermediários e bens de capital; redução de medidas não tarifárias (conclusão do Portal Único do Comércio Exterior com novo processo de importação; diminuição do licenciamento; regulação de remanufaturados; convergência técnica aos padrões dos mercados destino); liberalização de serviços via ajustes regulatórios e tributários; e agenda negociadora que requer rever o modelo do Mercosul, idealmente pela renegociação do tratado, mas pragmaticamente por um *waiver* que permita aos membros avançarem em ritmos próprios, mantendo o multilateralismo da OMC como norte. Ela propõe executar a reforma em quatro anos, iniciando com a extensão integral da redução tarifária de 10% aplicada em 2022 e avançando com cortes anuais lineares até chegar à média simples de 5,9%, ainda acima da OCDE, porém alinhada a países emergentes.

#### 4.2.9.3 Fernando Veloso

Fernando Veloso tratou do vínculo entre produtividade por hora trabalhada e renda per capita. Mostrou que o crescimento brasileiro recente contou com bônus demográfico e maior participação no mercado de trabalho, forças que estão se esgotando; daqui para frente, elevar o padrão de vida exige aumentar produtividade. Ele enfatizou a estagnação da produtividade em serviços, que empregam cerca de 70% da força de trabalho, e argumentou que é aritmeticamente impossível subir a produtividade agregada sem ganhos em serviços.

O pesquisador relacionou a abertura comercial aos mecanismos de difusão tecnológica, competição e realocação de recursos das firmas menos para as mais produtivas, e lembrou que países que escaparam da armadilha da renda média são tipicamente economias abertas. O Brasil, ao contrário, manteve políticas de substituição e barreiras ao comércio (como a reserva de informática nos anos 1980), tentando inovar antes de absorver tecnologia importada; o caminho bem-sucedido seria adotar e depois inovar.

Em resposta a nossos questionamentos, reforçou que a agropecuária é aberta, inovadora e produtiva, mas emprega menos de 10% da população, logo, sozinha não apoiaria o crescimento sustentado do padrão de vida.

#### 4.2.9.4 Rafael Dix-Carneiro

O economista Rafael Dix-Carneiro focou nos efeitos distributivos e na necessidade de uma estratégia explícita de mitigação para lidar com efeitos heterogêneos de aberturas comerciais, que levam a perdedores setoriais e regionais.

Ele propõe que a agenda de abertura venha acompanhada de compromissos claros do governo com políticas de transição para trabalhadores e localidades afetadas, lembrando que escolhas de indústrias estratégicas são historicamente opacas no Brasil. Em sua leitura, “o bonde da indústria” intensiva em emprego já passou nos países avançados; automação e IA deslocam empregos industriais, e especialização em serviços de alta qualificação não é um problema, ao contrário, é vetor de produtividade e crescimento.

Em outro momento argumentou, com base em pesquisa própria, que em economias cheias de distorções tributárias e trabalhistas, a abertura pode gerar ganhos ainda maiores, por facilitar realocação do setor informal para o formal e ampliar a produtividade agregada.

#### 4.2.9.5 José Augusto Fernandes

José Augusto Fernandes ampliou a agenda além de tarifas. Para ele, reduzir proteção é necessário, mas não suficiente; é preciso melhorar qualidade regulatória, incluindo a recuperação das agências reguladoras, implementar a reforma tributária para baratear investimento e resolver créditos de exportação, e enfrentar os custos de infraestrutura e governança (criticando, a título de exemplo, a gestão política de portos).

Ele também destaca que em tecnologia da informação e comunicação (TIC), que representa cerca de 6% do PIB, a relevância está sobretudo em serviços, o que exige políticas de inovação que contemplem o ecossistema de serviços e indústria, e revisão periódica de regimes especiais, como manda a LDO.

#### 4.2.9.6 Interlocução com a Equipe do Senado

A equipe do GT explicou o objetivo do grupo de trabalho e o desejo de colher insumos para este relatório, com recomendações de uma agenda legislativa. Também questionou a simbiose entre política comercial e industrial no Brasil, o medo de “perder a indústria”, e a tese de que o “custo Brasil” exigiria adiar a abertura.

Nas respostas, os entrevistados sustentaram que a proposta de abertura comercial é gradual, não eliminaria a indústria, e que, mesmo com distorções domésticas, a abertura tenderia a ampliar, e não reduzir, os ganhos líquidos, ao baratear insumos e induzir realocação para firmas produtivas.

#### 4.2.9.7 Tese principal dos entrevistados

A tese central é que a baixa produtividade é o gargalo do crescimento brasileiro, e que uma abertura comercial planejada, gradual e acompanhada de reformas regulatórias, tributárias e de facilitação de comércio é condição necessária, ainda que não suficiente, para destravar inovação, baratear e qualificar insumos, integrar o país a cadeias globais e catalisar a transição verde e digital.

Essa abertura deveria vir com políticas de mitigação focadas em pessoas e territórios afetados, e com uma revisão pragmática do arranjo do Mercosul (inclusive por *waiver*) para permitir ao Brasil reduzir a escalada tarifária, simplificar alíquotas e avançar em acordos e na

liberalização de serviços, promovendo uma transição criativa do parque produtivo, e não sua destruição.

#### 4.2.10 Embraer

Em 10 de setembro de 2025, foi realizada a **32ª reunião do GT** com os diretores de relações institucionais da **Embraer**, os srs. Daniel Bassani e Felipe Feliciano. A Embraer é uma empresa brasileira que consegue inovar e produzir tecnologia de ponta, atuando em um segmento de alto valor agregado. Por isso, interessava ao Grupo de Trabalho entender os fatores que propiciaram o sucesso da Embraer e o impacto do tarifaço em suas operações.

Segundo os diretores, um fator-chave para explicar o sucesso da empresa foi a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) ainda na década de 1940, quase três décadas antes da criação da empresa, que data de 1969. Assim, já havia capital humano capacitado para a produção de tecnologia de ponta. A privatização da empresa em 1994 representou um ganho de eficiência alocativa, ao mesmo tempo em que o fortalecimento da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), aumentou a credibilidade internacional dos aviões produzidos. Nesse sentido, uma de suas demandas apresentadas é manter o orçamento e a independência da ANAC.

A Embraer conta com mais de duzentos clientes privados e atende a mais de sessenta países (ou estados nacionais) com caças de defesa. Na aviação comercial, 40% das vendas são direcionadas para os EUA. Pela cláusula de escopo que limita a quantidade de assentos de cada aeroporto doméstico naquele país, a aeronave da Embraer E-175 é a mais vendida para conectar cidades pequenas e médias aos *hubs* aéreos nos EUA. Vale registrar que o E-175 não tem concorrentes diretos.

Além das empresas que operam voos domésticos, os norte-americanos se destacam como clientes da aviação executiva, correspondendo a 75% da demanda global desse segmento. Isso favoreceu a implantação de parte da montagem das aeronaves na Flórida, pois se trata de um segmento em que é frequente a customização. Assim, o avião é embarcado fabricado em Gavião Peixoto (SP), mas sua customização e finalização produtiva ocorre apenas naquele estado norte-americano.

Consequentemente, a Embraer realiza intenso comércio internacional intrafirma, marcado pela segmentação da cadeia produtiva em diferentes territórios para diminuir custos.

Após a lista de exceções de Trump, a Embraer passou a enfrentar alíquota de 10%. A medida impactou negativamente a previsibilidade financeira da empresa e diminuiu sua margem de lucro, visto que os concorrentes diretos – Airbus (europeia) e Bombardier (canadense) – obtiveram acordos bilaterais que isentaram a aviação.

No mercado europeu, a aeronave E195-E2 concorre diretamente com a linha A220 da Airbus, apresentando ganhos de eficiência por assento em relação aos aviões de dimensões similares da companhia europeia. Segundo os convidados, isso tem possibilitado à Embraer ganhar mercado, especialmente aquele preocupado com a pegada de carbono das viagens aéreas. Fora do mercado ocidental, a Airbus tem o apoio direto da diplomacia europeia na venda de aeronaves, condicionando a concessão de ajuda financeira ou de apoio diplomático à compra de seus aviões, o que prejudicaria a Embraer em países em desenvolvimento.

Uma inovação importante da Embraer é o EVE, que será um veículo aéreo elétrico para mobilidade urbana. Espera-se que em 2027 ocorram as primeiras entregas. Simultaneamente, a empresa desenvolve um sistema de controle de voo mais eficiente e menos dependente do fator humano, para viabilizar o EVE em maior escala, tal qual um Uber.

Para garantir os investimentos e os contratos de longo prazo, os representantes da Embraer destacaram a importância da aprovação do **Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 204, de 2025<sup>30</sup>**, que desvincula os investimentos em defesa das metas fiscais. Também ressaltaram a importância da internalização célere do **Acordo sobre Comércio de Aeronaves Civis, da Organização Mundial do Comércio (OMC)**, submetido pelo Executivo à apreciação do Congresso pela **Mensagem (MSC) nº 1.253, de 2024**, e que atualmente se encontra na Câmara dos Deputados. Tal acordo se tornou central nos acordos bilaterais firmados por europeus e canadenses com os EUA, havendo referência explícita à isenção de imposto de importação para o setor de aviação civil estipulado por aquele tratado.

Por fim, ressaltaram a importância de **acordos de cooperação industrial e em defesa** a serem firmados com terceiros países, pois, especialmente os últimos, viabilizam a venda de caças e a abertura de novos mercados. Os diretores elogiaram o **Projeto de Lei nº 743, de**

---

<sup>30</sup> “Estabelece programação orçamentária não sujeita às metas fiscais, desvincula recursos, e veda limitação de empenho em projetos estratégicos para a Defesa Nacional”.

2025<sup>31</sup>, em tramitação no Senado, e ressaltaram a importância de manter **sólido o orçamento da ANAC**, para viabilizar as vistorias e para garantir a credibilidade internacional da agência.

Quanto a **projetos contrários aos interesses da Embraer**, foi mencionada a **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2023**<sup>32</sup>, pois prevê que o Congresso passe a autorizar previamente a concessão de crédito à exportação por instituições públicas, o que **inviabilizaria as exportações da Embraer**. Inclusive, no Brasil, o prazo médio para concessão de financiamento à exportação é de 2 a 3 meses, enquanto, na França, a Airbus necessitaria de prazo de apenas 3 semanas. Ou seja, o argumento da empresa é que o sistema no Brasil já é lento e a PEC nº 3, de 2023, torná-lo-ia mais moroso e burocrático.

#### 4.2.11 *Alexandre Schwartsman*

Em 10 de setembro de 2025, os representantes do grupo se reuniram com o economista Alexandre Schwartsman na **33ª reunião do GT**. Citando a obra elaborada pelo CDPP, o diagnóstico de Schwartsman é que o problema da economia brasileira é o baixo crescimento da produtividade, o que acarretaria uma variação média do produto per capita de 1% a.a. De fato, se esse crescimento se expandisse para 2% a.a., embora continuasse pequeno em comparação a outras economias, já representaria uma inflação média menor e uma taxa real de juros menor. Tratar-se-ia de um crescimento sustentado de longo prazo. Para viabilizá-lo, Schwartsman recomendou a especialização produtiva e maior integração nas cadeias globais de valor, citando como exemplos o agronegócio e a Embraer, que seriam competitivas por serem integradas ao mercado internacional.

O economista argumentou que proteger a indústria nacional, com tarifas de importação ou com desonerações fiscais, não a torna competitiva, mas sim, ineficiente. Por isso, seria necessário **abrir a economia brasileira**, embora qualquer abertura econômica gere efeitos redistributivos e nem todas as empresas sobrevivam, o que seria natural nos negócios. Apesar desse risco, é possível que as empresas se adaptem, como ressalta o exemplo histórico da

---

<sup>31</sup> “Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Diretrizes Gerais da Política Urbana), a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002 (Destinação dos recursos da CIDE) para prover base legal ao desenvolvimento da regulamentação e à implementação de medidas de incentivo à introdução das aeronaves elétricas de decolagem e pouso vertical como elemento da cadeia de mobilidade urbana no Brasil”.

<sup>32</sup> “Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País”.

indústria automotiva nacional à abertura realizada (1990-1991) na gestão Collor. Inclusive, Schwartsman ressaltou que o setor automotivo brasileiro está apto a concorrer com as firmas chinesas no mercado nacional, visto que é composto por empresas estrangeiras que já atuam em outros mercados mais abertos que o Brasil e já concorrem com aqueles.

Além da alocação de recursos em apenas um ramo industrial, considerado mais vantajoso produtivo pelo mercado, os ganhos de produtividade poderiam ser viabilizados pelo **investimento em educação** para que, a cada ano, sejam formados mais engenheiros, isto é, **capital humano** capacitado à produção de tecnologia.

Sobre alternativas ao dólar americano no comércio internacional, Schwartsman ressaltou que a tentativa de demissão da diretora Lisa Cook do Federal Reserve (Fed) pode ser considerado pelo mercado como um sinal da decadência da capacidade daquela moeda ser reserva de valor global. Apesar disso, é vantajoso para um país ser o emissor da moeda de curso internacional, por isso, o temor dos EUA de perderem esse posto. O economista não vislumbrou, a curto prazo, uma outra grande economia cuja moeda poderia se tornar o substituto do dólar, pois, para tal, seria necessário um mercado de capital bem estruturado, com ativos suficientes para arcar com o custo de carregamento e com credibilidade. No caso da China, embora seja uma grande economia, aquele país ainda não teria mercado de capital profundo o suficiente nem possuiria a confiança internacional no valor de sua moeda. Assim, para Schwartsman, o candidato mais provável para substituir o dólar seria o euro. Contudo, a Zona do Euro não teria a consolidação fiscal necessária para o custo de carregamento das reservas em volume necessário.

#### *4.2.12 Anfavea*

Em 16 de setembro de 2025, foi realizada a **34ª reunião do GT** com os seguintes representantes da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA): Andrea Serra, diretora tributária e de comércio exterior; Henrique Machado, gerente sênior de estudos econômicos e comércio exterior; e Leandro Araújo, gerente de relações governamentais.

A ANFAVEA destacou a importância do mercado sul-americano para o setor automotivo brasileiro, demonstrando preocupação com a denúncia do Acordo de

Complementação Econômica (ACE) nº 55 realizada para o setor automotivo pela Colômbia, em paralelo a seu acordo comercial com a China, o que significaria uma competição desigual no mercado colombiano entre os carros brasileiros e os chineses. Segundo a associação, a China tem capacidade ociosa e produz em escala maior, o que reduz os custos unitários de produção. Perguntados por que a indústria nacional não se especializa em um tipo de produto e produz para o mercado mundial, ganhando escala e eficiência, os representantes responderam que isso requereria um investimento bilionário de readequação das linhas de montagem, o que é financeiramente inviável com a taxa Selic de 15% a.a. Ademais, a taxa de juros e a restrição de crédito às famílias têm impactado a demanda por carros compactos e por caminhões.

Os mercados estrangeiros que consomem os automóveis brasileiros são, majoritariamente do Cone Sul, destacando-se Argentina, Paraguai e Uruguai. No caso da Argentina, a ssociação é contra a autorização para que importe carros usados, pois prejudicaria a venda de carros novos, sendo, inclusive, este o principal empecilho para que os automóveis brasileiros não sejam amplamente comercializados nos países africanos: predominaria ali o comércio de veículos de segunda mão, vindos da Europa. No segmento de combustão interna, a indústria brasileira compete com a do México e a da Turquia. Nos três países, a decisão estratégica das firmas de alocação de suas plantas define onde produzir, tratando-se de decisões globais das montadoras para obter economias internas de escala e verticalizar a produção. Já no segmento de eletrificados, a China é hegemônica.

A ANFAVEA foi contrária à redução tarifária nas negociações entre Mercosul e União Europeia, aceitando apenas a desgravação para veículos leves, baseando-se na tese de “acordo comercial balanceado”. Além disso, criticou o imposto seletivo que incidirá sobre os veículos e reclamou da tabela de Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) regressivo com o ano de fabricação, pois quanto mais velho é o carro, maior a probabilidade de emitir além dos padrões, haja vista a inexistência de vistorias veiculares periódicas.

Sobre a questão logística, a ANFAVEA considera a Lei nº 14.599, de 2023<sup>33</sup>, prejudicial, porque encarece o custo dos seguros de transporte, uma vez que, em vez de uma apólice única, cada transportador tem que firmar uma apólice específica para cada carga. A

---

<sup>33</sup> “Posterga a exigência do exame toxicológico periódico para obtenção e renovação da Carteira Nacional de Habilitação; e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, para dispor sobre seguro de cargas, e a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, para dispor sobre a carreira de Analista de Infraestrutura e o cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior”.

associação também mencionou o Inovar-Auto (criado pela Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012) como um avanço regulatório. Quanto ao Programa Mover (instituído pela Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024), considerou a quantidade de recursos financeiros insuficiente, porque há mais empresas habilitadas que no Inovar, ou seja, há mais demanda que oferta de recursos.

#### 4.2.13 IBRIESBIO

Em 28 de outubro de 2025, ocorreu a **36ª reunião do GT**, com a presença de João Henrique Hummel, que é agrônomo e representa o IBRIESBIO – Instituto Brasileiro de Inteligência em Estratégia Sustentável e Bioeconomia. Hummel atuou na Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura em sua reestruturação institucional. Participou da estruturação da Frente Parlamentar da Agropecuária, e atualmente é diretor executivo da Frente Parlamentar do Biodiesel.

Os dados apresentados neste relato foram apresentados pelo entrevistado ao longo da reunião.

##### 4.2.13.1 O Problema Estrutural do Óleo de Soja

A produção brasileira de biodiesel utiliza 80% de óleo de soja, 15% de sebo bovino e suíno, e 5% de outros óleos. No esmagamento da soja, 80% convertem-se em farelo e 20% em óleo. O farelo destina-se 98% à produção de ração animal. A safra brasileira apresentada foi de 170 milhões de toneladas de soja. O esmagamento total geraria cerca de 135 milhões de toneladas de farelo e 34 milhões de toneladas de óleo. O consumo brasileiro humano e industrial de óleo totaliza 3,8 milhões de toneladas anuais. Portanto, o esmagamento total resultaria em aproximadamente 30 bilhões de litros de óleo sem destinação.

Esse volume excedente representa resíduo sem mercado, pois o óleo de palma possui preço internacional substancialmente inferior. As exportações históricas máximas de óleo de soja alcançaram 1 a 2 milhões de toneladas. Esse excedente estrutural constituía impedimento à industrialização da soja no Brasil, tornando mais vantajosa a exportação do grão *in natura*.

##### 4.2.13.2 Agregação de Valor e Composição das Exportações

Conforme dados aportados pelo entrevistado, a exportação de uma tonelada de soja em grão gera uma unidade de valor e um emprego. O farelo gera quatro unidades de valor e dois empregos. A proteína animal gera doze unidades de valor e oito empregos. A cadeia de

proteína representa 26% das exportações brasileiras, sendo 16% de soja em grão, 3% a 4% de farelo e 8% de proteína animal. A cadeia de petróleo representa 19%. O consumo brasileiro per capita de carne alcança cerca de 106 kg anuais, terceira posição global.

#### 4.2.13.3 Vantagens Competitivas Estruturais

Projeções da FAO indicam necessidade de aumento de 70 a 100 mil toneladas de produção de soja nos próximos dez anos. O Sudeste Asiático apresenta aumento de renda que induziria a uma elevação do consumo alimentar.

A competitividade brasileira deriva de condições estruturais diferenciadas. 85% da agricultura mundial localiza-se no hemisfério norte, onde as condições climáticas permitem uma safra anual. No Brasil, as condições tropicais permitem soja seguida de segunda cultura como milho ou algodão, com possibilidade de até terceira safra. Um trabalhador que no hemisfério norte atua em uma safra, no Brasil atua em duas. Um trator que opera 100 horas anuais no hemisfério norte opera 200 horas no Brasil, de modo que os custos fixos são divididos entre duas ou mais lavouras.

A produtividade no milho safrinha evoluiu de 60 sacas por hectare há dez anos para 120 sacas na última safra. O custo de uma arroba de boi é de mais de 100 dólares nos Estados Unidos, entre 80 e 90 dólares no México, e 51 dólares no Brasil, demonstrando um diferencial competitivo muito significativo em favor do Brasil.

#### 4.2.13.4 Papel do Biodiesel como Política Pública

A política do biodiesel resolveria a destinação do óleo excedente. O consumo atual dá-se por mistura obrigatória de 15% no diesel. A Lei do Combustível do Futuro estabelece mandato de 20% até 2030, com possibilidade de aumento para 25%.

O aumento da produção de biodiesel eleva o esmagamento de soja, gerando maior oferta de farelo. A expansão da oferta de farelo reduz seu preço, diminuindo o custo de ração e o preço das proteínas animais. No momento da entrevista, o diesel custava R\$ 4,60 por litro e o biodiesel aproximadamente R\$ 6,00. Em condições normais de mercado, os preços tenderiam a convergir, havendo registros históricos de períodos em que o biodiesel foi mais barato. A verticalização está em processo. Produtores de biodiesel constroem unidades de esmagamento de soja ou beneficiamento de sebo.

#### 4.2.13.5 Barreiras e Gargalos

Países como Bangladesh aplicam alíquotas de importação de 30% a 60% sobre farelo e carne brasileira. A alíquota média mundial situa-se em torno de 18%. Para a maioria dos países, o Brasil comercializa proteína animal apenas por cotas. A União Europeia não importa biodiesel e carne brasileiros alegando competição entre produção de energia e alimentos.

As exportações brasileiras de grãos para países asiáticos aumentaram 190% nos últimos três anos. A China esmaga aproximadamente 100 milhões de toneladas de soja, produzindo 20 milhões de litros de óleo, mas consome 42 milhões de litros. Há dois anos e meio, a China solicitou acordo sanitário porque considera vantajoso importar farelo, dado o excesso de óleo de palma.

Hummel identificou como primeiro entrave à indústria do biodiesel no Brasil a falta de reconhecimento de que a cadeia de proteína se constitui em uma grande vantagem competitiva. Acordos internacionais deveriam priorizar abertura de mercados para proteína com valor agregado. O segundo ponto seria manter incentivo ao biodiesel como política de médio e longo prazo, sem alterações abruptas. O terceiro envolveria acordos fitossanitários e eliminação de barreiras tarifárias.

#### 4.2.13.6 Propostas e Iniciativas

A Frente Parlamentar do Biodiesel apresentou emenda propondo que 40% a 45% do orçamento da Apex seja destinado a campanhas para acordos bilaterais e quebra de barreiras tarifárias. A frente solicitou audiências públicas na Câmara com o Ministério da Agricultura, MDIC, Ministério das Relações Exteriores e Casa Civil para discussão de políticas públicas.

Hummel identificou a questão cultural como barreira importante. Haveria uma percepção de que investimento em semicondutores representaria industrialização superior, ignorando que o crescimento agrícola brasileiro se baseou em desenvolvimento tecnológico intensivo e que o país possui vantagem competitiva nesse setor. Ao longo dos últimos quinze anos, a agricultura ganhou relevância política, mas ainda não há reconhecimento pleno do potencial de agregação de valor.

#### 4.2.13.7 Tese principal do entrevistado

A industrialização da agricultura brasileira, por meio da cadeia de agregação de valor da soja, constitui a principal vantagem competitiva do país e deve ser prioridade nas negociações comerciais internacionais. O excesso estrutural de óleo de soja impedia a industrialização do complexo produtivo da soja até que a política do biodiesel criasse destinação econômica para esse subproduto. O Brasil possui condições tropicais que permitem múltiplas safras anuais, reduzindo custos fixos, tecnologia de manejo superior e custos de produção substancialmente inferiores aos competidores. A mudança do padrão exportador requer manutenção de política estável de incentivo ao biodiesel, eliminação de barreiras tarifárias via negociações que priorizem acesso a mercados para proteína animal e superação de percepção ideológica que subvaloriza a agricultura e não a comprehende como um setor de alta tecnologia e agregação de valor.

#### **4.3 Análise das atividades realizadas**

As entidades e pesquisadores convidados a se pronunciar junto ao Grupo de Trabalho manifestaram apreço pela iniciativa e declararam-se à disposição para contribuir naquilo que fosse necessário para o aprimoramento do arcabouço jurídico-normativo do comércio exterior brasileiro.

O intercâmbio de informações entre as equipes do Senado e os especialistas do governo, do setor privado e da academia demonstram o potencial de ser uma ferramenta valiosa para a qualificação das grandes questões nacionais, e para a consecução do poder-dever do Senado de fiscalização do Poder Executivo.

Isso porque, em primeiro lugar, a troca direta permite o acesso a informações e dados que, ainda que não sejam de natureza sigilosa, não são de livre acesso ou de simples interpretação para quem é de fora, mesmo para o especialista no assunto. Assim, pode-se concluir por rumo de ação diverso daquele originalmente traçado. Por exemplo, a reunião com a ABGF foi esclarecedora em relação às atividades que vêm sendo executadas pela empresa, bem como aproveitamos a oportunidade para sanar dúvidas que surgiram da análise prévia dos relatórios de resultados da entidade. Igualmente, as empresas de remessas expressas, representadas pela ABRAEC, não estavam inicialmente mapeadas como prioritárias, mas após a reunião, os pleitos apresentados foram adaptados e constam como uma das possíveis indicações ao Poder Executivo.

Além disso, cumpre destacar que a dinâmica permite o cotejamento de perspectivas diferentes sobre o mesmo objeto ou processo. O Prof. Lucas Ferraz teve a oportunidade de criticar o fato de o Brasil recorrer excessivamente ao uso de mecanismos de defesa comercial, em particular o *antidumping*; sobre o mesmo assunto, ouvimos o diretor do Departamento responsável pela execução dos processos, que explicou detalhes do funcionamento e as razões que, em sua visão, justificam o atual número de processos e, inclusive, as dificuldades de gestão de um acervo bastante ampliado vis-à-vis um quadro restrito de analistas em sua equipe.

Considerando as reflexões formuladas neste relatório, pode-se considerar que as propostas são convergentes, uma vez que partem da mesma crítica: falta ao Brasil uma política de longo prazo de desenvolvimento tecnológico e de inserção internacional. Por conseguinte, os representantes com quem nos reunimos demandam ou medidas legislativas gerais, no sentido de garantir maior abertura comercial e de melhorias regulatórias, ou medidas específicas, voltadas a seu cotidiano no comércio exterior. No caso dessas últimas, temos, em especial, a demanda da Embraer de rejeição da PEC nº 3, de 2023, porque tornaria o processo de concessão de financiamento à exportação mais lento do que já é, prejudicando seus negócios; e a demanda da ANFAVEA de retirar do transportador a atribuição de contratar seguro para a carga, voltando a ser uma responsabilidade da empresa que contrata o serviço.

Por outro lado, algumas propostas apresentadas pelos convidados, embora potencialmente benéficas para setores específicos, foram consideradas incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro. Por exemplo, a sugestão de ampliar o Programa Mover tomado o Inovar-Auto como referência não foi acolhida. O Brasil foi condenado por um painel da Organização Mundial do Comércio por medidas relacionadas ao Inovar-Auto e, em razão do compromisso da política externa com o multilateralismo, replicar um programa que contrarie normas multilaterais poderia comprometer a imagem do país, risco que se agrava diante da fragilidade institucional atualmente observada na OMC. Similarmente, a proposta de instituir um IPVA progressivo por motivos ambientais mostrou-se-ia inadequada, pois, em um país em desenvolvimento, os veículos mais antigos e poluentes pertencem, em maior proporção, a famílias de menor renda, o que tornaria a medida socialmente regressiva.

#### 4.4 Revisão da literatura acadêmica

##### 4.4.1 A abertura comercial dos anos 1990: contexto histórico e primeiros estudos

A abertura comercial brasileira iniciada no governo Collor, entre 1990 e 1992, representou uma ruptura com a política protecionista e a estratégia de substituição de importações. Esse processo, que se estendeu ao longo da primeira metade dos anos 1990, caracterizou-se por medidas que transformaram a estrutura de proteção comercial da economia brasileira. As tarifas modais foram reduzidas de 40% para 20%, ao mesmo tempo em que se eliminava grande parte das barreiras não-tarifárias que historicamente haviam protegido a indústria nacional<sup>34</sup>. A criação do Sistema Integrado de Comércio Exterior, o SISCOMEX, em setembro de 1992, foi um marco na forma como o Brasil administrava suas relações comerciais com o exterior.

Como documenta Averbug<sup>35</sup> em seu estudo sobre a abertura e integração comercial brasileira, esse processo estendeu-se por cerca de quatro anos. Se, por um lado, permitiu-se que as empresas brasileiras tivessem tempo para adaptação à nova realidade, por outro, o choque foi traumático para os muitos setores que vinham operando, há décadas, protegidos da competição estrangeira. O período que antecedeu a abertura se distinguiu pela restrição ao comércio internacional, segundo a qual as importações eram realizadas primariamente para suprir necessidades da produção interna, e mesmo os produtos sem correspondentes no mercado doméstico estavam sujeitos a barreiras alfandegárias.

Os primeiros estudos acadêmicos sobre os impactos da abertura comercial tinham por objeto de análise os efeitos agregados e setoriais dessa transformação. Bonelli<sup>36</sup>, em trabalho sobre produtividade industrial nos anos 1990, documenta ganhos significativos de produtividade após a liberalização comercial. Seus achados sugeriam que as empresas haviam sido induzidas a melhorar seus níveis de produtividade para se inserir de forma competitiva no novo ambiente econômico mais aberto.

Rossi e Ferreira<sup>37</sup>, utilizando técnicas econométricas mais sofisticadas, examinam a evolução da produtividade industrial brasileira e sua relação com a abertura comercial. Seus resultados confirmaram a existência de um deslocamento positivo na produtividade total dos fatores após a liberalização, sugerindo que havia ocorrido efetivamente um salto qualitativo na

<sup>34</sup> Messa, A., & Oliveira, I. T. M. (2017). *A Política comercial brasileira em análise*. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8184>

<sup>35</sup> Averbug, A. (1999). *Abertura e integração comercial brasileira na década de 90*. <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12695>

<sup>36</sup> Bonelli, R. (1996). *Ensaios sobre política econômica e industrialização no Brasil*. Senai-dn/ditec/dpea.

<sup>37</sup> Rossi Junior, J. L., & Ferreira, P. C. (1999). *Trade barriers and productivity growth: Cross-industry evidence*. <https://hdl.handle.net/10438/789>

eficiência produtiva da indústria brasileira. Tratou-se de achado particularmente relevante porque indicava que os ganhos não se limitavam à produtividade apenas do trabalho, mas refletiam melhorias mais fundamentais na utilização de todos os fatores de produção.

Moreira<sup>38</sup> documenta as mudanças estruturais que haviam ocorrido na indústria brasileira durante os anos 1990. Seu trabalho, desenvolvido enquanto economista do BNDES, busca contemplar uma visão mais ampla das transformações setoriais, identificando quais indústrias haviam se modernizado com maior rapidez e quais enfrentavam maiores dificuldades para o ajuste. O autor aponta que a liberalização implicou um movimento de especialização da indústria, à medida que parte da produção nacional era substituída por importações. Ele reconhece que parte do parque industrial se perdeu com a abertura, mas que, de maneira geral, os impactos foram favoráveis, tendo em vista as grandes distorções que havia no regime anterior. Essa heterogeneidade de impactos sobre diferentes setores seria posteriormente explorada em maior profundidade pela literatura subsequente.

Um aspecto interessante da primeira geração de artigos econômicos sobre os anos 1990 foi a análise dos mecanismos por meio dos quais a abertura comercial afetava a produtividade. Inicialmente, esperava-se que o principal canal seria a intensificação da competição, que forçaria empresas a se tornarem mais eficientes ou deixarem o mercado. Estudos sobre margens de lucro e poder de mercado buscaram evidências a partir do aumento da competição externa. Rossi e Ferreira<sup>39</sup>, em sua análise sobre estrutura competitiva, produtividade industrial e liberalização comercial no Brasil, encontraram evidências de saltos de produtividade em diversos setores, embora não tenham detectado quedas significativas nas margens de lucros que pudessem ser causalmente atribuídas ao aumento da competição externa.

Esse resultado aparentemente paradoxal levou os pesquisadores a considerar outros canais pelos quais a abertura comercial poderia influenciar a produtividade. Lisboa, Menezes-Filho e Schor<sup>40</sup>, em artigo sobre os efeitos da liberalização comercial, exploraram especificamente se os ganhos vinham primariamente da competição ou do acesso a novas tecnologias. Seus achados sugeriram que o acesso a insumos, bens de capital e tecnologias

<sup>38</sup> Moreira, M. M. (1999). *A Indústria Brasileira nos Anos 90. O que já se Pode Dizer?* <https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11577>

<sup>39</sup> Ferreira, P. C., & Rossi Junior, J. L. (2001). *New evidence on trade liberalization and productivity growth.* <https://hdl.handle.net/10438/399>

<sup>40</sup> Lisboa, M. B., Filho, N. M. & Schor, A. (2002). *Os Efeitos da Liberalização Comercial sobre a Produtividade: Competição ou Tecnologia?* <https://epge.fgv.br/files/1082.pdf>

importadas de melhor qualidade desempenhava papel tão ou mais importante que a intensificação da competição.

A análise do período inicial da abertura comercial também não poderia estar completa sem considerar seus impactos sobre o mercado de trabalho. Gonzaga, Menezes-Filho e Terra<sup>41</sup> documentaram que, embora tenha havido um choque positivo de produtividade tanto no setor industrial quanto no setor de serviços, esse período também foi marcado por redução significativa do emprego industrial. A questão que se colocava então era qual deveria ser o papel das políticas de qualificação profissional em um setor que estava reduzindo o emprego de forma sistemática, mesmo enquanto aumentava sua produtividade.

#### 4.4.2 *A nova microeconomia do comércio internacional*

O desenvolvimento de modelos teóricos de firmas heterogêneas, culminando no trabalho seminal de Melitz<sup>42</sup> em 2003, ofereceu um novo arcabouço para compreender por que algumas firmas exportam enquanto outras não, e por que as firmas exportadoras tendem sistematicamente a apresentar características distintas das não exportadoras.

Os trabalhos pioneiros de Bernard e Jensen<sup>43,44</sup> sobre a indústria manufatureira dos Estados Unidos, publicados em 1995 e 1999, haviam estabelecido um conjunto de fatos estilizados sobre firmas exportadoras. Elas eram sistematicamente maiores, mais capital-intensivas, pagavam salários mais altos e apresentavam maior produtividade do trabalho. Mais importante ainda, Bernard e Jensen documentaram que firmas que se tornavam exportadoras já apresentavam desempenho superior ao das não exportadoras mesmo antes de começarem a exportar, sugerindo um processo de autoseleção no qual apenas as firmas mais eficientes conseguiam superar as barreiras de entrada aos mercados externos.

---

<sup>41</sup> Gonzaga, G., Menezes Filho, N. & Terra, C. (2006). Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil. *Journal of International Economics*, 68(2), 345–367. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2005.07.008>

<sup>42</sup> Melitz, M. J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695–1725. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00467>

<sup>43</sup> Bernard, A. B., Jensen, J. B., & Lawrence, R. Z. (1995). Exporters, Jobs, and Wages in U.S. Manufacturing: 1976-1987. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1995, 67. <https://doi.org/10.2307/2534772>

<sup>44</sup> Bernard, A. B., & Bradford Jensen, J. (1999). Exceptional exporter performance: Cause, effect, or both? *Journal of International Economics*, 47(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(98\)00027-0](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(98)00027-0)

Esse novo paradigma teórico encontrou, inclusive, aplicação empírica no Brasil, por meio do acesso a bases de dados detalhadas ao nível de firmas. Ellery Jr. e Gomes<sup>45</sup>, utilizando dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE, em nível de firma, detectaram para o Brasil padrões semelhantes aos encontrados em outros países. As firmas exportadoras brasileiras eram significativamente maiores e mais produtivas do que aquelas que atuavam apenas no mercado doméstico. Um achado particularmente interessante desse estudo foi que apenas um pequeno número de empresas exportava, e a maioria das firmas exportadoras destinava suas vendas externas a um número reduzido de mercados. Ademais, variações nas exportações brasileiras de um mercado para outro estavam mais associadas a variações no número de empresas que exportavam para cada destino do que ao valor médio exportado por cada firma.

Um aspecto interessante da análise de Ellery Jr. e Gomes foi a constatação de que cerca de 40% das firmas exportadoras brasileiras atuavam exclusivamente no Mercosul. Essas firmas que exportavam apenas regionalmente eram sistematicamente menores e menos produtivas do que aquelas que exportavam para mercados mais distantes e competitivos. Esse achado sugere que a inserção nos mercados mais exigentes requeria níveis superiores de produtividade e de capacitação, e que a experiência de exportação para o Mercosul, embora valiosa, não necessariamente preparava as firmas para competir globalmente.

Araújo<sup>46, 47</sup>, em dois trabalhos desenvolvidos no IPEA entre 2005 e 2006, explorou os determinantes do comércio internacional, ao nível da firma, e buscou evidências sobre os efeitos *ex-post* das exportações sobre produtividade, emprego e renda das empresas brasileiras. Seus estudos faziam parte de um projeto coordenado pelo IPEA sobre inovação e desempenho das firmas industriais brasileiras, que integrava diversas bases de dados incluindo a Pesquisa Industrial Anual, a Pesquisa de Inovação Tecnológica, dados de comércio exterior da SECEX e informações de mercado de trabalho da RAIS.

A questão de pesquisa que emergiu dessa literatura era se as firmas brasileiras se beneficiavam de um processo de aprendizado por meio das exportações, o chamado *learning-*

<sup>45</sup> Gomes, V., & Ellery Jr., R. (2007). Perfil das exportações, produtividade e tamanho das firmas no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 61(1), 33–48. <https://doi.org/10.1590/S0034-7140200700010003>

<sup>46</sup> Araújo, B. C. P. O. de. (2005). *TD 1133—Os Determinantes do Comércio Internacional ao Nível da Firma: Evidências Empíricas*. [https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4719](https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4719)

<sup>47</sup> Araújo, B. C. P. O. de. (2006). Análise Empírica Dos Efeitos Ex-Post Das Exportações Sobre A Produtividade, Emprego E Renda Das Empresas Brasileiras. *Anais Do XXXIV Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 34th Brazilian Economics Meeting]*, Artigo 151. <https://ideas.repec.org/p/anp/en2006/151.html>

*by-exporting*, isto é, se a relação entre exportação e produtividade refletia primariamente um processo de autosseleção. Hidalgo e Silva<sup>48</sup>, em sua análise de produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira utilizando dados de 1997 a 2003, encontraram resultados que favoreciam a hipótese de autosseleção. Suas estimativas indicavam que os mercados de exportação selecionavam as firmas mais eficientes entre o conjunto de firmas potencialmente entrantes no comércio internacional, mas não confirmavam a existência de um processo significativo de aprendizado no mercado exportador. Durante o período analisado, as divergências no crescimento da produtividade entre firmas exportadoras e não exportadoras não foram estatisticamente significantes.

Kannebley Jr.<sup>49</sup>, em sua publicação sobre firmas heterogêneas e exportações à luz das evidências brasileiras, sintetizou os principais resultados da literatura nacional e internacional sobre este tema. Seus achados favoreciam a aceitação das hipóteses de histerese\* e autosseleção, mas indicavam que dificilmente havia ocorrido para o caso brasileiro o fenômeno de realocação industrial teoricamente previsto pela literatura, com seus consequentes impactos sobre a evolução da produtividade agregada da indústria. Essa constatação era importante porque sugeria que, embora a abertura comercial tivesse criado pressões seletivas sobre as firmas, o processo de remoção de firmas ineficientes e expansão de firmas eficientes não havia operado com a intensidade esperada.

A explicação para essa limitada realocação provavelmente residia nas diversas barreiras à saída e à entrada que caracterizam a economia brasileira, incluindo custos elevados de demissão, dificuldades de acesso ao crédito para expansão de firmas bem-sucedidas e uma variedade de outros fatores que reduzem a fluidez com que recursos produtivos se movem de usos menos para mais eficientes. Essa constatação tem implicações para políticas públicas, pois sugere que os ganhos potenciais da abertura comercial estavam sendo parcialmente frustrados por rigidezes microeconômicas que impediam a adequada adaptação da estrutura produtiva.

---

<sup>48</sup> Hidalgo, A. B., & Mata, D. da. (2009). Produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira. *Estudos Econômicos* (São Paulo), 39, 709–735. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000400001>

<sup>49</sup> Kannebley Júnior, S. (2011). Firmas heterogêneas e exportações: Uma resenha à luz das evidências brasileiras. *Revista de Economia Contemporânea*, 15, 143–170. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482011000100006>

\* Entende-se por *histerese*, os “efeitos permanentes sobre as quantidades e preços de produtos exportados ou importados devido a choques temporários na taxa de câmbio, alterando, consequentemente, a estrutura de comércio” (Kannebley Júnior et al., 2011).

#### 4.4.3 *Impactos distributivos e mercado de trabalho*

Uma das preocupações associadas à liberalização comercial é seu potencial impacto sobre a distribuição de renda e sobre diferentes grupos de trabalhadores. Os modelos canônicos de comércio internacional, particularmente o Heckscher-Ohlin e suas variações, preveem que a abertura comercial pode afetar diferentemente trabalhadores com distintos níveis de qualificação, dependendo da abundância relativa de fatores na economia. Para um país como o Brasil, que é relativamente abundante em trabalho não qualificado em comparação com países desenvolvidos, a expectativa teórica era que a abertura comercial pudesse reduzir a desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados.

Gonzaga, Menezes-Filho e Terra<sup>50</sup>, em sua análise sobre liberalização comercial, mudanças tecnológicas e mercado de trabalho no Brasil nos anos 1990, encontraram evidências de que tanto a abertura comercial quanto mudanças tecnológicas tiveram efeitos significativos sobre o mercado de trabalho brasileiro, sendo amplamente consistentes com as previsões do modelo Heckscher-Ohlin. Seus resultados indicavam que a liberalização comercial havia efetivamente reduzido a desigualdade de renda medida pelo prêmio salarial, e aumentado o emprego em indústrias menos intensivas em qualificação.

No entanto, esse efeito positivo da abertura comercial sobre a distribuição de renda foi parcialmente compensado pelo impacto das mudanças tecnológicas, que tiveram efeito oposto, aumentando a desigualdade. A introdução de novas tecnologias, associadas à digitalização e automação, tendia a aumentar a demanda relativa por trabalhadores mais qualificados e elevar seus salários relativos. O resultado líquido desses processos simultâneos dependia de suas magnitudes, mas a pesquisa sugeriu que as mudanças tecnológicas tiveram mais força que a abertura comercial, resultando em aumento da desigualdade no período.

Arbache e Corseuil<sup>51</sup> examinaram, em específico, como a liberalização comercial afetou as estruturas de emprego e salário na economia brasileira. Seus achados confirmavam a complexidade dos impactos, com diferentes setores respondendo de formas distintas à abertura comercial, dependendo de características específicas de intensidade de fatores e de exposição à

---

<sup>50</sup> Gonzaga, G., Menezes Filho, N., & Terra, C. (2006). Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil. *Journal of International Economics*, 68(2), 345–367. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2005.07.008>

<sup>51</sup> Arbache, J. S., & Corseuil, C. H. (2004). Liberalização comercial e estruturas de emprego e salário. *Revista Brasileira de Economia*, 58, 485–505. <https://doi.org/10.1590/S0034-71402004000400002>

competição internacional. Um dos resultados foi que os impactos negativos da abertura comercial sobre o emprego industrial, embora reais e significativos no curto prazo, foram em grande medida transitórios. Após o período inicial de ajuste, durante o qual houve significativa redução do emprego industrial, a economia passou a gerar novos empregos, inclusive no setor industrial, embora em setores e ocupações diferentes daqueles que haviam contraído. Essa dinâmica de destruição e criação de empregos é característica de economias em transformação estrutural, mas impõe desafios importantes, e ressalta a importância das políticas públicas de apoio aos trabalhadores afetados.

Campos, Hidalgo e Da Mata<sup>52</sup> analisaram a relação entre abertura, comércio intraindústria e desigualdade de rendimento na indústria de transformação brasileira. Seus resultados, cobrindo o período de 1992 a 2001, indicaram que as forças do comércio internacional destacadas pelo modelo de Heckscher-Ohlin tinham relevância no caso brasileiro, mas que o aumento da oferta de trabalhadores com qualificação intermediária foi a principal causa do aumento da escolaridade da força de trabalho da indústria de transformação. O trabalho apresenta contraponto aos resultados de Arbache e Corseuil (2001 e 2004) exibindo evidências para “efeitos do comércio sobre a desigualdade de rendimentos na indústria de transformação no sentido de ampliar as desigualdades de renda, confirmando a relação positiva entre comércio intraindustrial e salário relativo”.

A análise dos impactos distributivos da abertura comercial também precisava considerar dimensões regionais. O Brasil, com sua vasta extensão territorial e significativas disparidades regionais, poderia experimentar efeitos muito diferentes da liberalização comercial em suas diversas regiões. Áreas com maior concentração industrial e mais expostas à competição internacional poderiam enfrentar ajustes mais dolorosos do que regiões especializadas em setores menos afetados pela abertura.

Capítulo de Góes, Messa, Pio, Leoni e Montes<sup>53</sup>, em publicação do FMI, desenvolvem um modelo de equilíbrio geral computável para estimar impactos regionalizados da liberalização comercial. De fato, os autores chegam à conclusão de que haveria impactos heterogêneos sobre as diferentes regiões do Brasil, embora se observaria um efeito líquido

<sup>52</sup> Campos, M. de F. S. de S., Hidalgo, Á. B., & Mata, D. D. (2007). Abertura, comércio intra-indústria e desigualdade de rendimentos: Uma análise para a indústria de transformação brasileira. *Nova Economia*, 17, 275–306. <https://doi.org/10.1590/S0103-63512007000200003>

<sup>53</sup> Spilimbergo, A., & Srinivasan, K. (2019). Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484339749.071> pp. 111-124.

agregado positivo para todo o país. Nesse sentido, os autores recomendam que o poder público adote, para as regiões mais afetadas (justamente aquelas em que há maior participação dos setores mais expostos à competição internacional) políticas públicas de fomento ao emprego, preferencialmente ativas, como programas de capacitação e requalificação, e não somente passivas, tais como seguro-desemprego.

O economista brasileiro Rafael Dix-Carneiro, professor na Universidade de Duke, tem sido um dos principais pesquisadores, em nível mundial, a respeito dos impactos regionais e sobre o mercado de trabalho do comércio internacional. Dix-Carneiro e Kovak<sup>54</sup> demonstram que regiões brasileiras inicialmente especializadas em setores com maiores reduções tarifárias experimentaram declínios relativos no emprego formal e salários, com efeitos de longo prazo três vezes superiores aos de médio prazo, atribuíveis à mobilidade imperfeita de capital e perdas de economias de aglomeração. A liberalização brasileira explica mais de um quarto da redução no desvio padrão de rendimentos entre regiões, mas aumentou temporariamente a informalidade e o desemprego nas áreas mais expostas, com recuperação posterior via expansão do setor informal<sup>55</sup>. Modelos estruturais desenvolvidos por Dix-Carneiro e coautores indicam que o setor informal amplifica os ganhos agregados de comércio ao realocar recursos de firmas informais para firmas formais mais produtivas, embora com aumento da desigualdade intrassetor formal. Os autores recomendam que políticas compensatórias incorporem a informalidade e as fricções regionais e setoriais, priorizando políticas públicas que atuem sobre múltiplas dimensões de desigualdade (regional, setorial, educacional e por firmas), dado que os custos de ajuste podem persistir por décadas e ter efeitos que se espalhem para outros indicadores de bem-estar e desenvolvimento humano.

#### *4.4.4 Inovação, tecnologia e capacidade exportadora*

De Negri<sup>56</sup> foi pioneira em examinar sistematicamente a relação entre inovação tecnológica e exportações das firmas brasileiras. Seus achados iniciais confirmavam a expectativa de que firmas inovadoras tinham maior probabilidade de se tornarem exportadoras.

---

<sup>54</sup> Dix-Carneiro, R., & Kovak, B. K. (2023). Globalization and Inequality in Latin America. *IZA Discussion Papers*, Artigo 16363. <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp16363.html>

<sup>55</sup> Dix-Carneiro, R., & Kovak, B. (2019). Margins of labor market adjustment to trade. *Journal of International Economics*, 117(C), 125–142. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2019.01.005>

<sup>56</sup> Negri, F. de. (2005). Inovação Tecnológica E Exportações Das Firmas Brasileiras. *Anais Do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, Artigo 100. <https://ideas.repec.org/p/anp/en2005/100.html>

No entanto, análises mais detalhadas revelariam uma relação mais complexa e matizada do que inicialmente se supunha.

Arbix, Salerno e De Negri<sup>57</sup>, em trabalho sobre o impacto da internacionalização com foco na inovação tecnológica sobre as exportações das firmas brasileiras, exploraram como diferentes tipos de estratégias inovativas afetavam a capacidade exportadora. Seus resultados sugeriam que não bastava inovar. O tipo e a direção da inovação importavam fundamentalmente. Inovações voltadas para o mercado doméstico e suas especificidades não necessariamente facilitavam a exportação, enquanto inovações alinhadas com padrões e demandas internacionais tinham impacto mais positivo sobre o desempenho exportador.

Avellar e Carvalho<sup>58</sup> ofereceram evidências adicionais sobre esta relação complexa entre inovação e capacidade exportadora para empresas brasileiras. Seus indicadores de inovação de produto e processo revelavam um impacto negativo na intensidade de exportação das empresas brasileiras. A explicação para o resultado aparentemente paradoxal residia nas características específicas das empresas inovadoras brasileiras, pois elas apresentavam pouca participação de capital estrangeiro e maior concentração em setores de baixa intensidade tecnológica. Assim, embora essas firmas fossem inovadoras segundo os padrões domésticos, suas inovações não necessariamente as tornavam mais competitivas nos mercados internacionais.

A literatura sobre inovação e exportações sugeria que políticas de promoção às exportações deveriam coordenar-se com políticas de inovação, e que não bastava incentivar a inovação de forma genérica. Seria necessário promover especificamente inovações que aumentassem a competitividade internacional das firmas, o que, em geral, requereria exposição a mercados externos, acesso a tecnologias de ponta e integração em cadeias globais de valor.

O trabalho recente de Fernandes e Fonseca, incluído no livro<sup>59</sup> do CDPP de 2025 sobre integração comercial internacional do Brasil, dedica capítulos específicos ao acesso a tecnologias de informação e comunicação (TIC) e ao acesso a bens de capital. Esses autores

<sup>57</sup> Arbix, G., Salerno, M. S., & De Negri, J. A. (2005). O impacto da internacionalização com foco na inovação tecnológica sobre as exportações das firmas brasileiras. *Dados*, 48, 395–442. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200006>

<sup>58</sup> Avellar, A. P. M., & Carvalho, L. (2013). Esforço inovativo e desempenho exportador: Evidências para Brasil, Índia e China. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 43, 499–524. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000300003>

<sup>59</sup> Gleizer, D. L., Veloso, F., Fernandes, J. A. C., Naidin, L. C., Veiga, P. da M., Dix-Carneiro, R., Fonseca, R. da, & Rios, S. P. (2025). *Integração Comercial Internacional do Brasil*. CDPP.

argumentam que as empresas de TIC impactam todas as atividades econômicas, aumentando eficiência e competitividade. No entanto, barreiras comerciais encarecem e limitam o acesso a essas tecnologias modernas, impedindo que empresas brasileiras operem na fronteira tecnológica global. Similarmente, a modernização do parque produtivo depende criticamente da capacidade de importar bens de capital de última geração, capacidade esta que é constrangida por uma estrutura tarifária e regulatória que encarece tais importações.

#### 4.4.5 *Custo Brasil*

Estudos recentes documentam que o Custo Brasil atingiu a marca de R\$ 1,7 trilhão em 2023, segundo cálculo divulgado pelo Movimento Brasil Competitivo em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços<sup>60</sup>. Entre os diversos componentes desse custo, o eixo de integração de cadeias produtivas globais representava custos entre 110 e 150 bilhões de reais. Os números chamam a atenção e refletem a acumulação de diversas ineficiências e barreiras que afetam a competitividade da indústria brasileira.

Altos custos logísticos e de trâmites administrativos são apontados como causadores de ineficiências para o comércio exterior. Além disso, desafios associados à governança de rodovias, portos e aeroportos (como será detalhado na Seção 6), excesso de burocracia e utilização ainda restrita de tecnologias digitais, combinados com carência de harmonização quanto a especificações técnicas e de capacitação, constituem obstáculos para as operações de exportação e importação da indústria nacional.

O arcabouço comercial brasileiro caracteriza-se, para além de tarifas elevadas, na comparação com seus pares internacionais, mas também pela imposição de barreiras não-tarifárias, que dificultam as operações de comércio exterior. Procedimentos aduaneiros complexos e uma estrutura regulatória que privilegia produtores domésticos em detrimento de importadores contribuem para isolar a economia brasileira dos mercados internacionais.

Esse cenário implica custos que vão além dos efeitos diretos sobre os preços e a competitividade. Ao limitar a exposição à competição internacional, o protecionismo reduz incentivos para que empresas invistam em inovação e melhoria de processos. Ao dificultar o

---

<sup>60</sup> *Custo Brasil atinge R\$ 1,7 trilhão e MDIC prepara plano para redução*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Acesso em: 4 de novembro de 2025, de <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/custo-brasil-atinge-o-patamar-de-r-1-7-trilhao-e-mdic-prepara-plano-para-reducao>

acesso a insumos e tecnologias importadas, as restrições ao comércio impedem que empresas brasileiras operem com a mesma eficiência que seus competidores internacionais. Ao restringir o tamanho efetivo do mercado disponível para empresas brasileiras, ele limita suas possibilidades de galgar patamares de produção mais eficientes em função do ganho de escala.

#### *4.4.6 Integração regional e acordos comerciais*

A inserção econômica internacional do Brasil destaca-se por privilegiar o espaço regional, tendo a América do Sul posição central na estratégia comercial do país. O Mercosul foi especialmente importante para o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais, com destaque para o setor automotivo. A produção automobilística nacional buscou desenvolver-se por meio do estímulo à entrada de empresas estrangeiras e à ampliação de plantas existentes. Esse regime baseava-se na concessão de incentivos fiscais às empresas, facilitando suas importações em troca de compromissos de compensação. O setor automotivo argentino chegou a destinar 90% de suas exportações ao Brasil.

No entanto, a estratégia centrada no Mercosul revelou-se insuficiente para promover a inserção competitiva do Brasil na economia global. Como destacado por Ellery e Gomes, as firmas que exportavam exclusivamente para o Mercosul eram significativamente menores e menos produtivas que aquelas que exportavam para mercados mais distantes e competitivos. A integração regional no espaço sul-americano, embora positiva, não substitui a necessidade de competir em mercados globais mais competitivos.

Os autores do estudo do CDPP de 2025 argumentam que a ampliação de acordos comerciais estratégicos deveria ser prioridade da política comercial brasileira. Isso não significa abandonar o Mercosul, mas deve-se reconhecer que a integração regional precisa ser complementada por acordos com economias avançadas e emergentes dinâmicas, possivelmente para além do espaço da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). O Brasil precisaria negociar acordos que contemplassem a desgravação de tarifas, mas que também abordassem questões regulatórias, facilitação de comércio, investimentos e propriedade intelectual, em consonância com as melhores práticas de comércio internacional e os objetivos da política externa brasileira.

#### *4.4.7 Evidências recentes e o período pós-2010*

Silva, Lima e Bezerra<sup>61</sup> utilizaram modelos de vetores autorregressivos com correção de erro (VEC) para examinar se as exportações promovem a produtividade na indústria de transformação brasileira. Com base em técnicas de séries temporais, seus resultados mostraram que exportações e produtividade apresentam uma relação comum de longo prazo. Além disso, considerando as estimativas de um modelo VEC, verificaram-se evidências da influência das exportações sobre a produtividade, confirmando a teoria do crescimento liderado pelas exportações.

Esses estudos mais recentes são importantes porque examinam um período posterior à consolidação da abertura comercial dos anos 1990. Eles sugerem que, mesmo décadas após a liberalização inicial, a relação entre comércio internacional e produtividade permanece significativa e relevante. No entanto, também evidenciam que os ganhos de produtividade têm sido insuficientes para alterar fundamentalmente a trajetória de crescimento da economia brasileira.

#### 4.4.8 *Lacunas na literatura e direções futuras*

Apesar do volume substancial de pesquisa acumulado sobre comércio internacional e produtividade no Brasil, algumas lacunas permanecem.

Primeiro, a esmagadora maioria dos estudos foca na indústria de transformação, com muito menos atenção dedicada ao setor de serviços. Dado que serviços representam parcela crescente da economia brasileira e são cada vez mais comercializáveis internacionalmente, essa lacuna precisa ser tratada. Estudos sobre comércio de serviços, *offshoring* de serviços e impactos da digitalização sobre o setor de serviços seriam contribuições valiosas.

Segundo, embora exista literatura sobre participação em cadeias globais de valor, esse tema ainda carece de mais pesquisa para o Brasil. Compreender como firmas brasileiras se inserem em cadeias globais de produção, quais são os determinantes desta inserção e quais seus impactos sobre produtividade e desenvolvimento tecnológico é necessário para desenhar políticas adequadas. A fragmentação internacional da produção transformou fundamentalmente

---

<sup>61</sup> Silva, I. É. M., Lima, R. C., & Bezerra, J. F. (2012). As Exportações Promovem a Produtividade? Evidência Empírica para Indústria de Transformação do Brasil Utilizando Vetores Autoregressivos com Correção de Erro (VEC). *Economia*, 13(1), .67-91. [https://ideas.repec.org/a/anp/econom/v13y2012i167\\_91.html](https://ideas.repec.org/a/anp/econom/v13y2012i167_91.html)

o comércio internacional nas últimas décadas, mas ainda sabemos relativamente pouco sobre como o Brasil se posiciona nesse contexto.

Terceiro, pequenas e médias empresas receberam menos atenção que grandes empresas na literatura. Isso reflete em parte limitações das bases de dados, que têm melhor cobertura para empresas maiores, mas também escolhas de pesquisa. Dado que PMEs representam grande parcela do emprego e da produção, e que enfrentam desafios específicos para internacionalização, mais pesquisa sobre esse segmento seria indispensável.

Quarto, a dimensão regional da abertura comercial e seus impactos também mereceriam maior atenção dos estudos acadêmicos. O Brasil é um país continental com enormes disparidades regionais, e é provável que os efeitos da integração comercial variem significativamente entre regiões. Estudos que explorassem essa heterogeneidade espacial poderiam informar políticas de desenvolvimento regional mais eficazes.

Finalmente, temas emergentes como comércio digital, governança de dados, comércio e mudanças climáticas, e reorganização de cadeias de valor sob pressões geopolíticas ainda não receberam atenção substancial na literatura brasileira. Esses temas provavelmente definirão o comércio internacional nas próximas décadas, e o Brasil precisa desenvolver conhecimento sobre como melhor se posicionar neste novo contexto.

#### 4.4.9 *Consensos e controvérsias*

Após mais de três décadas de pesquisa intensiva, alguns possíveis consensos parecem emergir na literatura acadêmica sobre comércio internacional e produtividade no Brasil.

Primeiro, que a abertura comercial dos anos 1990 resultou em ganhos significativos de produtividade. Embora existam debates sobre a magnitude precisa desses ganhos e sobre a importância relativa de diferentes canais, a direção do efeito é clara.

Segundo, que firmas exportadoras são sistematicamente mais produtivas, maiores e mais sofisticadas que firmas não exportadoras. Esse resultado foi replicado em múltiplos estudos com diferentes períodos, setores e metodologias.

Terceiro, existe um entendimento de que o Brasil permanece uma economia razoavelmente fechada, na comparação internacional, e que este fechamento tem custos

significativos em termos de produtividade e competitividade. Convém mencionar que existem estudiosos que disputam esse entendimento<sup>62</sup>, sendo, certamente, o menos consensual deste rol.

Quarto, há reconhecimento de que o chamado Custo Brasil, representando a acumulação de ineficiências e barreiras que encarecem a produção no país, é expressivo e prejudica a competitividade internacional.

Por fim, existe consenso de que a ampliação de acordos comerciais e a redução de barreiras ao comércio deveriam ser componentes importantes de uma estratégia de desenvolvimento para o país.

No entanto, controvérsias também persistem. Uma delas diz respeito ao fenômeno de *learning-by-exporting*. Enquanto estudos internacionais encontraram evidências mistas sobre esse mecanismo, a literatura brasileira tende a não confirmar sua existência de forma robusta. Firmas que se tornam exportadoras não parecem experimentar acelerações significativas de crescimento de produtividade após começarem a exportar. Essa controvérsia tem implicações importantes para políticas de promoção às exportações, pois sugere que tais políticas precisam focar em ajudar firmas a se tornarem suficientemente produtivas para exportar, mais do que esperar que a exportação em si gere ganhos de produtividade.

Outra controvérsia diz respeito à magnitude dos ganhos potenciais de maior abertura comercial. Enquanto alguns estudos sugerem que os ganhos poderiam ser substanciais, outros são mais cautelosos, argumentando que características próprias da estrutura econômica brasileira limitariam os benefícios da abertura. Essa controvérsia reflete, em parte, diferenças de metodologia, mas também incertezas sobre indicadores relevantes e capacidades de adaptação do setor produtivo e do mercado de trabalho. Convém acrescentar que a agilidade de adaptação do arcabouço jurídico-normativo que gere as relações econômicas entre governo, firmas e indivíduos nem sempre é a ideal, sendo também o setor público um fator de risco nesse cenário.

Finalmente, existe debate sobre o ritmo adequado e a sequência de liberalização comercial. Alguns argumentam por abordagem gradual que permita ajustes menos traumáticos, enquanto outros defendem reformas mais rápidas e abrangentes. Essa é fundamentalmente uma questão para a qual as evidências empíricas ajudam a informar, mas não resolvem

---

<sup>62</sup> [O Brasil é um país protecionista? NÃO - 17/10/2025 - Opinião - Folha](#)

completamente, pois envolve julgamentos políticos e normativos sobre *tradeoffs* entre eficiência e equidade, e entre ganhos de longo prazo e custos de curto prazo.

#### 4.5 Reflexões sobre o arcabouço legislativo

O Brasil é uma economia que está na armadilha da renda média<sup>63</sup>, conforme a definição do Banco Mundial, pois seu salário per capita é alto, inviabilizando a vantagem comparativa em setores intensivos em trabalho, e não tem tecnologia nem capital suficiente para ter vantagem comparativa na indústria, especialmente a atual, marcada pela competição monopolística entre tecnologias de ponta. Assim, a questão que se coloca não é apenas como superar o tarifaço, mas como reinserir o Brasil em uma agenda de crescimento sustentado de longo prazo, com complexificação produtiva e ganhos de produtividade. A resposta a esse problema envolve repensar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, para além da antiga Teoria do Estado Desenvolvimentista, que era adequada para o contexto em que foi formulada (antes da Revolução Técnico-Científica dos anos 1970), sendo extemporânea à globalização produtiva.

Contemporaneamente, não há recursos – orçamentários, ambientais, sociais – que sejam suficientes para alocações subótimas, de modo que cabe ao Estado atuar nas falhas de mercado<sup>64</sup>. A existência de falhas de mercado torna a participação do Estado salutar, gerando um resultado mais eficiente. Para a identificação delas, uma alternativa é olhar para o que outros países fazem. Por exemplo, como destaca Maíra Madrid, presidente da ABGF, os governos atuam por meio das agências de crédito à exportação. Em termos econômicos, o seguro cumpre a função de reduzir os custos de transação associados ao comércio internacional, cujo risco operacional para a firma pode não compensar na ausência de seguro. De fato, na ausência do seguro, pode haver comportamento estratégico de importadores e exportadores, acarretando os problemas de risco moral e seleção adversa. Portanto, **é meritório o fortalecimento da atuação**

---

<sup>63</sup> “Os países presos na armadilha da renda média são aqueles que já não conseguem competir internacionalmente em bens padronizados e intensivos em trabalho, porque os salários são relativamente altos, mas também não conseguem competir em atividades de maior valor agregado, porque a produtividade é baixa.” (GILL; KHARAS, 2007, p. 4, *tradução livre*). Referência: GILL, Indermit; KHARAS, Homi. An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. Washington, DC: World Bank, 2007.

<sup>64</sup> “Falhas de mercado referem-se às situações nas quais o mercado, por si só, não consegue alocar os recursos de maneira eficiente.” (MANKIW, 2020, p. 11). Referência: MANKIW, N. Gregory. Introdução à economia. Tradução de Allan Vidigal Hastings. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

**da ABGF, por meio da MPV nº 1.309, de 13 de agosto de 2025 e do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023.**

A teoria de crescimento pela qual Paul Romer<sup>65</sup> (1990) venceu o prêmio Nobel é considerada o referencial para estudos de desenvolvimento. Segundo Romer, uma economia cresce a longo prazo apenas por meio das inovações tecnológicas. Contudo, não é fácil inovar: requer um investimento inicial de alto risco, visto que a firma inovadora tem uma série de custos fixos e não sabe se conseguirá obter o resultado esperado. A presença de custos fixos elevados gera uma tendência à estrutura de mercado monopolista. Consequentemente, para que a firma invista, é preciso que ela tenha ganhos de monopólio após a invenção, o que é aferido pela proteção da propriedade intelectual. Por conseguinte, reforçar o **INPI, melhorando sua efetividade e autonomia**, torna-se fundamental para o desenvolvimento brasileiro.

Para que uma firma arque com os custos fixos da inovação, ela precisa, antes de tudo, ter capital próprio ou uma fonte de financiamento de longo prazo. Nesse ponto, a Embraer é um caso essencial à análise, pois, além do capital estatal, houve um projeto de Estado de longo prazo, voltado a um segmento industrial específico, modificando as vantagens comparativas<sup>66</sup> do interior paulista para dar viabilidade em termos de alocação geográfica àquela futura empresa. Isso se deve ao esforço que redundou na criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Ou seja, **não basta criar uma empresa pública e alocar recursos vultosos se essa alocação não for eficiente. O investimento em capital humano mostra-se, então, como precondição**. Inclusive, ele se justifica pela teoria das falhas de mercado, uma vez que gera uma **externalidade positiva** para toda a comunidade. **Para potencializar tal investimento, recomenda-se sua implementação em Zona de Processamento de Exportação (ZPE)**, pois, dessa forma, pode-se tornar economicamente viável que aquele local se torne um *hub* produtor e exportador de novas tecnologias a longo prazo.

Além de favorecer a transformação a longo prazo das vantagens comparativas do Brasil, o **investimento em capital humano** mitiga as perdas decorrentes do processo de abertura, pois possibilita a recolocação no mercado de trabalhadores que estavam empregados

---

<sup>65</sup> Referência: Romer, Paul M. (1990). “Endogenous Technological Change.” *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, pp. S71–S102.

<sup>66</sup> “Um país possui vantagem comparativa na produção de um bem quando ele pode produzi-lo a um custo de oportunidade menor do que outro país.” (OBSTFELD; KRUGMAN; MELITZ, 2018, p. 11). Referência: OBSTFELD, Maurice; KRUGMAN, Paul R.; MELITZ, Marc J. *Economia internacional: teoria e política*. 11. ed. São Paulo: Pearson, 2018.

em setores ineficientes. O **risco de efeitos redistributivos** foi ressaltado pelo ICC Brasil e por Alexandre Schwartsman, porém, lidar com esse risco não anula os benefícios de uma abertura comercial.

Em termos de alocação de recursos, a abertura possibilita um rearranjo do capital e do trabalho em prol dos setores mais produtivos, com impactos positivos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e sobre a taxa de inflação. Desse modo, é meritória a recomendação do ICC Brasil de celebrar novos tratados de abertura comercial via Mercosul ou via Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Por força do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, e da Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 19, de 2002, os membros do Mercosul apenas podem celebrar ACE com países latino-americanos, limitando o escopo da abertura comercial possível na estrutura jurídica atual do bloco.

A conjuntura atual de readequação global das cadeias produtivas e dos acordos de comércio é uma **janela de oportunidade** para a reinserção do Brasil na economia global, mas, para isso, seria necessário obter o consenso no GMC para uma nova resolução que autorize ACEs com economias extrabloco. Ressaltamos que não se trata de abandonar o Mercosul, mas de torná-lo um bloco pautado no regionalismo aberto, em que se celebram acordos com terceiros, estendendo as vantagens tarifárias para os demais membros, conforme a cláusula da nação mais favorecida, princípio basilar das regras multilaterais de comércio.

As conclusões derivadas da literatura acadêmica e das informações recolhidas por este GT para políticas públicas são relativamente claras, ainda que se reconheçam as controvérsias e incertezas que persistem. O Brasil deveria priorizar a celebração de acordos comerciais, buscando a abertura de mercados para seus produtos e a redução de barreiras. Isso incluiria, além de reduções tarifárias, provisões sobre facilitação de comércio, regulação, investimentos, propriedade intelectual e outros temas relevantes para a integração econômica.

Igualmente, seria desejável uma redução, ainda que gradual e faseada, de tarifas de importação, particularmente para insumos e bens de capital. As tarifas sobre insumos intermediários e bens de capital funcionam como taxação sobre a produção, o que acaba por prejudicar a competitividade das empresas brasileiras. Sua redução tende a gerar benefícios sobre produtividade e competitividade.

A simplificação e a modernização de procedimentos aduaneiros devem permanecer como prioridades. O SISCOMEX é um sistema exemplar, mas que precisa de modernização

contínua para incorporar as melhores práticas internacionais na gestão dos trâmites administrativos que envolvem o comércio exterior. Reduzir tempo e custo de desembaraço aduaneiro teriam impactos positivos sobre a competitividade e reduziria o Custo Brasil.

Políticas públicas de suporte a trabalhadores e firmas afetados devem acompanhar os processos de liberalização comercial. Exemplos dessas medidas são um seguro-desemprego ampliado para trabalhadores em regiões particularmente sensíveis à competição internacional, programas de qualificação ou requalificação profissional, em linha com as necessidades do mercado de trabalho, e assistência técnica para PMEs que buscam se modernizar ou entrar em mercados de exportação.

De um modo geral e sob um escopo mais amplo, reformas microeconômicas que facilitem realocação de recursos entre firmas e setores são importantes complementos à abertura comercial. A literatura sugere que os benefícios potenciais da abertura são parcialmente frustrados por barreiras à saída e à entrada de firmas no mercado, bem como por dificuldades de acesso ao crédito e por uma variedade de outras ineficiências, que podem ser tratadas por reformas direcionadas a mercados específicos.

## 5 EIXO 2 – ESTRATÉGIA INTERNACIONAL E ACORDOS COMERCIAIS

### 5.1 Descrição das atividades realizadas

O presente capítulo sintetiza os trabalhos da **Dimensão 2 do Grupo de Trabalho sobre Comércio Exterior**, instituído pela **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**, por meio do [Requerimento nº 6, de 2025](#), de autoria do Senador **Nelsinho Trad**. A dimensão aqui analisada trata da política comercial e das estratégias de negociação comercial do país. A iniciativa surge em resposta ao atual cenário global, marcado por tensões geopolíticas, aumento do protecionismo e desafios à governança multilateral, exigindo do Brasil uma postura mais estratégica e proativa em suas relações comerciais.

### 5.2 Relato das Reuniões

#### 5.2.1 Ministério das Relações Exteriores – Divisão de Integração de Infraestrutura

A 4<sup>a</sup> Reunião do Grupo de Trabalho de Comércio Exterior (GTCRE), realizada em 17 de junho de 2025, contou com a participação do Ministro João Carlos Parkinson de Castro, da Divisão de Integração de Infraestrutura do Ministério das Relações Exteriores, e teve como foco o Corredor Rodoviário Bioceânico e suas implicações para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Muito embora a reunião tenha se inserido formalmente no Eixo 3 (Transportes), julgou-se conveniente registrar as informações e percepções apresentadas, dadas as estreitas relações entre a infraestrutura física, a integração logística regional e as negociações comerciais que moldam a política externa econômica brasileira.

O Ministro Parkinson iniciou sua exposição destacando que o comércio internacional passa por um processo de reconfiguração estrutural, marcado pela automação, pela digitalização e pela chamada Indústria 4.0. A intensificação da disputa geopolítica entre Estados Unidos e China e a transição para uma economia de baixo carbono têm levado as empresas a adotar novas estratégias, *de-risking, nearshoring e friendshoring* (de-risking, nearshoring e friendshoring, entendidos, respectivamente, como estratégias de redução de riscos nas cadeias globais de valor, de relocalização produtiva para países geograficamente próximos e de reorganização das cadeias de suprimento com base em afinidade política ou estratégica entre países), que aproximam a produção dos mercados consumidores e privilegiam parceiros confiáveis.

Segundo Parkinson, essa transformação está alterando as cadeias globais de valor, reduzindo a dependência de longas rotas marítimas e criando oportunidades inéditas para países com base produtiva diversificada e localização estratégica, como o Brasil. O diplomata assinalou que o comércio internacional está deixando de ser um jogo de soma zero entre Estados e passando a refletir lógicas de resiliência, segurança econômica e eficiência logística, nas quais a América do Sul pode desempenhar papel decisivo.

O Ministro observou que a Ásia se consolidou como o principal destino das exportações brasileiras, e que o país vem se “descolando” da dinâmica regional, exportando mais para Vietnã e Indonésia do que para o Reino Unido ou França. Essa mudança evidencia a necessidade de uma estratégia nacional de integração física e comercial que reduza a dependência das rotas atlânticas e fortaleça a presença brasileira no eixo Pacífico.

Ao mesmo tempo, destacou-se o papel crescente da China como principal parceiro comercial de seis dos doze países sul-americanos, e o avanço do comércio China–América do Sul, que deverá atingir US\$ 700 bilhões até 2035. Nesse contexto, o Brasil precisa valorizar a sua vizinhança imediata e articular uma política de “*friendshoring* regional”, baseada na cooperação produtiva, energética e logística com Argentina, Paraguai, Chile e Bolívia.

A construção do Corredor Rodoviário Bioceânico, ligando o Centro-Oeste brasileiro ao norte do Chile, foi apresentada como resposta estratégica às mudanças estruturais do comércio global. O projeto conecta Porto Murtinho (MS) a Carmelo Peralta e Mariscal Estigarribia (Paraguai), seguindo até Salta e Jujuy (Argentina) e Iquique e Antofagasta (Chile), criando um eixo de escoamento da produção nacional para o Pacífico.

Parkinson ressaltou que o corredor é mais do que uma obra de infraestrutura, tratando-se de uma plataforma logística e comercial de integração regional, capaz de transformar o isolamento físico do Centro-Oeste em diferencial competitivo. A redução estimada de 12 dias de transporte em relação às rotas marítimas tradicionais via Canal do Panamá, somada à diversificação da matriz logística, reduzirá custos, aumentará a previsibilidade e ampliará o alcance territorial das exportações brasileiras.

Um dos pontos centrais da apresentação foi a necessidade de implantar uma logística colaborativa e não competitiva entre os países participantes. O Ministro destacou que a atual estrutura nacional de transporte não se presta a um corredor transnacional, exigindo a criação

de redes regionais de empresas de transporte associadas e de consórcios binacionais e sub-regionais. A harmonização regulatória é vista como condição essencial.

Parkinson salientou a importância da integração aduaneira, tema que avança lentamente desde a implementação do Acordo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT). Foram mencionadas propostas do Procomex<sup>67</sup> para acelerar esse processo, como a incorporação sistemática de scanners nas Áreas de Controle Integrado (ACI), a criação de balcões únicos para Operadores Econômicos Autorizados (OEA), e o reconhecimento mútuo de documentos e certificados digitais de origem (e-Phyto e Certificado Digital) entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile.

O Ministro defendeu que a consolidação do corredor deve estar acompanhada de políticas locais de desenvolvimento produtivo, com foco na sofisticação e diversificação econômica das regiões fronteiriças. O projeto tem potencial para transformar regiões produtoras em polos exportadores e distribuidores, integrando cadeias agrícolas, industriais e de serviços. O fortalecimento dos *clusters* agroindustriais, a criação de parques tecnológicos, o estímulo à internacionalização das micro e pequenas empresas e o incentivo à atração de investimentos estrangeiros diretos voltados a setores de alta tecnologia e energia limpa foram apontados como componentes centrais dessa estratégia. Parkinson sublinhou que as políticas de desenvolvimento produtivo devem ser pensadas como processos multiníveis, articulando governos nacionais, entes subnacionais, setor privado e academia.

### 5.2.2 Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil)

A 10ª Reunião do Grupo de Trabalho de Comércio Exterior (GTCRE), realizada em 1º de julho de 2025, contou com a participação de representantes da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Atração de Investimentos (ApexBrasil), entre eles Lucas Brandão, coordenador de Relações Institucionais e Governamentais, e Gustavo Ferreira Ribeiro, gerente de Inteligência de Mercado. Muito embora a reunião possua caráter transversal, inserindo-se tanto no Eixo 1 (Políticas Econômicas), quanto no Eixo 2 (Negociações Comerciais), julgou-se conveniente registrar as principais percepções decorrentes do encontro nesta seção, em razão da relevância das informações apresentadas para a compreensão integrada das estratégias de

---

<sup>67</sup> O Procomex (Aliança Pró-Modernização Logística do Comércio Exterior) é uma coalizão formada por entidades empresariais e associações do setor privado que atua como fórum permanente de diálogo com o governo para aprimorar a eficiência, a transparência e a governança dos processos de comércio exterior no Brasil. A iniciativa busca identificar gargalos, propor soluções regulatórias e promover a harmonização de procedimentos aduaneiros.

inserção internacional do Brasil e da articulação entre promoção comercial, atração de investimentos e diplomacia econômica.

A ApexBrasil, serviço social autônomo com contrato de gestão com o MDIC, exerce duas missões institucionais: (i) promover o comércio exterior brasileiro; e (ii) atrair investimento estrangeiro direto (IED). Em 2024, mais de 20 mil empresas foram atendidas, cujas exportações somaram US\$ 141,5 bilhões. A Agência estrutura sua atuação em vinte escritórios no Brasil e no exterior, tendo sido recentemente inaugurada a representação em Lisboa, somada à de Bruxelas, com previsão de expansão para a Nigéria, visando ampliar a presença brasileira na África e para Singapura, importante hub logístico da Ásia.

#### 5.2.2.1 Diversificação e Políticas inclusivas

A ApexBrasil apresentou diagnóstico detalhado sobre a forte concentração das exportações brasileiras, tanto em termos setoriais quanto regionais. Em 2024, petróleo bruto (13,3%), minério de ferro (8,9%) e soja (12,7%) representaram mais de um quarto das exportações nacionais. No plano geográfico, os estados do Sudeste responderam por 50,5% do total exportado. Além disso, a sub-representação de mulheres na liderança de empresas exportadoras: apenas 14% do universo exportador é chefiado por mulheres.

Diante desse cenário, a Agência estruturou sua atuação em torno de políticas de diversificação ampla, tanto de produtos e destinos, quanto de origens regionais, buscando reduzir assimetrias históricas e fortalecer a competitividade sistêmica do país. Na dimensão produtiva, destacam-se programas voltados para micro, pequenas e médias empresas, como o Programa de Qualificação para Exportação (PEIEX), que capacitou 5.050 empresas em 2024 (74% MPEs), e o Design Export, que auxilia na adequação de produtos e embalagens aos requisitos técnicos e estéticos dos mercados internacionais. Esses instrumentos mitigam déficits informacionais e fortalecem a cultura exportadora, muitas vezes ausente no setor produtivo brasileiro.

Além da capacitação, a ApexBrasil oferece apoio operacional em feiras e rodadas de negócios, realizando a locação de áreas de exposição e a montagem de stands, bem como promovendo visitas de compradores estrangeiros por meio do programa Exporta Mais Brasil. Regionalmente, a Agência busca reduzir a concentração das exportações no Centro-Sul,

apoioando cadeias produtivas em regiões como o Nordeste e o Centro-Oeste, por exemplo, produtores de cacau da Bahia e setores emergentes de base agroindustrial e manufatureira.

No tocante aos destinos, a ApexBrasil tem ampliado sua presença institucional com a abertura de novos escritórios internacionais, como Lisboa, somando-se ao de Bruxelas, e com planos para Nigéria e Singapura, reforçando a capacidade do Brasil de identificar oportunidades, mapear gargalos e acompanhar tendências de mercado em regiões estratégicas. A cooperação com os Setores de Promoção Comercial (SECOMs) das embaixadas brasileiras complementa esse esforço, conferindo capilaridade e permitindo atuação proativa na identificação de nichos e de barreiras tarifárias e não tarifárias. Na América Latina, destacou-se o papel crescente do e-commerce como vetor de inserção internacional.

A reunião também evidenciou o papel técnico da ApexBrasil no apoio às negociações comerciais conduzidas pelo MDIC e pelo MRE. A Agência fornece inteligência de mercado, mapeia cadeias de valor estratégicas e identifica barreiras de acesso a mercados, subsidiando negociações do Mercosul com parceiros como Singapura, Indonésia e EFTA. A articulação interinstitucional contribui para alinhar a política comercial ao perfil produtivo do país, promovendo maior coerência entre estratégia negociadora e competitividade nacional.

Por fim, a ApexBrasil apontou a importância de empresas âncora para assegurar a viabilidade das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), uma vez que economias externas de escala reduziriam os custos fixos associados ao comércio exterior e tornariam mais atrativa a instalação de novas empresas nessas áreas.

#### 5.2.2.2 Atração de Investimentos

A Agência também destacou seu papel na atração de investimento estrangeiro direto (IED), alinhado às prioridades da política industrial e da diplomacia econômica. A ApexBrasil atua em coordenação com o MDIC para direcionar capital externo a setores estratégicos, como transição energética, semicondutores, biotecnologia, defesa e tecnologias emergentes, reforçando a inserção do Brasil em cadeias globais de valor intensivas em conhecimento e inovação.

O fortalecimento da rede de escritórios internacionais, em especial a expansão para Singapura e Nigéria, amplia a capacidade do país de monitorar fluxos de investimento, acompanhar potenciais investidores e atuar de forma mais próxima aos polos dinâmicos da economia global. Esses escritórios funcionam como pontos avançados de inteligência comercial e investidora, possibilitando articulação direta com empresas interessadas e com ecossistemas locais de inovação.

Nesse contexto, a atração de investimentos é tratada como componente central da estratégia de inserção internacional, funcionando de forma complementar à promoção comercial. A atuação coordenada entre ApexBrasil, MDIC, e SECOMs(MRE) favorece a convergência entre políticas de desenvolvimento produtivo, acesso a mercados e diplomacia econômica, criando um ambiente institucional mais robusto e propício ao ingresso de investimentos de longo prazo, com efeitos positivos sobre produtividade, emprego de alta qualificação e modernização tecnológica.

### 5.2.3 *Confederação Nacional do Comércio*

A reunião com representantes da Confederação Nacional do Comércio (CNC), realizada em 2 de julho de 2025, no âmbito da 11ª Reunião do Grupo de Trabalho de Comércio Exterior (GTCRE), teve como propósito examinar entraves e oportunidades para a política comercial brasileira. Foram abordados temas como a assimetria entre exportações de commodities e produtos de maior valor agregado, a necessidade de ampliar acordos internacionais e a urgência de remover barreiras tarifárias e não tarifárias que limitam a inserção competitiva do país no comércio global.

#### 5.2.3.1 Diagnóstico setorial e estratégias

Os representantes da CNC enfatizaram que o comércio exterior deve ser tratado como política de Estado, pautada por continuidade, previsibilidade e diálogo com o setor produtivo. Foi destacado o desequilíbrio estrutural entre os segmentos exportadores, com prevalência de commodities e baixa participação da indústria de transformação. O grupo defendeu maior celeridade na tramitação de acordos e maior flexibilidade nos mandatos negociadores, de modo a integrar o agronegócio e setores industriais de forma mais equilibrada.

A entidade destacou a importância de ampliar o acesso das micro e pequenas empresas ao comércio internacional, combinando capacitação técnica, desburocratização e acesso a insumos. O grupo reconheceu o papel da ApexBrasil e de programas de cultura exportadora,

mas defendeu a formulação de políticas de longo prazo que não dependam exclusivamente de incentivos financeiros, criando condições estruturais de competitividade.

#### 5.2.3.2 Acordos Comerciais Estratégicos

Os acordos comerciais multilaterais e bilaterais foram amplamente debatidos. A CNC ressaltou o potencial transformador do Acordo Mercosul-União Europeia, especialmente para produtos agropecuários e bens de maior valor agregado, mas alertou para as exigências ambientais e sanitárias europeias. Propôs que o Senado Federal atue como garantidor da transparência e da participação dos produtores nacionais na implementação e monitoramento das cláusulas do acordo, especialmente as de natureza ambiental e sancionatória.

A CNC avaliou positivamente o Acordo Mercosul-EFTA, assinado em setembro de 2025, destacando seu potencial para ampliar o acesso a mercados de alta renda e fortalecer a integração produtiva. A entidade apontou que a efetividade do tratado dependerá da superação de entraves logísticos, tarifários e regulatórios domésticos, além da necessidade de aprimorar a infraestrutura de transporte e harmonizar padrões sanitários e fitossanitários.

A entidade também apontou o Leste Asiático como fronteira prioritária para a política de comércio exterior, destacando que o Brasil deve perseguir novos acordos de livre comércio com Índia, Japão, Coreia do Sul e países do Sudeste Asiático. A estratégia busca aproveitar o deslocamento da dinâmica comercial global do eixo Atlântico para o Pacífico e garantir ao Brasil presença ativa nas cadeias de valor asiáticas, com foco em inovação, tecnologia e serviços de alto valor agregado.

#### 5.2.3.3 Infraestrutura, Logística e Custos Internos

Os participantes enfatizaram a dependência excessiva do modal rodoviário, que encarece a produção e compromete a competitividade externa. Defendeu-se a ampliação de investimentos em hidrovias, ferrovias e corredores bioceânicos, bem como a digitalização e harmonização de procedimentos aduaneiros. A entidade avaliou que esses investimentos devem ser tratados como política de Estado e instrumento de desenvolvimento regional integrado.

#### 5.2.3.4 Tarifas norte-americanas e vulnerabilidade setorial

A CNC manifestou preocupação com o aumento de tarifas impostas pelos Estados Unidos sobre produtos brasileiros, como celulose e ferro-níquel, o que afeta diretamente a competitividade industrial. O déficit comercial de mais de US\$ 28 bilhões em 2024 foi citado como evidência da necessidade de renegociação e defesa comercial ativa. A entidade defendeu

uma estratégia diplomática assertiva e a adoção de salvaguardas proporcionais às medidas norte-americanas.

#### 5.2.3.5 Posição institucional da CNC

A CNC apresentou o programa *Tax Free* como instrumento complementar de política comercial, capaz de integrar turismo, consumo e inserção internacional. O modelo prevê devolução de tributos a turistas estrangeiros, estimulando compras no país e aumentando o fluxo de divisas. Dados do IFec-RJ (Instituto Fecomércio de Pesquisas e Análises) indicam potencial significativo de expansão do PIB e do turismo com sua implementação nacional<sup>68</sup>, já amparada pela Lei Complementar nº 214, de 2024, que regulamenta a reforma tributária sobre o consumo. A proposta foi destacada como exemplo de política pública transversal de alto impacto econômico.

Por fim, a CNC manifestou posição favorável à isenção do Imposto de Renda para pessoas físicas com renda mensal de até R\$ 5 mil, e alertou que o restabelecimento da tributação sobre lucros e dividendos representaria retrocesso competitivo, especialmente para pequenas empresas familiares. A Confederação argumentou que o aumento da carga tributária pode desestimular o investimento produtivo e fomentar a fuga de capitais, prejudicando a geração de emprego e renda.

A reunião evidenciou a convergência entre o setor privado e o Legislativo quanto à necessidade de consolidar o comércio exterior como instrumento de política de desenvolvimento nacional. A CNC reforçou que o Brasil deve investir em infraestrutura logística, diplomacia econômica ativa e marcos regulatórios modernos, promovendo previsibilidade e competitividade sistêmica. Destacou-se, ainda, a importância do Senado em garantir a coerência entre política comercial e política industrial, bem como em fiscalizar a execução dos compromissos assumidos pelo país em acordos internacionais.

#### 5.2.4 Confederação Nacional da Indústria

A 15ª Reunião do GTCRE-2025, no dia 9 de julho de 2025, contou com a participação do Sr. Frederico Lamego, superintendente de Relações Internacionais da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e da Sra. Tatiana Farah, gerente de Promoção Comercial. O encontro foi marcado por um debate abrangente sobre a inserção internacional da indústria

---

<sup>68</sup> <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/presidente-lula-inclui-tax-free-na-reforma-tributaria-incentivando-o-turismo-e-a-economia-nacional> Acesso em 11 de novembro de 2025.

brasileira, oferecendo diagnósticos sobre as oportunidades e fragilidades do país diante da atual reconfiguração das cadeias globais de valor.

#### 5.2.4.1 Contexto Internacional

Os convidados iniciaram a reunião destacando o estado de avanço das negociações do acordo Mercosul–União Europeia, ressaltando, contudo, que ainda há resistências políticas em países como Polônia e Holanda, além da mudança de posicionamento da Itália, que tem oscilado em sua postura. O superintendente observou que, para o sucesso da conclusão do acordo, é essencial contar com uma estrutura técnica permanente em Bruxelas, conduzida por profissionais europeus especializados em lobby institucional, com conhecimento dos trâmites internos da União Europeia. Essa presença, segundo ele, é fundamental para garantir que o Mercosul, e em especial o Brasil, participe das negociações de última instância, onde são definidos os detalhes mais sensíveis em matéria tarifária, sanitária e regulatória.

O representante salientou ainda que o contexto internacional atual é de competição entre blocos, o que torna indispensável uma estratégia brasileira simultânea de aproximação com os Estados Unidos, de modo a evitar a dependência de apenas um eixo de relacionamento. Nesse sentido, a CNI tem conduzido uma agenda ativa de reaproximação com o setor privado americano, por meio de visitas a consultorias estratégicas ligadas ao Partido Republicano. O objetivo é compreender o novo “*mindset*” econômico dos EUA, que se baseia na busca de acordos bilaterais rápidos e na tentativa de reconfigurar as regras do comércio mundial em torno de padrões norte-americanos.

De acordo com Lamego, há uma lógica pragmática por trás da política tarifária norte-americana: o governo Biden, e anteriormente Trump, tem buscado consolidar acordos com países-chave como China, Índia e Japão, estabelecendo uma “linha de base” que funcione como modelo para todos os demais parceiros comerciais. Isso explica a postura cada vez mais assertiva de Washington nas conversas com o Brasil, sintetizada pela frase que o interlocutor ouviu diretamente de autoridades americanas: “*You are in, or you are out*”. O problema, observou, é que mais de 50% das exportações brasileiras aos EUA são de produtos com tarifas específicas, o que torna o país especialmente vulnerável. Pequenas variações, inferiores a 10%, já provocam queda de competitividade, impactando diretamente a demanda por produtos industriais e até mesmo a cadeia produtiva voltada à exportação via China.

Para mensurar esses efeitos, a CNI está conduzindo uma pesquisa inédita junto a associações setoriais e grandes exportadoras, com o intuito de quantificar os impactos das novas tarifas e das flutuações de demanda chinesa sobre a indústria brasileira.

#### 5.2.4.2 Estratégias de Internacionalização

A exposição também destacou a nova fase de internacionalização da CNI, que pretende abrir quatro escritórios permanentes no exterior, em Nova York, Xangai, Munique e Dubai, em parceria com a InvestSP, a CNA e a FIESP. Esses escritórios funcionarão em regime de *coworking*, compartilhando infraestrutura e profissionais locais, o que reduz custos e amplia a capilaridade da atuação institucional brasileira. Segundo Tatiana Farah, esse modelo permite que a CNI amplie sua agenda de missões comerciais, feiras setoriais e promoção industrial, assegurando presença física nos principais centros econômicos do mundo sem recorrer a estruturas diplomáticas tradicionais.

Lamego revelou ainda tratativas para criar uma rede de reciprocidade com confederações estrangeiras, na qual a CNI disponibilizaria representantes no Brasil em troca de apoio institucional em outros países. A iniciativa visa criar uma “malha empresarial internacional”, operando com baixo custo e alta densidade relacional.

Entre os projetos em planejamento, destacou-se a criação do “Dia da Indústria Brasileira nos Estados Unidos”, que reunirá autoridades, empresários e investidores em um evento de celebração e promoção da imagem industrial do Brasil. O objetivo é reposicionar a indústria nacional no imaginário do mercado americano, reforçando laços produtivos e tecnológicos em um momento em que o governo brasileiro busca equilibrar as relações com China e EUA.

De forma complementar, Lamego mencionou o avanço de uma agenda estratégica com a China, voltada à cooperação científica e tecnológica, já que o país asiático ainda mantém barreiras significativas à importação de manufaturados brasileiros. A proposta, nesse caso, é fomentar centros conjuntos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, integrando universidades, institutos tecnológicos e empresas de ambos os países.

No âmbito regional, o superintendente foi enfático ao apontar a estagnação do comércio Brasil–Argentina, que já dura mais de cinco anos, em meio à crise de desindustrialização e fuga de empresas do país vizinho. Em resposta, a CNI propõe a criação de um Secretariado Empresarial Permanente do Mercosul, com sede física rotativa e duração

de dois anos, capaz de garantir continuidade administrativa e técnica às agendas empresariais do bloco, superando a lógica de alternância semestral da presidência *pro tempore*.

#### 5.2.4.3 Sustentabilidade e agenda de integração

Na dimensão ambiental e de governança global, Lamego e Farah apresentaram a iniciativa *Sustainable Business COP*, liderada pela CNI e reconhecida oficialmente pelo sistema das Nações Unidas, por meio da *Marrakesh Partnership*. O projeto propõe a criação de um canal formal de governança do setor privado nas conferências climáticas, replicando modelos exitosos como o B20<sup>69</sup> e o CEBRIX<sup>70</sup>. Atualmente, 20 confederações industriais de países como Alemanha, França, Suécia, Japão, Índia, Chile, Austrália, Colômbia e Argentina participam da iniciativa, que deverá apresentar recomendações concretas em temas de transição energética, financiamento verde e inovação tecnológica.

Cada grupo de trabalho é liderado por um CEO de empresa brasileira, com apoio de consultorias internacionais como McKinsey e Boston Consulting Group (BCG), além de uma estrutura de compliance rigorosa para evitar *greenwashing* e garantir integridade institucional. A expectativa da CNI é que essa iniciativa se institucionalize como legado da COP30 brasileira, sendo posteriormente transferida para a presidência australiana em 2026.

O superintendente ressaltou que essa é uma oportunidade ímpar de projetar o setor produtivo brasileiro como ator global na agenda climática, o que justifica apoio político e legislativo à sua consolidação.

Na esfera comercial, Lamego abordou também as barreiras ambientais unilaterais impostas pela União Europeia, especialmente as novas exigências de rastreabilidade de produtos agrícolas e industriais. Ele classificou tais medidas como formas de protecionismo disfarçado, uma vez que transferem aos países exportadores o custo de adaptação tecnológica e violam o princípio da não discriminação. Segundo ele, o Brasil já domina as tecnologias de rastreabilidade, sobretudo nas grandes agroindústrias (JBS, BRF, Raízen), mas o desafio é

---

<sup>69</sup> O Business 20 (B20) conecta a comunidade empresarial aos governos do G20. O grupo, que envolve cerca de 1200 representantes empresariais, tem por objetivo propor ao G20 recomendações de políticas elaboradas por diferentes forças-tarefa, que se reúnem virtualmente durante o ano da presidência.

<sup>70</sup> Conselho Empresarial do BRICS serve como uma plataforma para conectar empresas aos governos do BRICS a fim de promover e fortalecer laços econômicos, comerciais e de investimentos entre as nações. Seu objetivo principal é desenvolver recomendações voltadas ao aprimoramento do ambiente empresarial e apresentá-las aos Líderes do BRICS. O Conselho é composto de 45 executivos sêniores e lideranças empresariais (presidentes e co-presidentes), os quais definem as prioridades estratégicas, representam seus respectivos países e reportam as recomendações do Conselho à liderança do BRICS.

garantir reconhecimento e reciprocidade internacional, evitando que essas regras se tornem barreiras comerciais.

#### 5.2.4.4 Conclusão

A CNI reforçou que a diplomacia econômica e o comércio exterior precisam ser tratados como política de Estado, e que o Legislativo tem papel fundamental em fortalecer a capacidade técnica, a previsibilidade regulatória e a institucionalidade dos canais de cooperação internacional. A CNI se colocou à disposição para subsidiar o Senado Federal com estudos e propostas que orientem reformas legais e medidas de política pública, assegurando uma inserção global da indústria brasileira que seja competitiva, sustentável e soberana.

#### 5.2.5 *Ministério das Relações Exteriores – Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros*

Durante a 16ª Reunião do Grupo de Trabalho de Comércio Exterior (GTCRE), no dia 15 de julho de 2025, contamos com a presença do Embaixador Philip Fox-Drummond Gough, que iniciou sua exposição destacando a fragilidade crescente do sistema multilateral de comércio, agravada pela paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio (OMC). O diplomata observou que o pilar de regras, historicamente o mais resiliente, encontra-se sob pressão, com países recorrendo a medidas unilaterais e retaliatórias, enfraquecendo o princípio da previsibilidade. Esse cenário representa desafio direto para economias emergentes como o Brasil, cuja inserção internacional depende do respeito a normas multilaterais.

##### 5.2.5.1 Relações comerciais e defesa da ordem multilateral

No curso da reunião, o Embaixador destacou que, em um contexto de tensões geopolíticas crescentes, o pilar de regras da OMC, outrora o alicerce do sistema, tornou-se o último bastião de um regime comercial global que perde densidade normativa diante do avanço de medidas unilaterais. A paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) simboliza esse processo de erosão institucional, convertendo o comércio em instrumento de poder, mais do que de cooperação.

Nesse cenário adverso, o Brasil tem adotado uma postura de afirmação jurídica e diplomática, com a recente abertura de consultas na OMC, liderada pelo Embaixador Philip, questionando as tarifas impostas pelos Estados Unidos sobre produtos brasileiros. Trata-se de um gesto de defesa sistêmica do multilateralismo, não apenas de um litígio comercial. A

argumentação jurídica brasileira é sólida e multifacetada: aponta a violação do princípio da Nação Mais Favorecida (Artigo I:1 do GATT 1994), a extração dos limites tarifários vinculados (Artigo II:1(a) e (b)), e a afronta ao Artigo 23 do DSU, que veda medidas unilaterais de retaliação fora dos canais formais da OMC. Além disso, fundamenta-se no Artigo XXIII:1 do GATT, que protege os benefícios econômicos legítimos de cada membro. Em síntese, o pleito brasileiro é não apenas técnico, mas político: reafirma o princípio de que a força não substitui o direito.

A defesa dessas prerrogativas tem implicações estratégicas profundas. Em tempos em que as potências utilizam tarifas e subsídios como armas geoeconômicas, justificadas ora por segurança nacional, ora por políticas industriais domésticas, a posição brasileira reforça uma visão de comércio regulado, previsível e equitativo, essencial à estabilidade de países médios e emergentes.

#### 5.2.5.2 Expansão Negociadora do Mercosul e Diversificação de Mercados

O Embaixador relatou avanços concretos na agenda de acordos comerciais bilaterais e regionais, em especial com a assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul–EFTA, que estabelece acesso preferencial a um mercado de quase 300 milhões de consumidores e um PIB combinado superior a US\$ 4 trilhões. Somado ao Acordo Mercosul–União Europeia, esse arranjo confere ao bloco uma das redes de acordos mais amplas com o continente europeu, representando um marco na busca por diversificação de parceiros.

Em paralelo, o diplomata mencionou a ampliação de negociações com Emirados Árabes Unidos, Canadá, Índia e México, que representam três dimensões distintas da estratégia comercial brasileira: a inserção no Oriente Médio, a reconexão com a América do Norte e o fortalecimento do eixo Sul–Sul. O acordo com os Emirados Árabes Unidos é particularmente simbólico, pois consolida o Brasil como parceiro estratégico no Golfo e amplia o intercâmbio em energia, logística e investimentos. Com o Canadá, a retomada das tratativas evidencia o reconhecimento da complementaridade econômica e o potencial de cooperação em inovação e tecnologia limpa.

A negociação com a Índia recebeu destaque especial. Apesar do comércio bilateral ainda modesto, apenas 2% das exportações e 3,3% das importações brasileiras, há amplo espaço para crescimento em setores industriais e farmacêuticos. O pleito de transformação do atual Acordo de Comércio Preferencial Mercosul–Índia em um Acordo de Livre Comércio foi

endossado tanto pela diplomacia quanto por representantes da indústria nacional. Tal movimento reforça a convergência estratégica entre economias emergentes e reduz a dependência brasileira de mercados tradicionais.

Por sua vez, a relação com o México avança para uma nova etapa de cooperação. O início das tratativas de revisão dos Acordos de Complementação Econômica (ACE-53 e ACE-55), atualmente limitados a 12% do fluxo comercial, representa a chance de integrar cadeias produtivas e alinhar a política comercial latino-americana diante da fragmentação global. A complementaridade industrial e o potencial de geração de emprego e renda tornam esse diálogo uma prioridade natural.

#### 5.2.5.3 Considerações Finais: Diplomacia Econômica e Função Estratégica do Senado

O conjunto das iniciativas apresentadas pelo Embaixador Philip Fox-Drummond revela um reposicionamento assertivo do Brasil na governança comercial global. Em meio ao colapso parcial do sistema multilateral e à ascensão de acordos bilaterais e regionais, o país aposta na combinação entre defesa jurídica e expansão estratégica, protegendo seus interesses por meio das regras da OMC, mas também firmando novos acordos que refletem as realidades do século XXI. Essa agenda requer coordenação interinstitucional permanente, formação técnica continuada e integração entre diplomacia, setor produtivo e Poder Legislativo.

#### 5.2.6 *Ministério das Relações Exteriores – Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura*

Na 17ª Reunião do GTCRE-2025, no dia 15 de julho de 2025, com o Embaixador Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto, Secretário de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura, a diplomacia comercial foi apresentada como instrumento de soberania econômica, herdeira do papel histórico da política externa na consolidação territorial e política do país. O Embaixador ressaltou que, no século XXI, a defesa dos interesses nacionais passa não apenas por alianças políticas, mas por presença competitiva nos fluxos globais de comércio, ciência e inovação.

##### 5.2.6.1 Reposicionamento Econômico e Diversificação de Parceria

O governo tem buscado ampliar parcerias além das rotas tradicionais, direcionando esforços para a África e a América Latina, regiões em que o Brasil possui vantagens comparativas culturais e diplomáticas, mas ainda carece de densidade econômica. A lógica é clara: os mercados maduros da Europa e dos Estados Unidos estão saturados, oferecendo

margens de expansão limitadas; já as economias emergentes apresentam potenciais de crescimento e complementaridade produtiva.

Contudo, conforme destacado pelo Embaixador, o avanço dessa estratégia enfrenta competição crescente de potências médias, como China, Índia e Turquia, que expandem sua presença no continente africano por meio de investimentos em infraestrutura, crédito e manufaturas leves. Nesse ambiente, a eficácia da diplomacia comercial brasileira dependerá de credibilidade institucional, coordenação público-privada e pragmatismo econômico, para que acordos não se limitem ao plano político, mas resultem em fluxos reais de comércio e investimento.

Desde a recriação do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPRA) em 2022, o Itamaraty realizou 55 missões em 45 países, apoiado pela rede de 128 Setores de Promoção Comercial e Investimentos (SECOMs), sob coordenação da Secretaria de Promoção Comercial, Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura (SECIC). Essa estrutura representa o núcleo operacional da presença comercial brasileira no exterior. No entanto, as restrições orçamentárias têm limitado, de certa forma, a atuação: em 2024, as despesas com SECOMs somaram apenas R\$ 5 milhões, e no triênio 2023–2025, o financiamento à inovação totalizou R\$ 1,5 milhão, frente a uma demanda estimada em R\$ 13,7 milhões.

Segundo o Embaixador, esses números revelam subfinanciamento estrutural e prioridades desajustadas. A diplomacia econômica não pode ser instrumento retórico, ela exige sustentação institucional e orçamentária compatível com a complexidade dos objetivos declarados. O baixo investimento limita a capacidade de prospecção de mercados, a articulação de parcerias tecnológicas e o aproveitamento de oportunidades em cadeias globais de valor.

#### 5.2.6.2 Mercados Estratégicos e Desafios da Diversificação

O diagnóstico apresentado durante a reunião apontou os mercados prioritários da agenda brasileira:

- África, com exportações de US\$ 15,8 bilhões em 2024 e corrente de comércio de US\$ 24,2 bilhões, consolidando-se como destino em expansão;
- ASEAN, com exportações de US\$ 26,3 bilhões e corrente de US\$ 37,2 bilhões, emergindo como novo polo dinâmico;

- China, principal parceiro comercial, com US\$ 94 bilhões exportados, embora com pauta ainda concentrada em commodities;
- Estados Unidos e Europa, mercados maduros, sofisticados, mas também marcados por barreiras regulatórias e comerciais.

Conforme apresentado, esse panorama reforça que a diversificação é imperativa. Permanecer dependente de mercados tradicionais e de produtos primários é manter-se vulnerável a flutuações cambiais e choques externos. A sustentabilidade da inserção internacional brasileira dependerá da articulação entre política comercial ativa, política industrial coerente e diplomacia econômica de longo prazo. O Brasil precisa transitar de exportador de commodities a fornecedor de produtos e serviços de alto valor agregado, com densidade tecnológica e integração nas cadeias globais.

#### 5.2.6.3 Diplomacia da Inovação e Novas Fronteiras Tecnológicas

Cidades como Florianópolis e Recife foram citadas como exemplos de ecossistemas que conjugam capital humano, pesquisa aplicada e internacionalização empresarial, núcleos que ilustram o potencial de um modelo de diplomacia ancorado na inovação territorial.

A diplomacia comercial do século XXI, como enfatizado pelo Embaixador Laudemar, deve ser diplomacia tecnológica, negociando não apenas tarifas, mas cooperação científica, transferência de conhecimento e investimentos em tecnologias verdes e digitais. O Brasil não pode se restringir a exportar bens; deve integrar-se em redes de valor baseadas em ciência, tecnologia e inovação.

#### 5.2.6.4 Recursos, Salvaguardas e Defesa dos Ativos Nacionais

Durante a reunião, foram discutidas emendas parlamentares no valor de R\$ 5,3 milhões para promoção comercial em setores como saúde, moda, agricultura, turismo e maquinário, montante considerado insuficiente diante da escala dos desafios. Também se enfatizou a necessidade de cláusulas de salvaguarda em acordos internacionais, especialmente para proteger o país de tarifas unilaterais impostas por outras nações.

A Embraer foi citada como símbolo de vulnerabilidade estratégica. Apesar de sua excelência tecnológica e alcance global, a empresa está exposta às turbulências do novo protecionismo industrial e às restrições geoeconômicas. Sua preservação transcende a esfera empresarial: representa a continuidade do projeto nacional de industrialização e autonomia

tecnológica. O Embaixador reforçou que a diplomacia comercial não opera de forma isolada: depende da articulação entre Estado e setor privado, uma vez que entidades como CNI, CNA e SEBRAE são parceiras indispensáveis na internacionalização de produtos e no fortalecimento da imagem do Brasil no exterior. Destacou-se também a inclusão de micro e pequenas empresas e da liderança feminina nas exportações como dimensões estratégicas da política comercial.

#### 5.2.6.5 Considerações Finais

O fio condutor de toda a reunião foi a urgência da diversificação produtiva e tecnológica. Sem inovação, o Brasil permanece prisioneiro de seu perfil exportador primário. O país precisa consolidar uma diplomacia que opere como vetor de transformação estrutural, uma diplomacia que negocie ciência, inteligência artificial, tecnologia verde e cooperação em saúde e biotecnologia.

A ampliação substancial do orçamento destinado à promoção comercial e à inovação é imperativa para dotar o Itamaraty e seus órgãos correlatos de meios compatíveis com a missão de representar um Brasil competitivo e moderno. O uso pragmático de acordos bilaterais e regionais, diante da paralisação do sistema multilateral da OMC, demonstra adaptabilidade, mas também evidencia a necessidade de planejamento estatal contínuo e recursos permanentes.

Em suma, a reunião confirmou que a diplomacia comercial brasileira está em transição: deixa de ser essencialmente reativa para tornar-se instrumento de política de desenvolvimento.

#### 5.2.7 *Fonplata – Banco de Desenvolvimento*

Na 31ª Reunião do GTCRE-2025, no dia 9 de setembro de 2025, o Grupo de Trabalho reuniu-se com o Sr. Leonardo Chagas, Chefe da Divisão de Desenvolvimento Estratégico do Fonplata – Banco de Desenvolvimento. A instituição, criada a partir da cooperação entre os países da Bacia do Prata, foi apresentada como peça central no financiamento de projetos de integração regional e de desenvolvimento sustentável. Diferencia-se de organismos de maior porte, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Cooperação Andina de Fomento (CAF), por concentrar-se em projetos de médio porte, maior agilidade operacional e ampla capilaridade social, atuando em nichos que complementam a ação das demais instituições multilaterais.

O representante ressaltou o alinhamento estratégico do Fonplata com os interesses brasileiros, sobretudo no apoio a infraestrutura, fortalecimento de cadeias produtivas, integração fronteiriça e suporte a pequenos e médios municípios. A missão do Banco é promover a integração e o desenvolvimento harmônico, inclusivo e sustentável dos países-membros por meio da mobilização eficiente de recursos financeiros e não financeiros, buscando ser percebido como instituição ágil, efetiva e custo-eficiente, capaz de reduzir as brechas que limitam a inserção regional e global.

#### 5.2.7.1 Estrutura Institucional e Pilares Estratégicos

Seis pilares orientam a atuação da instituição: especialização funcional, complementaridade estratégica, foco em valor agregado, solidez financeira, eficiência organizacional e financiamento ao setor público. Essa base sustenta um modelo de operação centrado em projetos de médio porte (em média US\$ 40 milhões), garantindo celeridade na aprovação e no desembolso, atenção a regiões remotas e fronteiriças e participação contínua dos países-membros na governança.

O Fonplata atravessa um ciclo de expansão institucional e financeira. Em fevereiro de 2024, aprovou o aumento do capital autorizado de US\$ 3,01 bilhões para US\$ 6,5 bilhões, com o objetivo de manter uma média anual de empréstimos próxima a US\$ 1 bilhão até 2036. Estuda-se também a ampliação do capital subscrito, reforçando governança e resiliência financeira.

A diversificação das fontes de financiamento foi apontada como prioridade. Emissões no Reino Unido e no México têm reduzido custos de captação e permitido o repasse direto dos ganhos aos países-membros. O balanço de dezembro de 2024 indica ativos totais de US\$ 3,17 bilhões, dos quais 74% correspondem à carteira de empréstimos; o patrimônio representa 55% do total, evidenciando baixa alavancagem e solidez institucional.

O Fonplata atravessa uma fase de expansão institucional e financeira. Em fevereiro de 2024, o Conselho aprovou o aumento do capital autorizado de US\$ 3,01 bilhões para US\$ 6,5 bilhões, com o objetivo de sustentar empréstimos médios anuais da ordem de US\$ 1 bilhão até 2036. Avalia-se, ainda, ampliar o capital subscrito, fortalecendo a governança e a resiliência da instituição.

No campo financeiro, o Fonplata vem diversificando suas fontes de *funding*. Emissões realizadas no Reino Unido e no México têm reduzido custos de captação, permitindo repassar

essas economias diretamente aos países membros. O balanço de dezembro de 2024 revela ativos totais de US\$ 3,17 bilhões, dos quais 74% correspondem à carteira de empréstimos, e patrimônio equivalente a 55% do total, indicadores de solidez e baixa alavancagem. A carteira de empréstimos cresceu continuamente, passando de US\$ 452 milhões em 2015 para US\$ 2,38 bilhões em 2024, com previsão de alcançar US\$ 3,45 bilhões em 2026. O dado mais expressivo é a ausência total de inadimplência, demonstrando a qualidade dos projetos financiados e o reconhecimento do Fonplata como credor preferencial. As principais agências de classificação mantêm rating A/A2 estável, com perspectivas de elevação diante da diversificação de *funding* e do reforço de capital.

#### 5.2.7.2 A presença brasileira, os impactos sociais e as oportunidades de cooperação

O Brasil e a Argentina detêm 33,3% cada do capital do Fonplata, com poder de voto igualitário. O Brasil responde por 27% da carteira em execução, somando US\$ 1,098 bilhão em projetos de infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Os resultados não se medem apenas em cifras, mas em impactos concretos sobre o território e a vida das populações: obras de integração fronteiriça, saneamento, apoio a pequenas e médias empresas e fortalecimento logístico. O portfólio inclui rodovias, hidrovias, redes de saneamento e ações de transição energética. Na região, o banco já viabilizou mais de 15.000 km de rodovias, 191 pontes, 420 km de ciclovias, infraestrutura aeroportuária e portuária, além de 2.500 sistemas fotovoltaicos. No campo social, os resultados são igualmente expressivos: 42 centros educativos, 74 unidades de saúde e mais de 2,6 milhões de m<sup>2</sup> de parques urbanos foram financiados, beneficiando milhares de famílias e promovendo a universalização de serviços de água e esgoto para mais de 41 mil lares.

Esses dados demonstram que o Fonplata atua não apenas como banco, mas como catalisador de desenvolvimento humano e territorial, conjugando infraestrutura física e inclusão social. Em um momento em que os desafios da integração regional se entrelaçam com a agenda de sustentabilidade, o Fonplata se posiciona como instrumento civilizatório, que combina crescimento econômico, coesão social e estabilidade regional.

O banco oferece ainda instrumentos particularmente alinhados às prioridades brasileiras: emissões de bônus verdes e sociais, linhas de crédito setoriais (para energia renovável, desenvolvimento urbano e políticas de gênero), fundos fiduciários e assistência técnica, cofinanciamentos com BID, CAF e OPEP, além de garantias de portfólio que reduzem

riscos e ampliam o acesso de estados e municípios a condições mais vantajosas. Esses mecanismos são vitais para administrações subnacionais, muitas vezes desprovidas de acesso a crédito internacional. O Fonplata preenche, assim, uma lacuna histórica do sistema financeiro público, tornando-se um canal de financiamento inclusivo e de alta efetividade social.

A governança da instituição passa por um momento de renovação e expansão, com a perspectiva de ingresso de novos membros. Para o Brasil, interessa acompanhar e influenciar esse processo, preservando sua posição e fomentando a entrada de países que compartilhem a agenda de cooperação e sustentabilidade. A adesão de Chile e Peru, atores centrais na Rota Bioceânica, é estratégica, pois ampliará a capilaridade regional e fortalecerá a competitividade logística do Centro-Oeste brasileiro.

#### 5.2.7.3 Complementaridade com grandes bancos

O Fonplata desempenha um papel complementar aos grandes bancos multilaterais de desenvolvimento, operando em projetos que exigem agilidade, menor custo de transação e alto retorno social. Enquanto o BID e a CAF se concentram em grandes obras, o Fonplata atua no nível intermediário, pontes, rodovias, saneamento e integração hídrica, ampliando a conectividade e a inclusão produtiva de comunidades periféricas. Essa complementaridade é tanto financeira quanto política: ao concentrar-se em áreas fronteiriças e cidades médias, o banco fortalece a integração física e simbólica da América do Sul, construindo um entorno de cooperação e paz regional, no qual o Brasil é protagonista natural.

Contudo, persistem desafios operacionais e institucionais. Para aproveitar plenamente o potencial do Fonplata, o Brasil precisa harmonizar seus procedimentos nacionais aos padrões internacionais exigidos pelo banco, fortalecer a capacidade técnica de estados e municípios na elaboração de projetos executivos, e aperfeiçoar a coordenação entre Executivo e Legislativo, de forma a priorizar iniciativas estruturantes de longo prazo. O uso estratégico do Fonplata requer, portanto, uma diplomacia financeira articulada ao planejamento nacional, transformando o banco em instrumento permanente de desenvolvimento regional e projeção estratégica das fronteiras brasileiras.

Em síntese, o encontro com o Sr. Leonardo Chagas reafirmou que o Fonplata é muito mais que uma instituição financeira: é um instrumento de política externa e de desenvolvimento nacional, alinhado à visão brasileira de integração sul-americana e coesão social. Sua plena utilização pode consolidar uma política de Estado voltada ao aproveitamento estratégico dos

mecanismos multilaterais de financiamento, transformando o Fonplata em vetor privilegiado da diplomacia de integração regional e da promoção do desenvolvimento sustentável no território brasileiro.

### 5.3 Análise das atividades realizadas

A política comercial brasileira, assim como sua diplomacia econômica, constitui um campo em permanente adaptação às transformações estruturais do sistema internacional e às necessidades do desenvolvimento nacional. Ao longo das últimas décadas, consolidou-se a percepção de que o comércio exterior não é mera variável de crescimento, mas expressão de uma inteligência estratégica voltada a fortalecer a soberania e a capacidade de inserção do país nas cadeias globais de valor. Do mesmo modo que a diplomacia de defesa construiu, no plano político, um entorno de paz, cooperação e desenvolvimento, impõe-se agora o desafio de projetar um entorno econômico de prosperidade, integração e resiliência, conforme ressaltado durante as reuniões, a política comercial deve articular desenvolvimento, inovação e soberania econômica, integrando comércio, ciência e tecnologia como eixos de poder.

Não podemos olvidar que a força motriz desse grupo de trabalho se deu em razão do aumento de tarifas dos EUA (tarifaço). Conforme discutido na reunião com o Embaixador Philip Fox-Drummond Gough (16<sup>a</sup> Reunião do GTCRE-2025, no dia 15 de julho de 2025), tal medida marcou o ponto de inflexão do cenário comercial e motivou a atuação imediata da diplomacia brasileira junto à OMC. Em 13 de fevereiro de 2025, o Presidente dos Estados Unidos assinou o Memorando Presidencial intitulado *"Reciprocal Trade and Tariffs"*, que estabeleceu a implementação do denominado *"Fair and Reciprocal Plan"*. O memorando determinou que os EUA responderiam a supostos “arranjos comerciais não recíprocos” com parceiros comerciais estrangeiros por meio da aplicação de tarifas equivalentes, avaliadas unilateralmente pelo governo norte-americano.

O memorando definiu relações comerciais não recíprocas como quaisquer políticas ou práticas estrangeiras que: I) imponham tarifas sobre produtos norte-americanos; II) estabeleçam tributos discriminatórios ou extraterritoriais, incluindo imposto sobre valor agregado, afetando empresas, trabalhadores e consumidores dos EUA; III) incorporem barreiras não-tarifárias, subsídios ou exigências regulatórias excessivas para empresas norte-americanas; IV) adotem políticas cambiais que desviem taxas de mercado prejudicando cidadãos e empresas dos EUA;

V) suprimam salários domésticos; VII) ou qualquer outra prática que, a juízo do USTR (Representante de Comércio dos EUA), imponha limitações injustas ao acesso ao mercado norte-americano ou obstrua a concorrência.

O memorando determinou que autoridades norte-americanas, incluindo o Secretário de Comércio e o USTR, deveriam investigar os supostos danos decorrentes de tais arranjos comerciais não recíprocos e a apresentar ao Presidente um relatório propondo medidas corretivas.

Em 2 de abril de 2025, o Presidente dos EUA assinou a *Executive Order* 14257, alegando que déficits comerciais persistentes com bens norte-americanos decorrem da falta de reciprocidade em relações bilaterais. Essa conjuntura foi amplamente debatida no âmbito da CRE, que acompanhou as medidas de resposta do Itamaraty e a abertura do painel na OMC. A ordem executiva vinculou supostos déficits e barreiras tarifárias e não-tarifárias a políticas estrangeiras que prejudicariam salários domésticos e consumo, afirmando que tais condições configuram uma ameaça “incomum e extraordinária” à segurança nacional e à economia dos EUA, declarando emergência nacional.

A mesma ordem instituiu tarifas ditas “recíprocas” sobre importações de diversos países, inclusive do Brasil, consistindo em: I) Tarifa *ad valorem* de 10% sobre todas as importações de parceiros comerciais, vigente a partir de 5 de abril de 2025; II) Tarifas *ad valorem* específicas por país, variando de 11% a 50%, conforme o Anexo I da *Executive Order* 14257, aplicáveis a partir de 9 de abril de 2025. O Brasil não foi incluído no Anexo I, sendo, então, submetido à tarifa padrão de 10%.

Posteriormente, em 9 de abril de 2025, foi publicada a *Executive Order* 14266, suspendendo temporariamente, por 90 dias, as tarifas adicionais para países do Anexo I, exceto China, suspensão esta prorrogada até 1º de agosto de 2025 por meio da *Executive Order* 14316. Em 9 de julho de 2025, o Presidente dos EUA enviou carta ao Presidente do Brasil comunicando que, a partir de 1º de agosto de 2025, seriam impostas tarifas de importação de 50% sobre todos os produtos brasileiros. O fundamento apresentado não se relaciona com relações econômicas bilaterais ou com obrigações internacionais dos EUA, mas sim com: I) o julgamento do ex-Presidente Jair Bolsonaro; II) supostos ataques à liberdade de expressão e direitos eleitorais de cidadãos americanos; III) alegados déficits comerciais que, na realidade, não existem (os EUA possuem superávit com o Brasil).

Em 15 de julho de 2025, o USTR iniciou investigação com base na Section 301, sobre supostas práticas comerciais brasileiras “injustas” e alegados ataques a empresas de mídia social norte-americanas. Em 30 de julho de 2025, a *Executive Order* "Addressing Threats to the United States by the Government of Brazil" reiterou as alegações anteriores e impôs tarifas adicionais de 40%, resultando em importações brasileiras sujeitas a tarifas totais de 50%. Conforme o governo dos EUA, as tarifas norte-americanas são fundamentadas nos seguintes instrumentos legais: ***International Emergency Economic Powers Act (IEEPA); National Emergencies Act (NEA); Trade Act de 1974, Sections 301 e 604; Memorando Presidencial de 13/02/2025; Executive Orders 14257, 14266 e 14316; Cartas e comunicados da Casa Branca sobre emergência nacional; Orientações da U.S. Customs and Border Protection.***

Durante a reunião com o Embaixador Philip Fox-Drummond Gough, o diplomata realizou comentários sobre o panorama do comércio global, com o enfraquecimento do sistema multilateral de comércio, especialmente sob o pilar de regras, um dos únicos ainda resistentes, diante da paralisação do Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio. Fomos então informados,<sup>71</sup> liderado pelo Embaixador em questão, questionando a imposição de tarifas dos Estados Unidos sobre os produtos brasileiros. O registro da reunião demonstra a importância de o Senado acompanhar e apoiar a diplomacia econômica em defesa do sistema multilateral de comércio.

Espera-se que a argumentação esposada pela nossa diplomacia comercial venha a conferir o impulso político decisivo para a reversão das tarifas norte-americanas, reafirmando o compromisso histórico do país com a legalidade internacional e com o fortalecimento da OMC, especialmente em razão de:

**Violação do Artigo I:1 do GATT 1994:** Ao isentar certos parceiros comerciais e impor tarifas adicionais sobre produtos brasileiros, os EUA não concedem ao Brasil vantagens equivalentes àquelas concedidas a outros membros, violando o princípio de Nação Mais Favorecida.

**Violação do Artigo II:1(b) do GATT 1994:** As tarifas impostas ultrapassam os limites vinculados na Lista de Concessões dos EUA, sem justificativa legal, e não respeitam obrigações tarifárias existentes.

---

<sup>71</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news25\\_e/ds640rfc\\_11aug25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds640rfc_11aug25_e.htm)

**Violação do Artigo II:1(a) do GATT 1994:** Como consequência, o tratamento aos produtos brasileiros não é equivalente ao previsto para outros membros, caracterizando discriminação tarifária.

**Violação do Artigo 23.1 do DSU:** Os EUA buscam compensação por supostas violações ou prejuízos através de tarifas, em vez de utilizar os mecanismos de solução de controvérsias da OMC, contrariando o DSU.

**Violação do Artigo 23.2(a) do DSU:** Determinaram, unilateralmente, a ocorrência de violações e prejuízos a seus interesses comerciais, sem recorrer aos procedimentos da OMC.

**Nulificação ou Prejuízo de Benefícios (Artigo XXIII:1 do GATT 1994):** As tarifas adicionais afetam os benefícios econômicos que o Brasil possui sob o GATT, causando prejuízo direto à sua economia.

No curso do encontro com o Embaixador Philip Fox-Drummond, foi mencionada a positiva abertura de novas rodadas de negociação do Brasil e outros países, bem como a conclusão exitosa e a assinatura do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), o qual conforma um mercado de quase 300 milhões de consumidores. Em conjunto com o Acordo MERCOSUL-União Europeia, o MERCOSUL passará a ter acesso preferencial aos principais mercados do continente europeu. Nesse sentido, é importante avançar rapidamente no processo de internalização dos documentos.

Ademais, o Embaixador destacou que Brasil está empenhado em concluir proximamente as negociações com os Emirados Árabes Unidos, em retomar as negociações com o Canadá e expandir os acordos existentes com México e Índia, entre outras frente negociadoras. Na condição de GT, destacamos a necessidade de aprofundamento do atual Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a Índia, transformando-o em Acordo de Livre Comércio. Esse pleito também encontrou respaldo por parte dos representantes da Confederação Nacional da Indústria. Os números do comércio entre Brasil e Índia mostram que ainda há muito espaço para crescimento. No entanto, a Índia representa apenas 2% das exportações brasileiras e 3,3% das importações do Brasil. Não faz sentido que seja tão incipiente.

Avalia-se positivamente a declaração do Ministro Mauro Vieira de que a assinatura do acordo entre o Mercosul e o Emirados Árabes Unidos (EAU) se dará nesse ano, sob a

presidência brasileira do bloco. Desde 2008, os EAU constam entre os três principais parceiros do Brasil no Oriente Médio, atrás apenas de Arábia Saudita e, ocasionalmente, da Turquia, o que reforça a importância do país para o nosso comércio internacional.

Durante a reunião com o Embaixador Philip, tomou-se conhecimento do andamento das negociações entre o Mercosul e o Canadá, que retoma as tratativas e a relevância desse processo para o fortalecimento da competitividade brasileira e a geração de novas oportunidades de investimento e emprego. Essa retomada das tratativas com o Canadá foi interpretada, nas reuniões subsequentes do GT, como passo relevante para reposicionar o Brasil nas cadeias de valor da América do Norte.

Como Casa da Federação, o Senado deve acompanhar e contribuir para sustentar os avanços alcançados nas tratativas bilaterais. Ao apoiar a aproximação entre Brasil e Canadá, a CRE reafirma seu papel na promoção de uma inserção internacional ativa, diversificada e comprometida com os valores de cooperação e fortalecimento do sistema multilateral de comércio.

Também fomos informados sobre os avanços obtidos na recente reunião entre o vice-presidente e ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Geraldo Alckmin, e a presidente do México, Claudia Sheinbaum, que resultaram na assinatura de documento para dar início às tratativas dos acordos vigentes de comércio exterior e investimentos recíprocos entre Brasil e México. Conforme destacou a CNI durante a reunião temática, a atualização dos acordos ACE-53 e ACE-55 (Acordos de Complementação Econômica) é essencial para o fortalecimento da indústria e para o reequilíbrio do comércio regional. Trata-se de um passo fundamental, que projeta a relação bilateral para uma nova etapa de cooperação estratégica, com cronograma de trabalho já estabelecido até julho de 2026.

Atualmente, o comércio bilateral, que alcançou uma corrente de US\$ 13,6 bilhões em 2024, está amparado pelos Acordos de Complementação Econômica (ACE-53 e ACE-55). Todavia, a cobertura limitada do ACE-53, que contempla apenas 12% do fluxo comercial, demonstra a necessidade de sua atualização e expansão. É relevante o esforço do governo brasileiro em alinhar-se com o México na busca por maior complementaridade econômica, especialmente em um contexto de fragmentação do comércio internacional, reconhecendo que esse avanço trará benefícios diretos a trabalhadores, empresas e consumidores de ambos os

países, além de fortalecer a posição conjunta de Brasil e México como motores do desenvolvimento latino-americano.

Também na temática dos acordos trazidos à tona pelo Embaixador Philip, destaca-se que o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e Singapura, assinado em 7 de dezembro de 2023, no Rio de Janeiro, representa um marco estratégico da política comercial brasileira. O acordo consolida-se como um instrumento abrangente, que cobre não apenas o comércio de bens e serviços, mas também investimentos, além de incorporar compromissos de última geração em áreas como facilitação de comércio, propriedade intelectual, compras governamentais e comércio eletrônico. Singapura é hoje o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia, atrás apenas da China, o que reforça a relevância estratégica desse acordo para a diversificação de mercados e para a inserção internacional do Brasil. O Senado Federal aguarda o envio da Mensagem Presidencial que submeterá o acordo à apreciação do Congresso Nacional e a presidência da CRE manifesta, desde já, que este instrumento contará com amplo apoio e tratamento célere.

Consideram-se igualmente importantes as negociações em curso para a celebração de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e o Líbano, reconhecendo o potencial estratégico da parceria para a expansão e diversificação das relações comerciais entre as duas nações. Essa aproximação consolida o papel histórico do Brasil na promoção de laços com o Oriente Médio e na valorização de sua diáspora. Destacamos a relevância de dar continuidade às tratativas e solicitamos que o governo brasileiro reforce seu apoio político e diplomático, conferindo maior prioridade a esse processo no âmbito da presidência *pro tempore* do Mercosul. Nesse sentido, a conclusão do acordo representará não apenas uma oportunidade de fortalecimento econômico e comercial, mas também um passo importante para estreitar os laços históricos e culturais que unem o Brasil à comunidade libanesa.

O Encontro com o Embaixador Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto (17<sup>a</sup> Reunião do GTCRE-2025, no dia 15 de julho de 2025), representou um marco de reflexão estratégica sobre a política comercial brasileira. O encontro confrontou o país com seus limites estruturais e institucionais, mas também com as oportunidades emergentes em um cenário global em transição. A trajetória da diplomacia econômica brasileira revela que a inserção internacional sempre espelhou o próprio processo de construção do Estado nacional. Se no século XIX a

diplomacia consolidou fronteiras e reconhecimento político, no século XXI ela se converte em instrumento de soberania econômica, articulando comércio, ciência, tecnologia e inovação.

O governo tem buscado reposicionar o Brasil no tabuleiro geoeconômico global, diversificando parcerias e aproximando-se de regiões como África e América Latina, nas quais o país possui vantagens culturais e diplomáticas.

Essa reorientação reflete um entendimento pragmático: os mercados tradicionais da Europa e dos Estados Unidos já se encontram maduros, enquanto as economias emergentes oferecem margens mais amplas para cooperação produtiva e inovação. Entretanto, essa ambição enfrenta uma disputa crescente por espaço político e econômico. Potências médias como China, Índia e Turquia expandem sua presença na África e na Ásia por meio de investimentos em infraestrutura e crédito, o que exige do Brasil credibilidade institucional, coordenação público-privada e coerência estratégica. A diplomacia comercial, para se afirmar, precisa traduzir acordos políticos em resultados concretos de comércio e investimento, amparados por planejamento e recursos. O debate revelou uma assimetria preocupante entre ambição e orçamento.

A rede de promoção comercial do Itamaraty, composta por 128 SECOMs, constitui ativo essencial, mas opera com recursos muito aquém das demandas de internacionalização. Conforme destacado pelo Embaixador Laudemar, o fortalecimento dessa rede demanda acompanhamento orçamentário e político do Congresso Nacional, uma vez que o subfinanciamento fragiliza a capacidade do Estado de prospectar mercados e acompanhar tendências tecnológicas. A diplomacia econômica, para ser efetiva, necessita de sustentação institucional e orçamentária compatível com a complexidade de seus objetivos. O panorama de mercados apresentado reforça que a diversificação é condição de segurança econômica e permanecer dependente de poucos parceiros e de uma pauta concentrada em commodities é perpetuar vulnerabilidades históricas.

Paralelamente, a discussão sobre salvaguardas em acordos internacionais e defesa de ativos estratégicos, como a Embraer, evidencia a importância de proteger setores sensíveis frente ao novo protecionismo global. A preservação dessas capacidades industriais é parte integrante do projeto nacional de autonomia tecnológica. Essa pauta, debatida no encontro com o Itamaraty, conecta-se diretamente ao eixo da política industrial analisado na seção anterior. A reunião reiterou, ainda, o papel decisivo do setor privado como parceiro da diplomacia

econômica. Entidades como CNI, CNA e SEBRAE ampliam o alcance da política externa ao conectar empresas brasileiras a redes internacionais.

O apoio a micro e pequenas empresas e à liderança feminina nas exportações foi corretamente identificado como dimensão estratégica, não apenas social. Essas frentes tornam a inserção internacional mais inclusiva e sustentável, em linha com os princípios de diplomacia econômica moderna. Por fim, a reunião reforçou o fio condutor da política comercial contemporânea: diversificação, inovação e coordenação estatal. Sem inovação tecnológica e sem financiamento adequado, o país permanecerá restrito ao papel de exportador primário. A diplomacia brasileira precisa consolidar-se como diplomacia tecnológica e de valor agregado, negociando ciência, cooperação digital, sustentabilidade e investimentos em energia limpa.

A transição do sistema multilateral, diante da paralisação da OMC, impõe ao Brasil um repositionamento pragmático: o fortalecimento de acordos bilaterais e regionais como instrumentos de inserção imediata, sem abandonar o multilateralismo, mas buscando protagonismo adaptativo.

Em síntese, a 17<sup>a</sup> Reunião do GTCRE-2025 confirmou que a diplomacia comercial brasileira está em processo de amadurecimento institucional. Deixa de ser essencialmente reativa e passa a constituir instrumento de desenvolvimento e projeção estratégica, unindo Estado, empresas e inovação em torno de um mesmo objetivo: reafirmar o Brasil como ator global competitivo, sustentável e tecnologicamente soberano.

Na reunião com o Fonplata, ficou claro que a instituição tem desempenhado papel decisivo no financiamento de projetos de integração e desenvolvimento sustentável na América do Sul, atuando como parceiro complementar aos grandes bancos multilaterais, como o BID e a CAF. Destacamos que o Fonplata se diferencia por seu foco em projetos de médio porte, de execução ágil e de alto impacto social, o que o torna instrumento estratégico para o fortalecimento das cadeias produtivas regionais, a integração fronteiriça e o apoio a pequenos e médios municípios.

A ampliação da cooperação entre o Brasil e o Fonplata é importante, pois a natureza cooperativa do banco o posiciona como canal de financiamento particularmente relevante para administrações subnacionais, frequentemente limitadas no acesso a crédito internacional.

Cabe ao Senado Federal acompanhar e estimular a plena utilização dos instrumentos oferecidos pelo Fonplata, em especial: a expansão de linhas voltadas à infraestrutura verde, ao desenvolvimento urbano sustentável e às políticas de gênero; o uso de fundos fiduciários e cofinanciamentos que viabilizem projetos regionais de alto retorno social; e o fortalecimento da articulação entre o banco, o Executivo e os entes federativos, de modo a traduzir oportunidades financeiras em resultados concretos para a população. No campo da governança, o Fonplata encontra-se em processo de expansão institucional e ingresso de novos membros, o que reforça a importância de o Legislativo acompanhar a evolução de sua estrutura de capital e garantir a manutenção da influência brasileira no processo decisório. Ressalta-se, ainda, que a eventual adesão de países como Chile e Peru, centrais para a consolidação da Rota Bioceânica, deverá ser acompanhada de perto, dado seu impacto direto sobre a competitividade logística do Centro-Oeste e sobre a integração sul-americana.

Também foram recebidos representantes da Câmara de Comércio Internacional (ICC), 26<sup>a</sup> Reunião GTCRE, no dia 19 de agosto de 2025, cujas contribuições se mostraram especialmente relevantes. Ainda que o diálogo com a ICC tenha se concentrado no Eixo 1, relativo às políticas industriais e de integração produtiva, suas manifestações revelaram pontos de convergência com as discussões deste Eixo, sobretudo no tocante à necessidade de modernização regulatória, redução de barreiras não tarifárias e harmonização de padrões com os marcos da OCDE. Tais observações reforçam uma percepção compartilhada por diversos atores da cadeia produtiva nacional, para quem o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) deve ser compreendido não apenas como um processo técnico de alinhamento normativo, mas como uma estratégia de inserção global capaz de elevar o padrão de governança, atrair investimentos e consolidar a credibilidade do país como parceiro comercial previsível e competitivo.

De fato, a adesão do Brasil à OCDE se constitui em um dos debates mais relevantes da agenda de política externa e econômica do país. Desde que Colômbia (2020) e Costa Rica (2021) se tornaram membros plenos, o Brasil passou a ocupar posição estratégica nesse processo. O chamado “roteiro de adesão” (*roadmap*), aprovado em 2022, estabelece as etapas para que o candidato demonstre convergência com os instrumentos normativos da organização. Nesse contexto, cabe ao Brasil comprovar, em diálogo constante com os comitês temáticos da OCDE, a consistência e efetividade de suas políticas públicas em áreas essenciais como governança, economia, comércio, meio ambiente e educação.

A aproximação brasileira com a OCDE não é recente. Iniciada em 1991, com a primeira missão do Itamaraty à entidade, essa relação ganhou corpo em 1999, quando o país passou a participar regularmente das reuniões ministeriais. Em 2007, o Brasil foi convidado a desenvolver um “engajamento ampliado” com a organização, posteriormente consolidado com a condição de parceiro-chave (*key partner*). Esse protagonismo se reflete na participação ativa em diversos comitês e grupos de trabalho, envolvendo desde tributação e finanças até ciência, tecnologia, educação (com destaque para o PISA<sup>72</sup>), meio ambiente, saúde, agricultura, comércio e combate à corrupção.

Outro indicador da seriedade do compromisso brasileiro é o processo de internalização dos instrumentos da OCDE. Desde o pedido formal de adesão, em 2017, o Brasil já incorporou boa parte dos instrumentos do *acquis* da organização, o maior número entre os países que ainda não são membros. Essa convergência normativa sinaliza não apenas alinhamento técnico, mas também a disposição de harmonizar práticas nacionais com padrões globais reconhecidos.

Atualmente, o processo de adesão do Brasil à OCDE encontra-se em fase de reavaliação pelo Executivo, com ritmo mais lento em relação aos anos anteriores. Ainda assim, a adesão permanece como passo estratégico para o fortalecimento da governança pública, a ampliação da previsibilidade regulatória e a atração de investimentos de longo prazo. O alinhamento às boas práticas da organização é amplamente reconhecido como instrumento de aprimoramento institucional e de inserção qualificada nas cadeias globais de valor. Diante da importância estrutural desse processo, recomenda-se que o Brasil mantenha a trajetória de convergência normativa e reforce o compromisso político com a adesão, de modo a assegurar que o ingresso na OCDE contribua para consolidar um ambiente econômico mais competitivo, transparente e integrado ao sistema multilateral.

#### 5.4 Avaliação crítica doutrinária

No Brasil e em boa parte da América Latina, a trajetória conjunta entre comércio e crescimento revelou-se menos linear do que em outras regiões do mundo, especialmente em razão de um descompasso: o comércio evoluiu, mas o ritmo de crescimento do PIB permaneceu

---

<sup>72</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) busca avaliar estudantes com idade de 15 anos em matérias como Leitura, Matemática e Ciências, em países selecionados.

limitado. As contradições, quando comparadas às economias desenvolvidas, tornaram-se ainda mais marcantes. O modelo de substituição de importações, que por décadas impulsionou a industrialização e a modernização produtiva, teve seus efeitos positivos gradualmente reduzidos. Seu esgotamento, embora perceptível desde os anos 1970, só seria amplamente reconhecido com o acúmulo de desequilíbrios na década seguinte.

Os choques do petróleo, as crises sucessivas do balanço de pagamentos e a estagnação dos anos 1980 aprofundaram as fragilidades do modelo e retardaram o delineamento de uma nova estratégia de inserção internacional. Nesse cenário, a liberalização comercial foi introduzida de forma relativamente abrupta, com caráter unilateral e sobre uma base econômica ainda pouco aberta. As medidas fizeram parte de um amplo conjunto de reformas orientadas à estabilização macroeconômica e à abertura competitiva das economias latino-americanas.

A história do comércio e do crescimento no Brasil, portanto, desenha-se com contornos próprios. Reflete as especificidades de nossa estrutura produtiva e de nossa trajetória de desenvolvimento. Desde o pós-Guerra, o país alternou períodos de forte expansão e fases de retração, nem sempre acompanhados por igual dinamismo do comércio exterior. Crises cambiais, desequilíbrios fiscais e instabilidade macroeconômica pontuaram esse percurso, que foi do “milagre” à estagnação antes da abertura dos anos 1990.

Desde então, o Brasil tem buscado consolidar a estabilidade econômica e construir as bases de um crescimento mais sustentado. A inter-relação entre comércio e desenvolvimento ocupou lugar central no pensamento econômico nacional. De fato, o crescimento econômico permanece elemento vital para as economias em desenvolvimento, uma vez que é o caminho que permite a convergência em direção às fronteiras tecnológicas e de bem-estar das economias avançadas. Além disso, um crescimento sustentado contribui para ampliar o emprego, melhorar a distribuição de renda e fortalecer a estabilidade macroeconômica.

A condução das negociações comerciais brasileiras dá concretude à política de comércio exterior do País, refletindo sua orientação estratégica quanto à inserção internacional e ao equilíbrio entre abertura de mercados e proteção de interesses nacionais. A configuração dessa última passou, desde o final dos anos 1980, por um processo de profunda reestruturação, marcado pela transição de um modelo centralizado e intervencionista para um arranjo institucional fragmentado e interministerial.

Até o fim da década de 1980, prevaleceu o chamado modelo Cacex, caracterizado pela concentração do poder normativo, regulatório e operacional na Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil. A Cacex funcionava como uma superagência estatal responsável tanto pela formulação quanto pela execução das políticas de comércio, incluindo promoção, financiamento e administração de incentivos fiscais e creditícios. Vinculada formalmente ao Ministério da Fazenda, mas atuando como Secretaria-Geral do Conselho de Comércio Exterior (Concex), a Cacex exerceu, simultaneamente, funções regulatórias, financeiras e operacionais, constituindo uma estrutura funcional ao paradigma de industrialização por substituição de importações vigente no período.

Esse modelo de centralização funcional, embora eficaz para administrar a proteção setorial e diversificar exportações, começou a perder coerência diante da crise macroeconômica dos anos 1980 e da mudança de orientação da política econômica, que passou a valorizar a abertura comercial e a redução do papel do Estado.

A extinção da Cacex em 1990, no governo Collor, simbolizou a ruptura com o paradigma anterior e inaugurou um período de transição institucional marcado por indefinição de competências e fragmentação decisória. O processo coincidiu com a adesão do Brasil a novos condicionantes externos, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), o aprofundamento do Mercosul e as restrições fiscais internas, que reduziram o espaço de manobra para políticas de incentivo direto à exportação.

Nos anos 1990, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) assumiu as atribuições operacionais e normativas da política comercial, enquanto o Ministério da Fazenda manteve prerrogativas sobre política tributária e tarifária. A ausência de uma autoridade coordenadora clara resultou num ambiente institucional de sobreposição e baixa coordenação, que viria a ser parcialmente corrigido pela criação, em 1995, da Câmara de Comércio Exterior (Camex).

A Camex foi concebida para integrar e coordenar a ação governamental em matéria de comércio exterior, superando a fragmentação decisória entre ministérios. Inicialmente de caráter consultivo, teve suas competências ampliadas em 2001, passando a exercer funções deliberativas e normativas sobre diretrizes de política, alterações tarifárias e mecanismos de financiamento e promoção das exportações. Entretanto, o modelo emergente revelou fragilidades estruturais persistentes.

A ausência de consenso estratégico sobre o papel das exportações na estratégia de desenvolvimento nacional e a superposição de competências entre órgãos minaram a coerência da política comercial. A liberalização econômica impôs novos condicionantes, como as restrições fiscais e os compromissos internacionais assumidos, que inviabilizaram o modelo concentrado da “Era Cacex”, sem, contudo, consolidar um novo arranjo institucional plenamente funcional.

Assim, a evolução institucional da política comercial brasileira, desde os anos 1990, reflete um movimento de desconcentração formal e fragmentação prática, no qual a coordenação interministerial permanece sendo o principal desafio<sup>73</sup>.

O comércio internacional é visto como canal de difusão tecnológica e mecanismo de escala para inovação. As importações de bens de capital e insumos tecnológicos permitem aumentar a produtividade doméstica, enquanto a concorrência externa estimula o aperfeiçoamento produtivo interno. Contudo, os efeitos do comércio sobre o crescimento são condicionais: países com baixa capacidade inovativa e escassez de capital humano tendem a capturar ganhos menores ou mesmo negativos.

Assim, o debate contemporâneo desloca o foco da abertura em si para a qualidade das políticas complementares, educacionais, industriais e financeiras, que determinam se o comércio atuará como vetor de convergência ou de dependência. Ainda que o debate permaneça aberto, é possível identificar um consenso emergente: As teorias tradicionais permanecem úteis para explicar padrões básicos de especialização, mas são insuficientes para compreender as forças dinâmicas da economia global; as novas teorias de comércio e as abordagens endógenas de crescimento introduzem variáveis cruciais, inovação, capital humano e difusão tecnológica, que redefinem as “vantagens comparativas” em termos dinâmicos, e não apenas estáticos; a abertura comercial qualificada, combinada com políticas industriais e tecnológicas coerentes, é o caminho que melhor potencializa os efeitos de longo prazo sobre produtividade e renda.

Por fim, a dimensão macrofinanceira, especialmente no caso de economias emergentes, precisa ser incorporada às análises, dado o papel das restrições externas,

---

<sup>73</sup> VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto M. *A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro: BNDES, s/d. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/.../A%20Institucionalidade%20da%20pol%C3%ADtica%20Brasileira%20de%20Com%C3%A9rcio%20Exterior.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

volatilidade cambial e fluxos de capital sobre a competitividade e a estabilidade da política comercial.

Em abril de 2025, o governo dos Estados Unidos anunciou um amplo pacote tarifário denominado “Liberation Day” que impôs uma tarifa básica de 10% sobre quase todas as importações estrangeiras e incluiu níveis superiores específicos para determinados países, sob a justificativa de corrigir déficits comerciais persistentes. Para o Brasil essa medida adquiriu importância especial, pois inseriu a sua política comercial bilateral em um novo cenário de tensão tarifária e reações recíprocas, motivação que deu origem à criação deste Grupo de Trabalho. A partir dessa mudança estrutural no ambiente internacional de comércio, torna-se imperativo analisar as relações entre Brasil e Estados Unidos.

Conforme explica Lia Baker Valls Pereira<sup>74</sup>, o padrão de comércio internacional é tradicionalmente explicado pela teoria econômica das vantagens comparativas, seja na formulação ricardiana, centrada na produtividade do trabalho, seja na versão neoclássica, baseada na dotação de fatores de produção. Contudo, a economia política do comércio acrescenta uma dimensão essencial a essa leitura, ao compreender que as relações comerciais não são meramente trocas entre agentes econômicos, mas relações entre Estados, moldadas por políticas externas e domésticas, pelas estratégias de internacionalização das empresas e pela formação de parcerias estratégicas. É nesse contexto que o Brasil, ao afirmar-se como um *global trader* e defensor da multipolaridade, passa a se inserir de forma mais explícita na rivalidade sino-americana, especialmente a partir de 2019.

O comércio exterior brasileiro passou, nas últimas duas décadas, por uma transformação estrutural que redefiniu seus eixos geográficos e estratégicos. A política comercial do período consolidou-se como instrumento de projeção internacional do país, combinando diplomacia econômica, integração produtiva e busca por novos mercados. Durante boa parte dos anos 2000, o Brasil concentrou esforços na integração sul-americana e nas coalizões Sul-Sul, ancorando sua atuação externa em uma visão de multipolaridade e em alianças entre países em desenvolvimento. A aproximação com a África e a América Latina marcou essa etapa, caracterizada pelo fortalecimento do Mercosul e pela criação de fóruns como o IBAS e o BRICS. A partir de 2018, a agenda ganhou nova orientação. O ingresso na OCDE

---

<sup>74</sup> PEREIRA, Lia Valls; HIRST, Monica (orgs.). *As Relações Brasil–Estados Unidos no Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Ministério das Relações Exteriores, 2024.

passou a simbolizar a convergência regulatória com as economias avançadas e um reposicionamento estratégico da política de comércio exterior. Essa inflexão coincidiu com o auge do protagonismo chinês, que alterou de forma duradoura a geografia das trocas internacionais.

Em 2001, os Estados Unidos absorviam quase um quarto das exportações brasileiras, enquanto a China representava apenas 3,3%. Em menos de uma década, o cenário se inverteu: a China ultrapassou os Estados Unidos em 2009 e, em 2023, respondeu por mais de 30% das exportações nacionais. No mesmo ano, os EUA ficaram com pouco menos de 11%. A inversão também se verificou nas importações, 21,1% oriundas da China e 15,8% dos Estados Unidos, consolidando o país asiático como principal parceiro comercial do Brasil. Esse realinhamento não resultou de decisões bilaterais específicas, mas de um choque externo positivo conhecido como “efeito China”: a entrada do país na OMC em 2001 e seu crescimento médio de quase 10% ao ano elevaram a demanda global por commodities agrícolas e minerais, reforçando as vantagens comparativas brasileiras nesses segmentos.

Desde 2009, a balança comercial brasileira tem sido superavitária em relação à China e deficitária diante dos Estados Unidos. Em 2023, o superávit com a China alcançou 51,1 bilhões de dólares, mais da metade do saldo total do país, enquanto o déficit com os EUA foi de cerca de um bilhão. Entre 2001 e 2011, os termos de troca brasileiros melhoraram 34%, impulsionados principalmente pelas exportações para o mercado chinês, que cresceram 161%, frente a 27% para o mercado norte-americano. Por outro lado, essa expansão acentuou a vulnerabilidade da pauta exportadora. Três produtos, minério de ferro, soja em grão e petróleo bruto, responderam por 75% das exportações brasileiras à China em 2023, contra 59% em 2005. A participação da indústria de transformação nas vendas externas caiu de 80% no início dos anos 2000 para 56% no quinquênio recente, evidenciando o risco de reprimarização e a necessidade de políticas industriais e tecnológicas capazes de sustentar o valor agregado das exportações.

Os Estados Unidos continuam a exercer papel relevante na estrutura do comércio exterior brasileiro, sobretudo como contrapeso à tendência de primarização observada nas últimas décadas. A participação da indústria de transformação nas exportações brasileiras para o mercado norte-americano manteve-se elevada, caindo de 95,9% em 2001 para 78,8% em 2022, redução menos acentuada que a média global, que atingiu 54,3%. Em 2023, os três

principais produtos exportados para os EUA responderam por 31,3% do total, dois deles manufaturados. No campo dos serviços e dos investimentos, a presença americana segue predominante. Em 2022, o estoque de investimento direto dos Estados Unidos no Brasil alcançou 228,8 bilhões de dólares, contra 36,7 bilhões da China. Entre 2002 e 2023, as entradas de capital de origem norte-americana somaram 164,7 bilhões de dólares, enquanto as chinesas ficaram em 4,6 bilhões.

A orientação da política comercial brasileira entre 2003 e 2018 privilegiou o multilateralismo e a integração regional. Nesse período, o Brasil desempenhou papel central nas negociações da Rodada Doha, lançada em 2001 sob o tema “Comércio e Desenvolvimento”. A criação do G20 agrícola, em 2003, fortaleceu a capacidade de barganha dos países em desenvolvimento diante dos Estados Unidos e da União Europeia. A paralisação das negociações e o bloqueio do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC pelos EUA, a partir de 2016, simbolizaram o esgotamento do sistema multilateral de comércio e o declínio da era do consenso representada pelo QUAD (EUA, União Europeia, Canadá e Japão). Nesse mesmo contexto, o grupo dos BRICS consolidou-se como alternativa de influência, defendendo reformas no FMI e no Banco Mundial e questionando a legitimidade do sistema de Bretton Woods.

A busca pela adesão à OCDE, adotada a partir de 2018, marcou uma inflexão estratégica. O país substituiu a lógica de coalizões Sul-Sul pela tentativa de inserção nos círculos centrais da governança econômica global, aproximando-se dos parâmetros regulatórios das economias desenvolvidas.

Em paralelo, as negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram abandonadas em 2005, e os Estados Unidos passaram a priorizar acordos de “nova geração”, os chamados OMC Plus, que abrangiam serviços, investimentos e propriedade intelectual. Iniciativas como o Trans-Pacific Partnership (TPP) e o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) expressavam o esforço americano de harmonizar regras e conter a expansão chinesa, mas foram descontinuadas durante o governo Trump.

No plano bilateral, o Acordo de Cooperação Econômica e Comercial (ATEC), firmado em 2011, teve resultados limitados, contrastando com o dinamismo da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban), criada em 2004, que estruturou um plano decenal de cooperação e consolidou canais permanentes de diálogo político e

econômico. O alinhamento ideológico entre 2018 e 2022 com Washington não se traduziu em ganhos econômicos expressivos. O Brasil concedeu cotas de importação de trigo e etanol aos Estados Unidos sem obter contrapartidas equivalentes, embora tenha modernizado a agenda de facilitação de comércio com a assinatura do Protocolo ATEC, em 2020.

No âmbito multilateral, o país manteve posição pragmática: apesar da afinidade política com os EUA, uniu-se à China e à União Europeia para criar o Acordo de Arbitragem Temporário (MPIA), mecanismo alternativo ao bloqueio norte-americano do Órgão de Apelação da OMC. Ainda assim, o governo brasileiro optou por renunciar ao Tratamento Diferenciado e Especial, instrumento tradicional de defesa dos países em desenvolvimento, em troca de apoio político à candidatura de adesão à OCDE. As sanções impostas pelos Estados Unidos a Pequim acabaram favorecendo o Brasil, que ampliou suas exportações de soja. Já a tentativa americana de vetar a tecnologia 5G da Huawei no mercado brasileiro não prosperou, preservando a competitividade chinesa no setor e confirmando a postura pragmática da política comercial brasileira.

Em 2023, o Brasil retomou uma diplomacia voltada à multipolaridade. Nesse contexto, observou-se convergência com o governo Biden em temas como transição energética, direitos trabalhistas e mudanças climáticas, materializada na Parceria Brasil–EUA pelo Direito dos Trabalhadores. Apesar dessa aproximação temática, persistiram divergências em questões de política internacional, especialmente em relação à guerra na Ucrânia e ao conflito Israel–Hamas.

No mesmo período, o Brasil avaliou, mas optou por não aderir à Parceria das Américas para a Prosperidade Econômica (APEP), lançada pelos EUA em 2022. A iniciativa tem sido interpretada em Washington como instrumento de reorganização das cadeias produtivas regionais e de contenção da influência chinesa, reforçada por políticas americanas de *friendshoring* e *nearshoring*, voltadas sobretudo a países com acordos de livre comércio, como o México. Ainda assim, o país reforçou sua estratégia de multipolaridade ativa. Em 2024, concluiu o acordo Mercosul–União Europeia e firmou 37 acordos com a China.

A política industrial dos Estados Unidos oferece contexto adicional à dinâmica comercial bilateral. A adoção explícita de instrumentos industriais por uma economia avançada, justificada pela competição com a China, pela pandemia e pela agenda climática, marca um novo paradigma. Leis como o *Infrastructure Investment and Jobs Act* (US\$ 415 bilhões), o

*CHIPS and Science Act* (US\$ 280 bilhões) e o *Inflation Reduction Act* (IRA, US\$ 370 bilhões) configuram um protecionismo de novo tipo, sustentado por incentivos fiscais e cláusulas de conteúdo local (“Buy American”). Embora esses programas possam beneficiar as exportações brasileiras de insumos e equipamentos de construção civil, tendem a restringir o espaço do país no mercado de biocombustíveis e etanol, em virtude dos subsídios à produção doméstica americana.

A consolidação da China como principal destino das exportações brasileiras redefiniu o eixo geoeconômico do comércio exterior nacional. Ainda assim, os Estados Unidos permanecem como parceiro estratégico, sustentados pela diversidade de seu mercado, pela densidade tecnológica de suas importações e pelo volume expressivo de investimentos diretos no Brasil. A política externa brasileira, assentada em uma postura de neutralidade pragmática, busca compatibilizar interesses em múltiplas frentes, preservando o acesso simultâneo aos mercados asiático e ocidental. Esse equilíbrio tem permitido ao país projetar-se como voz de moderação em um ambiente internacional fragmentado, reafirmando sua defesa da multipolaridade e do fortalecimento das instituições multilaterais. Nesse contexto, o reforço do papel da Organização Mundial do Comércio e a adoção de uma estratégia de autonomia negociada configuram-se como pilares centrais para a preservação dos interesses nacionais, a ampliação da capacidade de barganha e a consolidação do Brasil como ator estável e construtivo na governança global do comércio.

Conforme analisa José Sarquis<sup>75</sup>, desde a década de 1970, o comércio exterior brasileiro tem passado por transformações profundas. As exportações, inicialmente concentradas em poucos produtos primários, expandiram-se em volume e diversificação, superando as importações em ritmo médio de crescimento e ultrapassando a própria evolução do PIB. Em termos reais, o comércio internacional cresceu cerca do dobro da produção interna, o que reflete o aumento progressivo da abertura econômica, medida pela razão entre corrente de comércio e PIB, que passou de aproximadamente 12% nos anos 1970 para 25% no final da primeira década dos anos 2000. Esse movimento indica a transição de um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno, típico do período de substituição de importações, para outro de integração crescente aos fluxos mundiais de bens e capitais. Apesar disso, o crescimento econômico não acompanhou integralmente o dinamismo do comércio: o

---

<sup>75</sup> SARQUIS, Sarquis José Buainain. *Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 248 p. ISBN 978-85-7631-335-9.

PIB brasileiro expandiu-se a taxas inferiores à média mundial e à das economias emergentes, o que sugere a persistência de entraves estruturais que limitam a transformação das oportunidades externas em ganhos sustentáveis de produtividade e renda. Esse descompasso revela a natureza assimétrica da inserção brasileira no comércio global. Embora a liberalização comercial dos anos 1990 tenha ampliado a participação do país nas trocas internacionais, a economia permaneceu dependente de fatores internos, como o investimento doméstico e o consumo, para sustentar o crescimento.

O período mais recente apresentou maior estabilidade e redução da volatilidade, resultado de políticas macroeconômicas voltadas ao controle inflacionário e à solidez fiscal. Ainda assim, o impacto da abertura sobre o crescimento continuou condicionado à estrutura da pauta exportadora e à composição das importações, especialmente no que se refere aos bens de capital e intermediários. O comércio exterior tornou-se quantitativamente mais relevante, mas qualitativamente ainda insuficiente para induzir um ciclo duradouro de crescimento sustentado pela produtividade e pela inovação.

A análise intertemporal das relações entre o PIB e os fluxos comerciais mostra uma correlação mais forte entre crescimento e expansão das importações do que entre crescimento e exportações. Isso significa que o dinamismo econômico brasileiro depende, em grande medida, da aquisição de bens e insumos produtivos do exterior. A elevação das importações tende a acompanhar períodos de maior investimento e atividade industrial, refletindo a dependência tecnológica da economia. As exportações, por sua vez, apresentam relação mais fraca e, em alguns momentos, negativa com o PIB, o que indica que o aumento do produto nem sempre se traduz em maior desempenho exportador. Tal fenômeno é característico de economias que ainda não consolidaram uma base industrial competitiva voltada à produção para o mercado externo.

O padrão brasileiro, portanto, aproxima-se mais de um modelo de crescimento induzido por importações (*import-led growth*) do que de um crescimento impulsionado por exportações (*export-led growth*). Esse resultado tem respaldo teórico e empírico em estudos internacionais que destacam o papel das importações de bens de capital na elevação da produtividade e no estímulo ao investimento.

No caso brasileiro, o investimento público e privado sempre dependeu do acesso a insumos e máquinas importadas, de modo que a expansão do comércio exterior tende a

acompanhar a formação bruta de capital fixo. Contudo, essa dependência gera vulnerabilidade: períodos de restrição externa, elevação de juros internacionais ou volatilidade cambial interrompem os ciclos de expansão, produzindo um padrão de crescimento sujeito a descontinuidades. Assim, o país conforma um modelo que pode ser descrito como “crescimento induzido por importações de capital sob restrição externa”, em que a acumulação de capital depende da capacidade de financiar déficits em conta corrente e de manter a confiança dos investidores. A discussão sobre o impacto da abertura comercial insere-se nesse contexto. Estudos comparativos sugerem que a abertura pode favorecer o crescimento quando acompanhada por estabilidade macroeconômica e políticas de estímulo à competitividade. No Brasil, os efeitos da liberalização dos anos 1990 foram relevantes no curto prazo, principalmente sobre a produtividade industrial, mas mostraram-se menos duradouros em períodos de câmbio valorizado e restrição ao crédito externo.

A estrutura produtiva brasileira evidencia o papel decisivo das negociações comerciais como instrumento de modernização industrial e de inserção competitiva no sistema global. A redução de barreiras tarifárias, associada à abertura de mercados e à ampliação dos fluxos de investimento, tem estimulado a incorporação de novas tecnologias e o aumento da produtividade. As importações de bens de capital e de insumos intermediários, que representam cerca de um terço do total importado, funcionam como canais essenciais de difusão tecnológica e de integração às cadeias globais de valor.

Ao mesmo tempo, a pauta exportadora reflete uma dualidade estrutural: de um lado, o predomínio de commodities e produtos de baixo valor agregado; de outro, segmentos industriais de alta tecnologia, como o setor aeronáutico e de equipamentos. Essa assimetria limita a diversificação e aumenta a vulnerabilidade da economia às flutuações da demanda internacional.

Nos setores mais integrados às cadeias produtivas globais, a sinergia entre exportações e importações revela o duplo papel do comércio exterior, difundir tecnologia e ampliar mercados. O fortalecimento das negociações comerciais, portanto, é condição para transformar essa interação em vetor de crescimento sustentado. É por meio delas que o Brasil pode garantir acesso a tecnologias críticas, consolidar nichos industriais estratégicos e ampliar sua presença nas cadeias globais de valor, preservando a autonomia decisória e a capacidade de formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento produtivo de longo prazo.

Essas conclusões fundamentam a apresentação dos projetos de lei ao final do trabalho. O primeiro, uma PEC, que propõe instituir o Acompanhamento Legislativo das Negociações Comerciais Internacionais, fortalecendo o controle democrático e a transparência nas tratativas conduzidas pelo Executivo. O segundo, um Projeto de Resolução do Senado, o qual cria o Observatório Legislativo da Rota Bioceânica, voltado ao monitoramento e à análise de seus efeitos econômicos e institucionais. Por fim, o Projeto de Lei que define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais e bilaterais, consolidando diretrizes permanentes para a atuação do país no comércio internacional. Conjuntamente, essas iniciativas reforçam o papel do Legislativo na condução estratégica da política comercial, assegurando maior previsibilidade institucional, transparência decisória e coerência entre diplomacia econômica e desenvolvimento nacional.

Prosseguindo na análise, verifica-se que a relação entre comércio, investimento e crescimento reforça a interdependência entre abertura econômica e modernização produtiva. As importações apresentam correlação mais forte com os investimentos do que com o PIB, o que confirma sua natureza de insumo essencial à acumulação de capital. Evidências empíricas indicam que as variações nas importações explicam mais de 60% das flutuações nos investimentos, e que o investimento, por sua vez, responde por parcela equivalente das oscilações nas importações, uma dinâmica circular que revela como a integração comercial e o investimento produtivo se retroalimentam.

O crescimento das exportações também exerce impacto positivo sobre o investimento, ainda que com defasagem temporal, na medida em que o aumento da produtividade e a ampliação dos mercados estimulam a expansão da capacidade instalada. No setor industrial, essas inter-relações assumem caráter mais complexo: o avanço da produção manufatureira tende a elevar simultaneamente as exportações e as importações de insumos e equipamentos. O resultado líquido depende da disponibilidade de financiamento externo e da capacidade doméstica de absorção tecnológica. Em períodos de forte expansão, o aumento da demanda interna por bens de capital pode redirecionar parte da produção ao mercado doméstico, reduzindo temporariamente o volume exportado. Essas oscilações, típicas de economias em processo de consolidação industrial, demonstram a importância das negociações comerciais.

Importa destacar também que, de acordo com José Sarquis<sup>76</sup>, os fatores macroeconômicos e financeiros condicionam fortemente essas dinâmicas. A taxa de câmbio, as condições de crédito internacional e a evolução da demanda global constituem os principais determinantes externos do crescimento e do comércio. A apreciação cambial, recorrente em vários períodos, prejudica a competitividade da indústria e favorece importações de consumo em detrimento das produtivas. Já a desvalorização do real tende a estimular as exportações e elevar o PIB no curto prazo, mas encarece os insumos importados, podendo inibir o investimento. A elevação dos juros internacionais, por sua vez, reduz a disponibilidade de financiamento externo e desacelera o crescimento, afetando diretamente os setores dependentes de capital importado. Os choques externos, portanto, amplificam a volatilidade do crescimento e limitam a capacidade de planejamento de longo prazo.

O Brasil mantém elevada sensibilidade às variações na taxa de juros dos Estados Unidos e aos movimentos dos fluxos internacionais de capitais. A elevação do custo de crédito externo ou a reversão desses fluxos impõe pressões imediatas sobre o balanço de pagamentos, exigindo ajustes via compressão das importações e contração da atividade produtiva. De forma inversa, períodos de valorização cambial prolongada, frequentemente associados à entrada de capitais de curto prazo, reduzem a competitividade industrial e estimulam processos de desindustrialização.

Esse ciclo de dependência financeira, somado às restrições estruturais domésticas, ajuda a explicar por que a economia brasileira, ainda que mais aberta e integrada, opera persistentemente abaixo de seu potencial de crescimento sustentável. A experiência recente demonstra que o país alcançou estabilidade macroeconômica e maior previsibilidade institucional, mas continua dependente de fatores externos para sustentar o investimento e o comércio industrial.

O desafio central do comércio industrial brasileiro consiste em transformar a integração externa em motor interno de produtividade e inovação, reduzindo a vulnerabilidade a choques financeiros e às oscilações da demanda global. Isso exige o fortalecimento de setores intensivos em capital e tecnologia, a ampliação do financiamento doméstico de longo prazo e a adoção de políticas cambiais que preservem a competitividade.

---

<sup>76</sup> SARQUIS, Sarquis José Buainain. *Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 248 p. ISBN 978-85-7631-335-9.

As relações entre comércio e crescimento revelam, assim, um padrão de desenvolvimento condicionado por fatores estruturais e externos: as importações de bens de capital e intermediários atuam como vetores de modernização e investimento, mas sua dependência de financiamento externo impõe limites à expansão contínua; as exportações, por sua vez, carecem de persistência e diversificação, concentrando-se em produtos de baixo valor agregado. A liberalização comercial contribuiu para ganhos de produtividade e redução de custos, mas não consolidou uma base industrial exportadora robusta. Para que o comércio internacional se converta em força impulsora de crescimento sustentado, é indispensável articular políticas de inovação, investimento produtivo e estabilidade macroeconômica.

Nesse contexto, as negociações comerciais ganham centralidade como instrumento de superação dessas restrições estruturais, capazes de abrir mercados, estimular o investimento e assegurar condições equitativas de concorrência. É sob essa perspectiva que se inserem os projetos apresentados neste trabalho, voltados ao fortalecimento do acompanhamento legislativo das negociações, à criação de mecanismos permanentes de monitoramento e à definição de diretrizes estáveis para a atuação internacional do Brasil, como instrumentos institucionais que buscam alinhar abertura comercial, autonomia estratégica e desenvolvimento de longo prazo.

A capacidade dos Estados de influenciar o conteúdo e o desenho das instituições internacionais depende não apenas de seu peso político e econômico, mas também da robustez de suas estruturas administrativas internas. A literatura clássica sobre negociações econômicas internacionais enfatizou as assimetrias estruturais de poder, medindo influência em termos de tamanho econômico, peso militar ou posição geopolítica. Entretanto, estudos mais recentes ampliaram essa abordagem ao incluir variáveis institucionais e cognitivas, como a expertise individual dos negociadores e a qualidade das burocracias nacionais<sup>77</sup>. O poder de negociação, portanto, não decorre apenas da força material, mas também da capacidade estatal de processar informações, coordenar posições e sustentar compromissos.

Nesse contexto, emergiu uma teoria que unifica as abordagens sistêmicas e individuais do poder de negociação. Sua hipótese central é que a capacidade burocrática constitui uma fonte

---

<sup>77</sup> Berge, T. G., & Stiansen, Ø. (2023). Bureaucratic capacity and preference attainment in international economic negotiations. *The Review of International Organizations*,

estrutural e relativamente autônoma de poder, capaz de influenciar os resultados das negociações internacionais.

A influência da capacidade burocrática manifesta-se por meio de dois modos principais. O primeiro consiste em forçar compromissos desequilibrados em favor do Estado mais capacitado. Isso ocorre porque burocracias com funções de supervisão e revisão efetivas reduzem a margem de manobra dos negociadores individuais, obrigando-os a respeitar os mandatos estabelecidos. O caso dos Estados Unidos é ilustrativo: o país possui um sistema de acompanhamento interministerial rigoroso, que envolve o Representante de Comércio e o Departamento de Estado, supervisionados por subcomitês especializados. Essa estrutura garante consistência entre as negociações e os objetivos estratégicos.

Por contraste, países com capacidade burocrática limitada, como a República Democrática do Congo ou o Paquistão, relataram que seus negociadores atuam de forma isolada, sem coordenação com outros órgãos governamentais. Essa ausência de supervisão aumenta a probabilidade de concessões excessivas e compromissos assimétricos. O segundo mecanismo desse modo de influência é a coordenação e avaliação de risco: burocracias desenvolvidas são capazes de agregar informações e avaliar implicações jurídicas e financeiras de diferentes cláusulas antes da assinatura. O Canadá, por exemplo, instituiu o *Trade Law Bureau*, órgão que integra a diplomacia comercial e a assessoria jurídica, permitindo que negociadores e defensores do Estado em casos arbitrais compartilhem conhecimento e antecipem riscos. No caso brasileiro, fortalecer a participação do Legislativo nas negociações comerciais internacionais representa, portanto, não apenas um aprimoramento institucional, mas também um avanço na consolidação de um Estado negociador mais transparente, profissionalizado e alinhado aos interesses públicos de longo prazo.

Outro elemento crucial na dinâmica das negociações internacionais é a capacidade de mobilizar restrições domésticas credíveis, isto é, de demonstrar, no âmbito das tratativas, que determinadas concessões são politicamente inviáveis. Burocracias bem coordenadas e dotadas de autonomia técnica conferem legitimidade a esse argumento, fortalecendo o poder de barganha dos negociadores e assegurando maior coerência entre o processo interno de formulação e a posição externa defendida. A influência burocrática também se manifesta pela assimetria de capacidades institucionais entre os Estados. Países com estruturas administrativas estáveis e corpo técnico especializado tendem a pautar o conteúdo normativo das negociações,

impondo parâmetros e redigindo cláusulas que refletem suas preferências. Em contrapartida, administrações menos estruturadas frequentemente reproduzem modelos preexistentes, seja por limitação técnica, por busca de previsibilidade ou pela percepção de que a adoção de padrões consolidados reduz riscos e custos de transação.

Dessa forma, a expertise jurídica e técnica transforma-se em instrumento de poder simbólico e regulatório. A consistência das posições, a continuidade institucional e a capacidade de formular textos precisos ampliam a margem de influência dos países mais preparados, enquanto a fragilidade burocrática, a alta rotatividade de quadros e a ausência de mecanismos de retenção de conhecimento reduzem a autonomia decisória e a qualidade das concessões realizadas<sup>78</sup>.

Embora o poder econômico continue sendo uma variável relevante, sua influência é complementar, não substitutiva. Estados com economias pequenas, mas alta capacidade burocrática, como os países nórdicos, obtêm resultados superiores aos de economias maiores com burocracias frágeis, como China e Itália. Isso demonstra que a organização administrativa é um multiplicador do poder econômico, pois determina a capacidade do Estado de transformar recursos em influência institucional efetiva.

Esses resultados têm implicações diretas para o Brasil. O país já possui uma burocracia técnica consolidada, mas ainda enfrenta desafios de coordenação horizontal e de retenção de especialistas em negociações internacionais.

A economia brasileira apresenta um conjunto de restrições estruturais que condicionam a eficácia de sua política comercial e limitam o potencial de crescimento de longo prazo. O problema central está na baixa taxa de poupança doméstica, que impõe déficits recorrentes em transações correntes e expõe o país a restrições externas permanentes. Essa vulnerabilidade, historicamente recorrente, manifesta-se em crises de balanço de pagamentos e restringe a autonomia do Estado para formular políticas industriais e tecnológicas sustentadas.

O Brasil seguiu trajetória distinta das economias asiáticas, que estruturaram sua inserção internacional em estratégias de crescimento orientadas para fora, apoiadas em elevada poupança doméstica, integração industrial e política estatal ativa. Enquanto Coreia do Sul, Taiwan e China consolidaram modelos baseados em coordenação público-privada e

---

<sup>78</sup> Berge, T. G., & Stiansen, Ø. (2023). Bureaucratic capacity and preference attainment in international economic negotiations. *The Review of International Organizations*,

planejamento tecnológico de longo prazo, o Brasil promoveu uma internacionalização tardia e incompleta, marcada pela predominância da abertura financeira sobre a comercial. Essa assimetria explica parte da estagnação produtiva e da crescente dependência de produtos primários. A estrutura industrial brasileira revela fragilidade. Embora o país tenha alcançado expressiva industrialização ao longo do século XX, a expansão recente das exportações concentrou-se em setores agrícolas e extractivos, o que reduziu densidade tecnológica e ampliou vulnerabilidade externa.

A integração produtiva regional, sobretudo na América do Sul, atenuou esse processo e impediu um esvaziamento industrial mais severo. Ainda assim, observa-se uma semi-desindustrialização relativa, caracterizada pela dificuldade de sustentar competitividade manufatureira em segmentos de maior intensidade tecnológica. O comércio intraindústria apresentou avanços no início dos anos 2000, impulsionado pelas relações tradicionais com Estados Unidos e Europa. Esse dinamismo, porém, perdeu fôlego a partir de 2006, com a retração das trocas manufatureiras e a especialização crescente em commodities. O Brasil passou a integrar as cadeias globais de valor de forma periférica, como fornecedor de insumos primários, sem consolidar elos industriais dinâmicos. A exceção a esse padrão é a indústria aeronáutica, intensiva em capital e conhecimento, cuja inserção global demonstra a capacidade do país em competir em nichos tecnológicos de alto valor agregado. O desempenho do setor, no entanto, depende de políticas públicas de financiamento, garantias de crédito à exportação e parcerias estratégicas, evidenciando que a competitividade industrial não se sustenta sem coordenação estatal.

O padrão de especialização primária gera ganhos de curto prazo, mas benefícios limitados de longo prazo. O comércio de bens intensivos em recursos naturais apresenta baixa difusão tecnológica, reduzido encadeamento produtivo e escassa acumulação de capital humano sofisticado.

A especialização reforça o padrão assimétrico da economia mundial: países exportadores de manufaturas capturam rendas tecnológicas, enquanto exportadores de commodities permanecem sujeitos à volatilidade de preços e à deterioração dos termos de troca. Os maiores ganhos de comércio e crescimento concentram-se nos setores dinâmicos e intraindustriais, onde a inovação e a diferenciação tecnológica produzem rendimentos crescentes de escala. Nesse sentido, a política comercial brasileira deve buscar uma estratégia

de reindustrialização exportadora, capaz de ampliar a base manufatureira, internalizar tecnologia e reduzir a dependência de vantagens comparativas estáticas

O setor primário, embora essencial ao equilíbrio externo, não pode ser o pilar exclusivo da inserção internacional: seus efeitos multiplicadores são limitados e seus ganhos, transitórios. Três restrições estruturais reforçam esse diagnóstico. A primeira é macroeconômica, a insuficiência crônica de investimento em inovação e modernização industrial limita a geração de produtividade endógena. A segunda é financeira, o custo elevado de crédito e a volatilidade cambial impõem severas restrições à competitividade exportadora. A terceira é comparativa e geográfica, o comércio brasileiro reage de forma automática às condições internacionais, com baixa diversificação setorial e regional. A conjuntura internacional favorece as economias asiáticas, cuja inserção se apoia em políticas industriais coordenadas e regimes cambiais competitivos.

O Brasil, ao contrário, oscila entre ciclos de valorização cambial e desindustrialização, impulsionados por termos de troca favoráveis e fluxos de capital especulativo. A China consolidou um modelo de investimento elevado e crescimento voltado para exportações, expandindo sua influência sobre o Sul Global e aprofundando as assimetrias tecnológicas com o Brasil. Em síntese, o país enfrenta o desafio de romper o círculo de dependência entre exportações primárias e restrição externa. A política comercial deve atuar como vetor de reindustrialização, inovação e autonomia estratégica. Identificou-se que a consolidação dessa agenda exige instrumentos institucionais estáveis e maior coordenação entre Legislativo e Executivo. As reflexões e evidências apresentadas neste relatório fundamentam as proposições legislativas detalhadas na seção 7, que buscam fortalecer o acompanhamento parlamentar das negociações comerciais, ampliar a transparência das decisões e alinhar a abertura econômica aos objetivos de desenvolvimento nacional de longo prazo.

## 6 EIXO 3 – LOGÍSTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

### 6.1 Relato das reuniões e consultas realizadas

Com o intuito de identificar os principais desafios e oportunidades relacionados à infraestrutura de transportes para a expansão da participação do Brasil no cenário global de comércio exterior, foram ouvidos usuários, operadores, reguladores e gestores públicos atuantes no ecossistema logístico nacional. As reuniões permitiram identificar pontos convergentes e divergentes relativos à estrutura jurídico-normativa que rege os mecanismos de promoção e regulação do desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país e permitiu uma visão mais consistente dos problemas estruturais da matriz de transportes no Brasil, bem como a identificação de temas controversos que afetam o custo-Brasil.

Também foi realizada consulta ao Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor) e ao Ministério dos Transportes (MT) acerca dos temas estudados, cuja resposta auxiliou, tanto na avaliação das informações coletadas nas reuniões com os demais agentes quanto na contextualização dos desafios e oportunidades identificados com as políticas públicas em curso. Cumpre ressaltar, porém, que essas valiosas manifestações trouxeram diversos outros elementos, que, por não estarem diretamente relacionados ao potencial exportador e ao custo Brasil, não foram utilizados neste trabalho específico, mas foram considerados extremamente úteis como informação do setor.

A seguir, segue sucinto resumo das reuniões de audiência dos atores relevantes do setor conforme apontado acima:

#### 6.1.1 ANUT

A reunião de 21 de maio de 2025 (1<sup>a</sup> do GT) com a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT), representada por seu presidente Luis Henrique Baldez, abordou com profundidade os desafios logísticos enfrentados pelo Brasil, especialmente no contexto da competitividade internacional. Segundo Baldez, o custo logístico nacional, que passou de 10,4% do PIB em 2010 para 18,4% em 2023, já representa até 20% dos custos operacionais das empresas brasileiras, o dobro do verificado nos Estados Unidos e na União Europeia. Esse cenário é agravado por uma matriz de transportes excessivamente rodoviária, com 96% dos investimentos da União destinados a rodovias e apenas 4% a ferrovias, além de

uma malha ferroviária que encolheu de 30 mil km para cerca de 10 mil km nas últimas três décadas. Apenas 12,5% das rodovias brasileiras são pavimentadas, e as ferrovias transportam apenas 20% das exportações do agronegócio, sendo 71,5% da carga ferroviária composta por minério de ferro.

Baldez destacou que a vulnerabilidade logística brasileira é especialmente crítica para produtos de alto volume e baixo valor agregado, como os do setor agroindustrial, e que a baixa oferta de serviços de transporte decorre da ineficácia dos marcos legais criados até o momento. Para enfrentar esse cenário, foram apresentadas diversas sugestões legislativas e regulatórias. Entre os projetos de lei apoiados pela ANUT estão o PL nº 4.158, de 2024<sup>79</sup>, o PL nº 7.063, de 2017<sup>80</sup>, (com alterações), o PL nº 1.321, de 2023<sup>81</sup>, o PL nº 733, de 2025<sup>82</sup>, (com alterações) e o PL nº 2.159, de 2021, (esse já convertido na Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025<sup>83</sup>). Também foi manifestado apoio à PEC nº 1, de 2021<sup>84</sup>, além da sustação do Decreto nº 1.832, de 1996<sup>85</sup>, especialmente seu artigo 6º.

Outras propostas incluem a conclusão da regulamentação da nova Lei das Ferrovias, uma indicação para que a ANTT consolide a regulamentação ferroviária em consonância com essa lei, e a criação de modelos de financiamento de infraestrutura com apoio de agências públicas como o BNDES. Baldez também sugeriu a abertura do mercado de crédito agrícola para incluir armazenagem, a isenção tributária sobre pedágios, e a criação de uma lei geral dos transportes ou da logística, nos moldes da Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Em sua opinião, a viabilidade de projetos bioceânicos estaria condicionada à concessão de subsídios. Também foi mencionada a necessidade de desoneração dos investimentos em ferrovias, cujo custo por quilômetro chega a R\$ 30 milhões por quilômetro construído.

---

<sup>79</sup> “Altera a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, para conferir à ANTT atribuições específicas relativas ao transporte ferroviário, disciplinar a responsabilidade das concessionárias de ferrovias quanto à prestação de serviço adequado e disciplinar a responsabilidade da ANTT sobre as comissões tripartites de ferrovias”.

<sup>80</sup> “Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para reduzir o valor mínimo dos contratos de parcerias público-privadas celebrados por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios”.

<sup>81</sup> “Altera a Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, que “institui o Vale-Pedágio obrigatório sobre transporte rodoviário de carga e dá outras providências””.

<sup>82</sup> “Dispõe sobre o Sistema Portuário Brasileiro, regula a exploração dos portos, as atividades de operação portuária, o trabalho portuário e dá outras providências”.

<sup>83</sup> Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

<sup>84</sup> “Insere art. 175-A na Constituição para determinar que pelo menos 70% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transportes sejam reinvestidos no próprio setor”.

<sup>85</sup> Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários.

Por fim, Luis Baldez mencionou a posição ruim do Brasil nos *rankings* de competitividade, e reproduziu tabela que mostra a posição do país em relação ao mundo (fig. 6.1).

POSIÇÃO	PAÍS	POSIÇÃO POR FATOR			
		PERFORMANCE ECONÔMICA	EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL	EFICIÊNCIA EMPRESARIAL	INFRAESTRUTURA
1º	Singapura	3º	2º	2º	4º
2º	Suíça	12º	1º	5º	1º
3º	Dinamarca	22º	5º	1º	2º
4º	Irlanda	10º	6º	3º	17º
5º	Hong Kong	11º	3º	7º	9º
6º	Suécia	23º	10º	4º	3º
7º	Emirados Árabes Unidos	2º	4º	10º	25º
8º	Taiwan, China	26º	8º	6º	10º
9º	Holanda	9º	14º	8º	8º
10º	Noruega	30º	9º	9º	5º
57º	Colômbia	58º	64º	50º	54º
58º	Bulgária	45º	56º	65º	59º
59º	Eslováquia	56º	62º	64º	50º
60º	Africa do Sul	61º	61º	48º	60º
61º	Mongólia	42º	53º	62º	64º
<b>62º</b>	<b>Brasil</b>	<b>38º</b>	<b>65º</b>	<b>61º</b>	<b>58º</b>
63º	Peru	60º	55º	60º	63º
64º	Nigéria	67º	54º	58º	66º
65º	Gana	65º	59º	56º	65º
66º	Argentina	62º	67º	66º	56º
67º	Venezuela	66º	66º	63º	67º

Fig. 6.1: Visão geral do ranking de competitividade de 2024. Fonte: Fundação Dom Cabral, a partir de dados do IMD World Competitiveness Ranking<sup>86</sup>.

### 6.1.2 CNT

A reunião de 29 de maio de 2025 (3<sup>a</sup> do GT) transcorreu com representantes da Confederação Nacional do Transporte (CNT) – Fernanda Schwantes, Andrea Cavalcanti e Carlos Eduardo Campos – e abordou os principais entraves estruturais da logística brasileira, com destaque para a ausência de uma política nacional de transportes consolidada e de longo prazo, a falta de integração modal e o desequilíbrio da matriz de transportes, fortemente concentrada no modo rodoviário. Segundo a CNT, a precariedade da infraestrutura impacta

<sup>86</sup> Tadeu, H. F. B. & Diniz, J. S. B. 2024. Ranking de Competitividade IMD: Qual o dever de casa o Brasil precisa fazer para ser mais competitivo? Disponível em: <https://revistadom.fdc.org.br/anexos/dom/2024.pdf> (acesso: 12 nov. 2025)

diretamente a competitividade externa do país, com carências históricas de investimento e baixa pavimentação (apenas 12% das rodovias), o que limita as alternativas disponíveis ao transportador. A má conservação das rodovias eleva os custos em até 32,5%, devido ao maior consumo de combustível e gera também aumento da poluição. Estima-se que seriam necessários R\$ 1,7 trilhão para atender aos projetos essenciais de infraestrutura, com um mínimo de R\$ 800 bilhões para ações prioritárias.

Entretanto, a despeito da ambição contida nos planos do Governo Federal, a execução das obras continua muito aquém do planejamento (menos de 5% do previsto, situação ainda mais grave para modais estruturantes, como ferroviário e aquaviário), como mostra a figura 6.2, apresentada pela CNT.

## Necessidade de investimentos (CNT) e Investimentos Realizados (2018-2024), em R\$ bilhões

Modalidade	Necessidade – Plano CNT de Transporte e Logística			Investimento Realizado				Proporção do investimento/Estimativa CNT	
	Integração nacional	Urbano	Total Estimado	União	Estatal	Privado	Total Realizado	Investimento Público Realizado/Estimativa CNT	Investimento Privado Realizado/Estimativa CNT
Rodoviário	496,12	71,86	567,98	70,63	-	80,04	150,67	12,44%	14,09%
Ferroviário	531,97	212,34	744,31	3,47	-	59,44	62,91	0,47%	7,99%
Aquaviário	280,91	1,34	282,24	2,79	0,98	87,33	91,11	1,34%	30,94%
Aéreo	30,31	-	30,31	0,99	3,16	15,39	19,54	13,69%	50,77%
Terminal	25,68	5,47	31,15	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.364,99</b>	<b>291,01</b>	<b>1.656,00</b>	<b>77,88</b>	<b>4,14</b>	<b>242,20</b>	<b>324,22</b>	<b>4,95%</b>	<b>14,63%</b>

Figura 6.2: necessidades x efetiva execução. Fonte: CNT.

Foram destacados problemas específicos em todos os modos de transportes. No ferroviário, baixa eficiência operacional, especialmente em áreas urbanas, com invasões na faixa de domínio e dificuldades de acesso aos portos. No portuário, os acessos são precários, há baixa utilização das hidrovias e falta de manutenção das vias navegáveis. No aéreo, há pouca infraestrutura voltada à carga e entraves burocráticos para devolução e relíquitação de aeroportos. A conectividade e a segurança, sobretudo no transporte rodoviário, também foram apontadas como preocupações centrais. A volatilidade cambial, mudanças nas regras do jogo e questões tributárias foram citadas como fatores que desestimulam investimentos e dificultam a entrada de novos *players* no setor de infraestrutura de transportes.

A CNT apoia o PL nº 79, de 2020<sup>87</sup>, e a PEC nº 1, de 2021<sup>88</sup>. Sugeriram também uma indicação para ampliar o número de servidores públicos em agências essenciais nos terminais de transporte, além de propostas para facilitar a compra de caminhões usados por autônomos, como forma de renovar a frota nacional (os autônomos usam frota ainda mais antiga que os usados das empresas transportadoras). A CNT também defende licitar trechos menores de rodovias para atrair maior número de interessados na concessão e alertou para os impactos negativos das chamadas “operações padrão” da Receita Federal nos aeroportos, que afetam significativamente a logística aérea.

#### 6.1.3 ANTF

A reunião de 17 de junho de 2025 (5<sup>a</sup> do GT) com Davi Barreto, representante da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), trouxe uma análise crítica sobre o modelo atual de financiamento da infraestrutura ferroviária no Brasil, que se baseia quase exclusivamente no investimento privado. Segundo a ANTF, desde o início das concessões ferroviárias em meados de 1990, foram investidos cerca de R\$ 26 bilhões em recursos públicos, enquanto as concessionárias pagaram aproximadamente R\$ 25 bilhões em outorgas, em valores atualizados – para efeito de comparação, os investimentos privados desde a concessão no Governo FHC totalizaram R\$ 200 bilhões em valores atualizados.

Davi Barreto destacou que esse modelo limita a expansão do setor, especialmente em projetos como os do Mercosul, que exigiriam uma lógica econômica mais equilibrada. O custo de implantação de ferrovias varia entre R\$ 20 e R\$ 25 milhões por quilômetro, e a execução ocorre em ritmo lento, cerca de 50 a 60 km por ano.

A figura 6.3 mostra uma montagem com dois *slides* da apresentação da ANTF, que informam montantes históricos investidos em ferrovias desde a concessão nos anos 1990, e os novos investimentos programados para o setor.

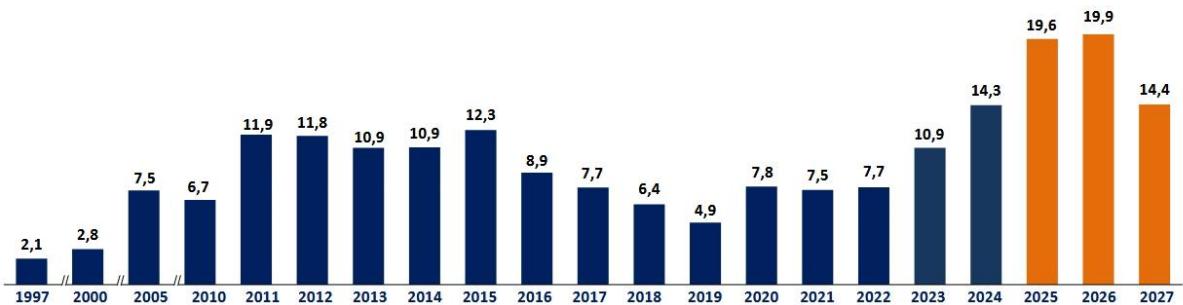
---

<sup>87</sup> “Altera o Decreto-Lei nº 1.305, de 8 de janeiro de 1974, e as Leis nºs 5.461, de 25 de junho de 1968, 5.989, de 17 de dezembro de 1973, 7.573, de 23 de dezembro de 1986, 8.706, de 14 de setembro de 1993, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, além de dar outras providências, para dispor sobre a destinação das contribuições sociais compulsórias das empresas do setor de transporte aéreo e portuário, incluindo aquelas relativas à contratação do trabalhador portuário avulso (TPA)”.

<sup>88</sup> *Op. cit.*

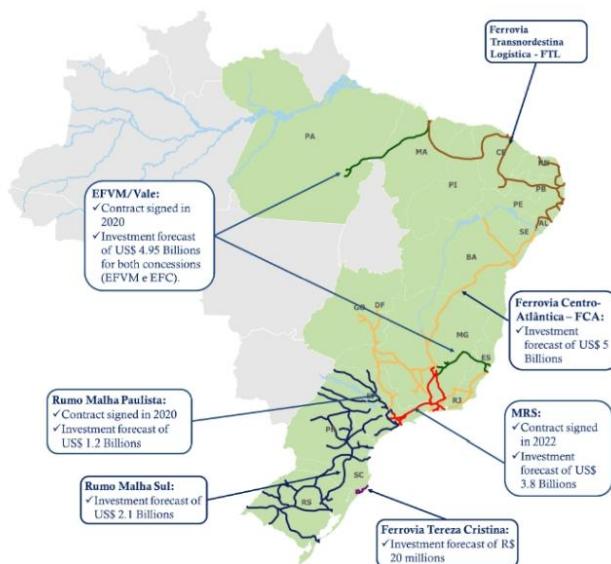
### Evolução dos investimentos das concessionárias de ferrovias

(R\$ bilhões\*)



Participação de investimentos privados (%)

54% 79% 85% 72% 68% 79% 84% 90% 88% 87% 94% 94% 96% 99% 98%



Fonte: PPI, ANTF

### Projetos greenfield em andamento



Extensão da Rumo Malha Norte (autorização)

R\$ 15 bilhões



Transnordestina (Eliseu Martins/PI-Pecém/CE)

R\$ 12 bilhões



Ferrovia de Integração Centro Oeste (FICO I)

R\$ 9 bilhões



Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL I)

R\$ 4 bilhões



Figura 6.3: Investimentos realizados (privado) e previstos em ferrovias. Fonte: ANTF.

Embora tenha reconhecido avanços com a Lei das Ferrovias (nº 14.273, de 2021), Davi Barreto alertou para riscos regulatórios que afetam a previsibilidade dos investimentos dos atuais concessionários, como a imposição de tarifa-teto ou obrigações de direito de passagem logo após a autorização de novos trechos. Ele defende a adoção plena do modelo de autorização, argumentando que o sistema atual (dual, em que convivem concessão e autorização) gera confusão e insegurança jurídica. Também apontou que, excluindo o minério de ferro, dois terços da carga ferroviária têm interoperabilidade, e negou que as concessionárias se recusem a transportar cargas, embora exijam compromissos contratuais como o modelo “take or pay”. Alertou também que uma ampliação forçada da oferta pode levar empresas à insolvência e

criticou o foco excessivo em regular o que já funciona, em detrimento da exploração de novas potencialidades.

Outros pontos abordados incluíram a baixa credibilidade dos planos governamentais de expansão ferroviária, devido à ausência de critérios claros e à constante mudança de prioridades entre gestões. Comparou essa fragilidade institucional do setor com a atuação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que possui metodologia transparente e replicável para planejamento. Ele também criticou a oneração das debêntures incentivadas de infraestrutura, que encarece o custo de capital, e reiterou uma demanda histórica: que os recursos de outorga permaneçam no próprio setor ferroviário. Segundo ele, o custo total do frete ferroviário brasileiro é um dos mais baixos do mundo, mas a expansão da oferta só seria viável com aumento de tarifas, o que é inviabilizado pelo custo artificialmente baixo do transporte rodoviário. Por fim, Davi afirmou desconhecer planos concretos de investimento chinês em ferrovias no Brasil e mencionou que a malha oeste no Mato Grosso do Sul será objeto de rellicitação.

#### *6.1.4 APROSOJA*

A reunião de 17 de junho de 2025 (6<sup>a</sup> do GT) transcorreu com Edeon Vaz, representante da Aprosoja, e abordou os principais gargalos logísticos que afetam o escoamento da produção agrícola brasileira, especialmente de grãos. Edeon Vaz criticou a falta de infraestrutura adequada, como o calado insuficiente nas rotas hidroviárias até o Equador, o que inviabiliza o transporte significativo por essa via.

Ele também demonstrou preocupação com uma taxa no Porto do Itaqui, criada pela Lei do Maranhão nº 12.428, de 2024, que, instituiu a Contribuição Especial de Grãos (CEG), para taxar a produção, o transporte e o armazenamento de grãos, a ser cobrada de pessoas físicas ou jurídicas que realizam saídas ou promovam a entrada interestadual de grãos. A lei entrou em vigor em fevereiro de 2025, e, embora aparentemente suspensa<sup>89</sup>, deverá ser retomada em alíquotas menores<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> <https://globorural.globo.com/especiais/caminhos-da-safra/noticia/2025/03/justica-suspende-cobranca-de-taxa-sobre-graos-exportados-exigida-pelo-maranhao.ghtml> (acesso: 12 nov. 2025)

<sup>90</sup> <https://www.comprerural.com/governo-do-maranhao-suspende-taxa-sobre-graos-e-reduz-aliquota-mas-a-partir-de-agosto/> (acesso: 12 nov. 2025)

A excessiva burocracia na navegação interior, que envolve múltiplos órgãos para emissão de licenças de carga em barcaças, foi apontada como um entrave operacional relevante.

Sobre as rotas bioceânicas, Edeon questionou a viabilidade econômica para o transporte de grãos, produtos de baixo valor agregado, devido ao elevado diferencial de altitude a ser vencido (cerca de 5 mil metros). No entanto, ele reconheceu que essas rotas podem ter valor estratégico para a integração latino-americana e para a abertura de novos mercados de produtos manufaturados brasileiros. Também defendeu a criação de um plano nacional de armazenagem, como forma de mitigar os impactos logísticos e melhorar a competitividade do setor agroexportador. Por fim, mencionou que não houve contatos por parte de investidores chineses com a Aprosoja sobre projetos ferroviários no Brasil.

#### 6.1.5 ABR

Em 24 de junho de 2025 (7<sup>a</sup> reunião do GT), o GT recebeu Fábio Rogério Carvalho, da Aeroportos do Brasil (ABR), o qual abordou os principais desafios e preocupações do setor aéreo nacional, com foco na logística e na competitividade internacional. Atualmente, o Brasil conta com treze operadores aeroportuários nas concessões vigentes, e segundo a ABR, o problema da aviação brasileira não está na capacidade aeroportuária, mas sim em fatores estruturais e regulatórios que dificultam a atração de novas empresas aéreas. Entre os principais entraves estão o constante risco de volta da cobrança por bagagens, o elevado custo do querosene de aviação (QAV), considerado o mais caro do mundo, e o alto grau de judicialização. Segundo a ABR, o Brasil seria o país em que há mais demandas judiciais no setor aéreo, enquanto outros países, no entanto, adotariam tabelas com valores fixos para compensações por atrasos, o que evitaria a litigação judicial.

A ABR também expressou preocupação com os impactos da reforma tributária, especialmente a proposta de um IVA de 27%, considerado inviável para o setor – sem benefícios de isenção do ICMS muitos voos regionais podem se tornar inviáveis, devido ao custo elevado. Há ainda apreensão quanto à nova regulamentação de recintos alfandegados, que pode prejudicar aeroportos como Viracopos (VCP), e sobre o encarecimento das importações. A associação defende a concessão da 8<sup>a</sup> liberdade (cabotagem por empresas estrangeiras) para carga aérea e alerta para o risco de reconcentração industrial no Sul-Sudeste, caso a precariedade logística nas demais regiões não seja enfrentada. Também criticou os leilões de

cargas em perdimento, que geram problemas de estocagem nos aeroportos, e os prejuízos causados pelas greves da Receita Federal.

Do ponto de vista estratégico, a ABR está promovendo a imagem do Brasil no exterior para aumentar o número de voos, mas lamenta a ausência de uma política pública coordenada para vender o país como destino turístico, há dificuldades até para montar estandes em feiras internacionais, devido à fragmentação institucional.

A Associação é favorável ao PL da cabotagem aérea na Amazônia, que poderia aumentar a movimentação nos aeroportos e servir como “amostra grátis” do mercado brasileiro para atrair operações aéreas regulares. No entanto, ressalta que a cabotagem, embora positiva, não resolve os problemas estruturais da aviação nacional. A ABR se posiciona contra a fusão entre Azul e Gol, contra tarifas reduzidas para voos dentro da América do Sul, e monitora 203 projetos de lei em andamento, muitos com potenciais efeitos negativos. Publicou, junto com ABEAR, IATA, ALTA<sup>91</sup>, entre outras entidades, a “Carta de Brasília”, a qual se encontra disponível no site de sua associação<sup>92</sup>, com propostas e preocupações do setor. Por fim, destacou que não há gargalos nos Terminais de Carga Aérea (TECA), e que os brasileiros realizam apenas de 0,2 a 0,3 viagens por ano, valor muito inferior à média dos BRICS, que seria de uma viagem por ano, o que evidenciaria o potencial de crescimento do setor.

#### 6.1.6 CBC

A reunião de 24 de junho de 2025 (8<sup>a</sup> do GT) foi com o Senhor Sílvio Vasco, da Câmara Brasileira de Contêineres (CBC), que trouxe contribuições sobre os desafios logísticos enfrentados pelo setor de contêineres no Brasil. Com quase cinquenta anos de atuação, a CBC destacou a importância da manutenção do regime Reporto<sup>93</sup>, essencial para a modernização da infraestrutura portuária e logística. O principal gargalo apontado foi a atuação da Receita Federal do Brasil (RFB), cuja complexidade burocrática impacta a eficiência do desembarque

---

<sup>91</sup> Respectivamente, Associação Brasileira das Empresas Aéreas, Associação Internacional de Transporte Aéreo, Associação Latino-Americana e do Caribe de Transporte Aéreo.

<sup>92</sup> [https://abr.aero/wp-content/uploads/2025/03/Carta-de-Brasilia-Demandas-Setoriais-ANM-2024-Clicksign-assinada\\_Redigido.pdf](https://abr.aero/wp-content/uploads/2025/03/Carta-de-Brasilia-Demandas-Setoriais-ANM-2024-Clicksign-assinada_Redigido.pdf). Acesso: 2 dez 2025.

<sup>93</sup> De acordo com a [Receita Federal](#), “o regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária - REPORTO é o que permite, na importação de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, a suspensão do pagamento do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados, da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, quando importados diretamente pelos beneficiários do regime e destinados ao seu ativo imobilizado para utilização exclusiva na execução de serviços de: (art. 14 da Lei nº 11.033/2004, com nova redação dada pela Lei nº 12.715/2012, c/c art. 471 do Regulamento Aduaneiro)”.

aduaneiro, que pode chegar a até dez dias, e dificulta o acesso aos portos, especialmente em locais como Santos e Salvador, embora a situação no Rio de Janeiro já esteja mais resolvida.

Sílvio Vasco chamou atenção para a questão da nacionalização de contêineres ao fim de sua vida útil, criticando a cobrança de 14% de imposto pela RFB para esse processo. Segundo ele, o contêiner não deve ser tratado como bem *per se*, mas como parte do veículo que o transporta, conforme previsto no Capítulo V da Lei nº 9.611, de 1998, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas. Defendeu que a entrada e saída de contêineres no país deve ocorrer de forma livre e sem embaraços aduaneiros, e que a obrigatoriedade de absorção do contêiner no país ao fim de sua vida útil é uma distorção que precisa ser corrigida. Também mencionou a importância do sistema *hub-feeder*<sup>94</sup> para o comércio exterior e informou que os portos brasileiros atualmente recebem navios de até 15 mil TEUs<sup>95</sup>. A dragagem, segundo ele, apresentou avanços recentes.

Além das questões técnicas, o Sr. Vasco apresentou uma proposta simbólica: a criação do Dia do Contêiner, em homenagem ao nascimento de Malcolm McLean, considerado o pai da conteinerização moderna, tendo solicitado apoio ao senador Nelsinho Trad para essa iniciativa. A CBC também acompanha com atenção as mudanças regulatórias que possam afetar o setor, especialmente aquelas relacionadas à Receita Federal e à infraestrutura portuária.

#### 6.1.7 ABTP

A reunião de 08/07/2025 (12<sup>a</sup> do GT), com Eduardo Bezerra, diretor-técnico da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), trouxe uma série de preocupações sobre os entraves logísticos que afetam os portos brasileiros. A ABTP representa 101 empresas e destaca que os principais gargalos estão nos acessos terrestres (rodoviário e ferroviário) e aquaviários (dragagem e canais de acesso). Há frustração com a falta de execução de boas iniciativas, mesmo em projetos maduros como a Ferrogrão. Os terminais do Arco Norte, por exemplo, têm acesso exclusivamente rodoviário, o que limita sua eficiência. Em Santos, a

---

<sup>94</sup> De acordo com a definição dada pela IA (Copilot): “um sistema *hub-feeder*, no contexto do comércio exterior marítimo, é um modelo de organização logística no qual um porto principal (*hub*) concentra grandes volumes de carga que chegam ou saem em navios de longo curso (*mainlines*), enquanto portos menores (*feeders*) são atendidos por navios menores, que distribuem (ou recolhem) cargas entre esses portos e o *hub*”

<sup>95</sup> TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*, em inglês) representa a capacidade de carga de um container marítimo normal, de 6 metros (20 pés) de comprimento, por 8 de largura e 8 de altura.

licitação do STS10, futuro maior terminal de contêineres do país, levanta dúvidas sobre como será abastecido apenas por rodovias, considerando o congestionamento urbano já existente.

A Lei dos Portos de 2013 permitiu avanços, como os investimentos em Mirituba, mas os acessos rodoviários continuam sendo um problema. As secas no rio Amazonas evidenciam a necessidade de dragagem emergencial, que não pode ser feita pelos operadores. O caso do Pedral do Lourenço, relativo à navegabilidade na hidrovia do Rio Tocantins, é emblemático: mesmo com licenças ambientais, a obra é judicializada e embargada. As concessões de hidrovias também não avançam, e a modelagem das concessões de canais de acesso ainda não saiu do papel. A ABTP defende que essas concessões podem superar as limitações das Autoridades Portuárias (APs), que enfrentam restrições orçamentárias e baixa capacidade de investimento.

A diferença entre terminais privados (TUPs) e arrendados também foi abordada. Nos TUPs, os investimentos são mais ágeis por dispensarem Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), enquanto nos arrendados há maior burocracia e necessidade de anuência de órgãos como Infra S/A e TCU, o que pode inibir investimentos. A ABTP sugere harmonizar essas regras. Foi citado o exemplo de Houston, onde a AP publica áreas disponíveis para arrendamento sem definir previamente sua finalidade, permitindo que os investidores proponham usos. No Brasil, a licitação já determina o objeto, o que é visto como uma trava regulatória. O PL nº 733, de 2025, traz dispositivo que permite à AP formar consórcios com investidores para obras fora dos terminais arrendados, modelo que a ABTP defende também para hidrovias.

Outros pontos abordados incluíram a profundidade do Porto de Santos, que opera até 14,5 metros dependendo da maré, mas não consegue receber navios de 366 metros sem restrições, afetando exportações, como a de café. A maior dificuldade para ampliar essa profundidade é definir quem pagará a conta. A ABTP também mencionou que a Tabela 1 (acesso), paga pelo armador, é mais bem remunerada, mas usada como subsídio cruzado. A AP pode ser superavitária, mas isso não garante recursos para o OPEX. Há preocupação sobre como a AP de Santos priorizaria investimentos após eventual concessão. A ABTP defende que o

órgão gestor de mão de obra (OGMO) seja facultativo e critica a exclusividade do trabalhador portuário avulso, além de se posicionar contra a EPTP<sup>96</sup> no PL nº 733, de 2025.

Por fim, foi mencionado que Suape enfrenta dificuldades por não contar com um grande armador. A ABTP sugeriu que o VTMIS<sup>97</sup> poderia melhorar a atracação nos portos, reduzindo o tempo de espera dos navios. A literatura indica que o ideal é que os berços tenham até 60% de ocupação. Quanto mais berços disponíveis, menor a espera. Antuérpia, por exemplo, não registraria tempo de espera relevante, pois conta com cerca de 400 km de cais, o equivalente à soma de tudo que oferecem os portos públicos brasileiros. A síntese da reunião reforça que o Brasil tem grande potencial exportador e de crescimento de safra, mas o gargalo está nos acessos aos terminais. Como resumido por Eduardo Bezerra: “Resolver os acessos é destravar o comércio internacional.”

#### 6.1.8 ABRATEC

Em 09/07/2025, o GT se reuniu (14<sup>a</sup> do GT) com Caio Morel, representante da Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (ABRATEC), o qual abordou os principais desafios enfrentados pelos terminais de contêineres no Brasil, com destaque para os gargalos nos acessos terrestres e aquaviários. O setor de contêineres, que tem setenta anos e foi essencial para a globalização, opera em um mercado concentrado, com apenas onze operadores globais organizados em três consórcios. No Brasil, a burocracia e o excesso de regulação são apontados como fatores que encarecem as operações e afastam investimentos. A agência reguladora, segundo a ABRATEC, atua tentando alterar práticas e ações que já estão consolidadas e em andamento, o que geraria insegurança jurídica e distorções nos preços. A OCDE indica que mercados excessivamente regulados têm 50% menos chance de atrair capital externo, o que se reflete na realidade brasileira.

---

<sup>96</sup> “Empresa Prestadora de Trabalho Portuário”, alternativa trazida no bojo do PL nº 733, de 2025, à exclusividade do Orgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).

<sup>97</sup> De acordo com o Porto de Santos, “o VTMIS é um sistema de auxílio eletrônico à navegação, capaz para prover o monitoramento ativo, em tempo real, do tráfego aquaviário. O sistema é uma ferramenta de gerenciamento e compartilhamento de dados e promove a integração de um grande volume de informações provenientes de dispositivos e sensores. O objetivo é garantir a segurança e eficiência da navegação e das operações portuárias, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção ao meio ambiente nas áreas em que haja intensa movimentação de embarcações ou risco de acidente de grandes proporções”. Fonte: <https://www.portodesantos.com.br/2024/08/07/edital-para-vtmis-no-porto-de-santos-tem-previsao-de-ser-publicado-em-outubro> (acesso: 12 nov. 2025).

A ABRATEC criticou a exclusão de grupos verticalizados do leilão do STS10, argumentando que esses operadores poderiam oferecer custos menores. Desde a privatização, o setor cresceu 7%, frente a um crescimento de 2,5% do PIB, mas o Brasil ainda representa apenas 1,36% do volume global de contêineres. A expansão depende da liberação de áreas pelo governo federal, processo considerado moroso. A média de espera para atracação dos navios é de 20 horas, e os últimos terminais inaugurados foram em 2013. Mesmo os TUPs dependem da infraestrutura dos portos públicos, e os arrendatários enfrentam custos mais altos se comparados ao dos operadores instalados em TUPs. A ABRATEC apoia o PL nº 733, de 2025, elogiando o trabalho da comissão, mas critica a centralização de decisões no MPor trazida pela Lei nº 12.815, de 2013, que substituiu um modelo mais ágil e difuso que existia anteriormente.

A regulação excessiva por parte da ANTAQ, TCU e CADE é vista como um entrave à expansão do setor, com processos de arrendamento que podem levar até cinco anos. A mudança de modelo de licitação do STS10 entre o governo Bolsonaro e o atual gerou dois ciclos de atraso. A ABRATEC defende a descentralização das decisões para as APs, citando exemplos internacionais como Houston, Valência e Nova York. A atuação de múltiplos órgãos reguladores e judiciais desvia o foco dos investimentos, criando um “território hostil para o investidor”. A entidade propõe que a ANTAQ seja a “única voz” no PL nº 733, de 2025, como ocorre nos EUA com o FMC<sup>98</sup>. Há desconfiança quanto à concessão dos canais de acesso, pois um concessionário ineficiente poderia comprometer a operação por 25 anos.

A chegada de navios de 366m a 400m exige dragagem de aprofundamento, que não ocorre em Santos nem Itajaí. Alguns desses navios até entram em Santos, mas dependem da maré para sair, o que gera deseconomias. A ABRATEC defende que a dragagem seja feita diretamente pela União, como no governo Dilma, e critica o modelo de condomínios por sua complexidade. Santos tem R\$ 3 bilhões em caixa, mas não realiza a dragagem por depender de autorização de Brasília. A falta de transparência nas contas da AP de Santos e a diluição dos recursos da chamada “Tabela I”<sup>99</sup> em outras atividades também foram criticadas. A mudança do CAP de deliberativo para consultivo na Lei nº 12.815, de 2013, teria enfraquecido a pressão por investimentos.

---

<sup>98</sup> Federal Maritime Commission.

<sup>99</sup> A “Tabela I” contém as tarifas que devem ser pagas pelo armador ou requisitante pela utilização dos acessos aquaviários. Embora existam outras tabelas que remunerem, por exemplo, uso das infraestruturas terrestre (Tab. III) e de armazenagem (Tab. V), a Tabela I comporia o grosso da receita obtida pelas AP com esse tipo de cobrança;

Questões trabalhistas também foram abordadas, com críticas às regras do OGMO e à exclusividade dos trabalhadores avulsos, que dificultam contratações definitivas. A ABRATEC vê dificuldades políticas para alterar esse cenário. Os acessos terrestres são considerados o principal problema, especialmente em São Paulo e Santa Catarina, com congestionamentos severos. A entidade prefere pedágios mais caros, mas com estradas de alta qualidade. Embora o PL 733/2025 aborde muitos temas, há preocupação que o excesso de detalhamento possa gerar interpretações criativas. A simplificação dos processos é vista como essencial, com defesa da descentralização e da irrelevância do EVTEA após sua aprovação. Na aduana, houve avanços na importação, com redução do tempo de desembarque para 5-6 dias, mas as greves continuam sendo o maior problema.

#### 6.1.9 *SYNDARMA*

A reunião de 16 de julho de 2025 (19<sup>a</sup> do GT), com Laira Vanessa, representante do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), concentrou-se nos desafios enfrentados pelo setor de apoio marítimo, especialmente no suporte à indústria de energia, como o petróleo. Laira Vanessa destacou que o principal problema enfrentado pelas empresas associadas não está nos portos em si, mas sim no acesso a eles, o que compromete a eficiência das operações. Também foi relatada dificuldade na importação de partes e serviços para construção de embarcações, o que afeta diretamente a competitividade da indústria naval brasileira.

A representante defendeu a manutenção da Lei nº 9.432, de 1997, que regula o setor de apoio marítimo, e apresentou uma proposta de emenda ao PLP nº 108, de 2024, com alterações à Lei Complementar nº 214, de 2025, visando ampliar o alcance do regime Renaval. A emenda propõe incluir, entre os benefícios fiscais, não apenas insumos, partes e peças, mas também equipamentos e serviços utilizados na construção, conservação, modernização e reparo de embarcações registradas ou pré-registradas no REB (Registro Especial Brasileiro). A proposta também busca garantir que empresas brasileiras de navegação (EBNs) possam ser beneficiárias do regime, e não apenas os estaleiros navais, preservando a lógica histórica da política pública setorial e evitando burocratizações desnecessárias.

Laira Vanessa também diferenciou o apoio marítimo – voltado à indústria *offshore* – do apoio portuário, que envolve operações com empuradores e outras embarcações de

manobra. Recomendou que o GT ouvisse a ABAC (Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem) para tratar especificamente da cabotagem.

#### 6.1.10 FENOP

Na reunião de 05/08/2025 (21<sup>a</sup> do GT) com Sergio Aquino, presidente da Federação Nacional das Operações Portuárias (FENOP), foram discutidos temas centrais para a modernização da governança portuária brasileira. Aquino destacou o Projeto de Lei nº 733, de 2025, de autoria do deputado Leur Lomanto Júnior (UNIÃO/BA), que propõe um novo marco regulatório para o Sistema Portuário Brasileiro, substituindo a Lei nº 12.815, de 2013. Aquino apontou lacunas no texto, especialmente quanto à responsabilidade pela dragagem dos canais portuários, questionando se a União deve responder apenas pela manutenção ou também pelo aprofundamento, e sugeriu avaliar a concessão como modelo alternativo.

Foram feitas críticas à excessiva centralização decisória em Brasília, especialmente no que tange aos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), que, segundo Aquino, deveriam ser definidos localmente. Ele também propôs a reforma do OGMO, restringindo sua atuação aos trabalhadores avulsos e com gestão técnica. Para mitigar a influência político-partidária nas nomeações das diretorias dos portos públicos, sugeriu a criação de um mecanismo de sabatina pública pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP), com relatório público. Outro ponto relevante foi a crítica à destinação dos fundos de treinamento arrecadados pelas empresas, que atualmente vão para a Diretoria de Portos e Costas (DPC) da Marinha e são contingenciados para superávit fiscal; Aquino sugeriu que esses recursos sejam redirecionados ao SEST/SENAT.

Aquino também apresentou comparações internacionais para ilustrar modelos de gestão mais eficientes. Destacou que poucos países adotam estruturas paralelas de Terminais de Uso Privado (TUP) e portos organizados, como ocorre no Brasil. Citou os EUA, onde os portos são públicos, e o Reino Unido, com portos privados. Mencionou o modelo *landlord* avançado, em que autoridades portuárias atuam como promotoras de negócios, adquirindo áreas externas para fomentar o desenvolvimento econômico. Criticou o modelo australiano de privatização das autoridades portuárias, alertando para riscos de verticalização, como no caso do Porto de Vitória-ES, onde armadores passaram a controlar a operação portuária – processo que foi posteriormente interrompido.

Por fim, Aquino abordou questões operacionais e logísticas, como o gargalo de contêineres em Santos e a insuficiência de calado para receber navios de 16 metros, que exigiriam 17 metros de profundidade. Defendeu a separação da aduana da Receita Federal, com foco em comércio exterior, e criticou a atuação fragmentada de múltiplos agentes na fronteira, propondo a adoção de um agente único, como é prática internacional. Segundo ele, a carga já deveria chegar desembaraçada ao porto, com critérios objetivos para eventuais intervenções. Reforçou que o problema da exportação brasileira não está na infraestrutura portuária, mas sim na regulação e na governança dos portos.

#### *6.1.11 ABTRA*

Na reunião de 06/08/2025 (22<sup>a</sup> do GT) com Angelino Caputo, presidente-executivo da Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA), foram discutidas medidas de facilitação do comércio internacional, com destaque para o Acordo de Bali, assinado pelo Brasil em 2016 e internalizado pelo Decreto nº 9.326, de 2018. O acordo prevê 53 medidas, cuja implementação plena poderá reduzir o tempo médio de desembaraço de importações de 22 dias (em 2017) para 2,7 dias. A principal ferramenta para essa transformação é o Portal Único do Comércio Exterior, coordenado pela Receita Federal e pelo MDIC, e operacionalizado por meio da Declaração Única de Exportação (DUE) e da DUIMP (importação). Angelino destacou a importância de consolidar o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA), atualmente sem respaldo legal, por meio do PL nº 15, de 2024, que tramita na Câmara dos Deputados. Também defenderam o PL nº 4.423, de 2024, em tramitação no Senado, que estabelece normas gerais sobre o comércio exterior de mercadorias.

Outros pontos abordados incluíram a necessidade de acordos de reconhecimento mútuo entre países, para que as cargas sejam vistoriadas apenas uma vez por fronteira, e a recomendação de que todos os 22 órgãos anuentes participem dos programas OEA

integrados<sup>100</sup>. Angelino alertou para a situação dos CLIA<sup>s</sup><sup>101</sup>, que não deveriam ser transformados em portos secos, cujas licenças estão caducando, e antecipou a edição de uma Medida Provisória do A2 para regularizar essa questão. Também foi destacada a preocupação com a contaminação por entorpecentes de cargas exportadas, apontada como o principal problema do despacho de exportação, e sugerido o uso de tecnologias avançadas (inteligência artificial e *blockchain* para mitigar esse risco).

Por fim, foi recomendada a adoção de sistemas de gestão comunitária portuária, como o *Port Community System*<sup>102</sup> (modelo IPCSA<sup>103</sup>), para integrar os diversos agentes da cadeia logística e melhorar a eficiência e a transparência das operações. A reunião reforçou a importância de consolidar juridicamente os avanços infralegais já implementados e de promover uma modernização ampla e coordenada da regulação do comércio exterior brasileiro.

#### 6.1.12 ABAC

---

<sup>100</sup> O Operador Econômico Autorizado (OEA) é “um parceiro estratégico da Receita Federal que, após ter comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios do Programa OEA, será certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, gozará dos benefícios oferecidos pela Aduana Brasileira, relacionados à maior agilidade e previsibilidade de suas cargas nos fluxos do comércio internacional”. OEA integrado, por sua vez, “é composto de um módulo de certificação principal da RFB, com base nas modalidades OEA-Segurança e OEA-Conformidade, e de módulos complementares de cada órgão ou entidade da Administração Pública participante. Assim, cada órgão interessado em participar do programa deve estabelecer requisitos próprios para a certificação dos intervenientes da cadeia logística visando facilitar o fluxo de mercadorias em suas operações de comércio exterior”. Fonte: <https://www.fazcomex.com.br/comex/programa-oea-integrado-secex> (acesso: 12 nov. 2025).

<sup>101</sup> Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros, são “um novo modelo de recinto de zona secundária, sob o regime de licenciamento, com o subsequente alfandegamento. As normas também permitiam que Portos Secos sob o regime de permissão, mediante solicitação e sem ônus para a União, fossem convertidos em Clas, sem interrupção de suas atividades e com dispensa de penalidade por rescisão contratual”. Fonte: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-externo/manuais/alfandegamento/local-ou-recinto-que-pode-ser-alfandegado/recintos-em-zona-secundaria-ou-em-ponto-de-fronteira-mediante-contrato-de-concessao-ou-permissao-porto-seco-ou-mediante-licenciamento-clia/centros-logisticos-industriais-aduaneiros-clias> (acesso: 12 nov. 2025).

<sup>102</sup> De acordo com o [Ministério dos Portos e Aeroportos](#):

“O Port Community System (PCS) é uma plataforma eletrônica que reúne e integra as informações e sistemas dos envolvidos com o comércio marítimo: importadores, exportadores, portos, órgãos fiscalizadores, agentes marítimos, armadores, operador e terminais portuários, Autoridade Portuária, entre outros.

*Entre as mudanças que esse sistema deve trazer estão:*

*Integração de dados em um software centralizado (seja público ou privado);  
Rastreamento de alta qualidade, que ajude na localização das cargas no porto;  
Gestão dos meios de transporte.*

*O objetivo de um Port Community System é reduzir o tempo e o custo das operações de importação e exportação e com isso melhorar a eficiência dos portos e dessas operações”.*

<sup>103</sup> International Port Community Systems Association.

Em 12 de agosto de 2025 (23<sup>a</sup> reunião do GT), o GT recebeu Luís Fernando Resano, diretor-executivo da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC), o qual abordou temas estruturais e regulatórios da navegação de cabotagem no Brasil, com destaque para a escassez de mão de obra na Marinha Mercante. O modelo anterior da navegação de longo curso era baseado na reserva de mercado (regra 40.40.20), mas foi substituído por bandeiras de conveniência, em busca de menores custos operacionais. A tentativa de redução de custos foi somente parcialmente atingida com o REB (Registro Especial Brasileiro). Outro problema é a questão da formação de tripulantes, que hoje é exclusiva da Marinha do Brasil. Segundo estudo da Fundação Vanzolini, o Brasil poderá enfrentar um déficit de 1.000 a 4.000 oficiais até 2030. Resano defendeu a abertura do mercado de formação de oficiais da Marinha Mercante.

A reunião também tratou da estrutura do mercado de cabotagem, dividido entre contêineres e outras cargas, sendo que 60% da movimentação é de petróleo pela Petrobras. A formação de tripulações exige duplicação de efetivo, pois os turnos operam em ciclos de 40 dias embarcados e 40 dias em terra. Resano mencionou o antigo programa PROMIMP, que buscava formar engenheiros para atuação como oficiais da Marinha Mercante. Outro ponto crítico é a tributação de navios novos importados, que chega a 34%, e a necessidade de revisar a tributação da reciclagem de embarcações, com vistas a atrair operações de desmanche para o Brasil.

No campo ambiental, foi discutida a nova regulamentação da Organização Marítima Internacional (IMO) sobre descarbonização, que entrará em vigor em 2027. A norma estabelece metas de redução da intensidade de carbono e prevê tarifas progressivas sobre emissões excedentes, podendo elevar o custo do *bunker* marítimo (o combustível utilizado pelos navios) de cerca de 400 para até 1.000 dólares por tonelada. Nesse sentido, é importante que o Itamaraty fique atento para garantir o reconhecimento de biocombustíveis como certificados pela IMO; e quanto ao MME, que inclua essa certificação no programa RenovaBio.

Por fim, foram abordadas questões operacionais e de infraestrutura. Há uma preocupação com o que poderá decorrer da regulamentação de “embarcação sustentável”, que pode dificultar o afretamento de embarcações consoante com o espírito da BR do Mar. Santos está saturado, gerando atrasos em portos subsequentes, e há urgência na operacionalização do novo terminal de contêineres STS10. Também foi levantada a questão do alto custo da praticagem, com recomendação de apresentação de projeto de lei para instituir regulação

econômica efetiva. O PL nº 757, de 2022, já aprovado no Senado, estabelece parâmetros técnicos e econômicos para o serviço, incluindo possibilidade de intervenção da Marinha e da ANTAQ em casos de abuso de preços.

#### 6.1.13 CNA

Na reunião de 19/08/2025 (28<sup>a</sup> do GT) com Elisangela Lopes, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), foram discutidos os principais desafios logísticos enfrentados pelo setor agropecuário, com destaque para a armazenagem. Pesquisa da CNA revelou que 61% dos produtores não possuem infraestrutura de armazenagem na propriedade. O preço de construção dos armazéns, que era de R\$ 12 milhões antes da pandemia, hoje pode chegar a 40 milhões, valor que é muito impactado em função da distância e dificuldade de acesso das fazendas onde serão implantados. No Maranhão, há produtores a até 100 km dos armazéns, e o licenciamento de silos pode levar até 3 anos. O Senar está capacitando técnicos em manutenção e operação de armazéns, mas há gargalos como o alto custo de embolsadoras para *silo bag*<sup>104</sup> (cerca de R\$ 100 mil) e a ausência de crédito específico para esse tipo de equipamento.

Foi destacada a importância do PL do novo marco legal das PPPs, aprovado pela Câmara e em análise no Senado<sup>105</sup>, como instrumento para viabilizar investimentos em infraestrutura logística. Ganha força também o modelo de condomínios de armazéns, que pode democratizar o acesso à armazenagem. No tocante à questão das rotas bioceânicas, entende que só vão sair do papel se houver interesse direto da China para viabilizar a conexão com os portos do Pacífico. Os planos do governo mudam de nomes, mas continuam basicamente os mesmos projetos, os quais, entretanto, não têm execução, desde há muitos anos.

Outros pontos abordados incluíram os problemas de acesso aos portos do Arco Norte, a viabilidade econômica da FICO, e dúvidas sobre a viabilidade econômica da FIOL sem o

---

<sup>104</sup> Tubo de cerca de 2 a 3 metros de diâmetro e menos de 100 metros de comprimento, utilizado como alternativa à silagem tradicional. É feito em material plástico resistente a intempéries, para armazenamento *in loco* dos grãos. Na prática, oferece como vantagens o baixo custo inicial de investimento, flexibilidade na estocagem (sacos distintos para diferentes grãos), maior controle do produtor (armazenagem na própria fazenda), alto desempenho contra pragas (se bem vedada, a armazenagem priva pragas, como artrópodes, do oxigênio necessário para se proliferar). Entretanto, é vulnerável a danos físicos por roedores e outros animais, geralmente tem uso único, e exige manejo adequado, devendo ser enchida com grãos secos.

<sup>105</sup> Originalmente, por “PL das PPPs” entendia-se como sendo o PL nº 7.063, de 2017, o qual, entretanto, foi arquivado na Câmara dos Deputados em 07/05/2025 por prejudicialidade, em função da aprovação do substitutivo ao PL nº 2.892, de 2011, este remetido ao Senado. Nesta Casa, desde 20 de maio de 2025, o PL nº 2.892, de 2011, está ainda pendente de despacho da Mesa para as Comissões temáticas que farão sua análise.

transporte de minério. Foi elogiado o modelo de Mato Grosso, que arrecada e aplica tributos específicos na conservação da infraestrutura de transportes, enquanto Goiás e Maranhão se opõem à CIDE estadual. Sobre o transporte rodoviário, foi criticado o tabelamento de frete, que funciona na entressafra, mas gera multas e insegurança jurídica. Na safra, há escassez de transporte e aumento de preços, mas o receio de greve de caminhoneiros impede mudanças.

Por fim, no tocante à hidrovia do rio Paraná-Paraguai, informou que essa transporta apenas 1 milhão de toneladas por ano, apesar de exigir pouca intervenção de derrocamento e dragagem. O principal entrave para sua maior utilização seria o pedágio cobrado pela Argentina (US\$ 3/tonelada), enquanto que no Brasil cogita-se algo em torno de US\$ 0,80/tonelada. Elisangela defendeu maior articulação internacional para tornar a hidrovia mais eficiente e competitiva.

#### *6.1.14 ABRAFA*

Em 23 de setembro do corrente (35<sup>a</sup> reunião do GT), o GT recebeu José Roberto da Silva, presidente da Associação Brasileira de Ferrovias Autorizadas (ABRAFA), que destacou que, embora não existam barreiras explícitas às ferrovias autorizadas (FA), há uma série de indefinições regulatórias e ausência de políticas claras que dificultam o investimento privado. A falta de uma visão integrada entre os modais rodoviário e ferroviário compromete a eficiência logística nacional, sendo que o rodoviário deveria atuar como alimentador do ferroviário. Atualmente, apenas 12 mil km de ferrovias estão operacionais, e o setor não busca recursos públicos, mas sim segurança jurídica e instrumentos adequados de financiamento.

O projeto da Petrocity foi citado como exemplo de iniciativa que visa atacar simultaneamente os gargalos de movimentação e armazenagem, com previsão de doze portos secos ao longo de seu traçado. Enquanto o modelo de negócios voltado à armazenagem já conta com linhas de crédito via Banco do Brasil, o segmento de infraestrutura ferroviária ainda carece de apoio financeiro. A Portaria nº 689, de 2023, do Ministério dos Transportes foi apontada como um entrave, pois restringe o acesso das FA às debêntures incentivadas. Além disso, há dificuldades no acesso a linhas de crédito em agências oficiais, o que poderia ser resolvido mediante a criação de um “FINAME Ferrovias”.

Quatro temas foram identificados como cruciais para o desenvolvimento das ferrovias autorizadas: (a) ausência de linhas de crédito específicas; (b) falta de isonomia no acesso às

debêntures incentivadas; (c) necessidade de regulamentação do direito de passagem pela ANTT; e (d) exigência de licença prévia ambiental com prazo muito curto, o que tem inviabilizado projetos – dos 23 empreendimentos que solicitaram licença ao Ibama, nenhum foi aprovado. A falta de pessoal técnico nos órgãos reguladores foi apontada como causa principal, e não “má vontade” institucional. Foram criticados os vetos à nova lei ambiental, especialmente quanto à limitação de prazos. Também foi criticado o fato de que “setores do governo” estariam criando obstáculos desnecessários contra as ferrovias autorizadas.

Por fim, foi discutida a ausência de critérios objetivos e públicos para definição de projetos prioritários no âmbito do PPI, o que gera insegurança jurídica e dificulta o acesso a financiamento e tempestividade do licenciamento para as ferrovias autorizadas. A priorização de projetos governamentais em detrimento de iniciativas privadas tem inibido o investimento no setor. Também foi registrada a crítica à não autorização de ZPEs, apesar de previsão legal.

## 6.2 Análises

Munidos dos relatos apresentados no item 6.1, o Grupo se debruçou sobre o arcabouço jurídico-normativo vigente, e sobre as propostas e discussões em curso no Congresso Nacional, no âmbito dos programas governamentais e na mídia especializada. Dessa análise observam-se duas faces do desafio institucional para o aumento da participação do Brasil no comércio internacional, a primeira representada pela necessidade de expansão da infraestrutura de transporte e segunda pela necessária redução do custo logístico.

A análise que segue resume de forma objetiva os temas que, na visão do Grupo de Trabalho, merecem discussão no âmbito da administração pública, esclarecendo como esses temas resultam em limitação de infraestrutura ou elevação do custo logístico. Para cada tema são, então, propostas ações de naturezas distintas que permitem enfrentar ou dar o primeiro passo para o equacionamento dos temas. Em alguns temas a proposta associada é direta e suficiente para o encaminhamento de soluções, em outros a proposta é apresentada como um vetor de mudança ou de debate para que soluções específicas fluam posteriormente.

Cada proposta foi incluída neste relatório mediante avaliação da manifestação dos agentes consultados, das discussões recentes em curso nos setores público e privado, e de dados disponíveis nas fontes indicadas, de forma a estimular mudanças benéficas à expansão da infraestrutura e redução do custo logístico.

A infraestrutura de transportes de um país continental como o Brasil deveria estar orientada por uma lógica sistêmica, coordenada e eficiente, capaz de potencializar suas vantagens comparativas, como a oferta abundante de recursos naturais, a capacidade de produção agrícola em duas ou até três safras anuais, a diversidade geográfica e o amplo mercado interno e exportador. Idealmente, a gestão e a governança desse sistema deveriam garantir investimentos públicos e privados em equilíbrio, respeitando a natureza econômica dos ativos logísticos e o papel do Estado como fomentador do desenvolvimento de curto e de longo prazo.

Sob uma perspectiva deontológica, o Estado brasileiro deveria priorizar o investimento direto em infraestruturas com características de bem público – aquelas que não despertam interesse imediato do setor privado por seus altos riscos de implantação e baixa atratividade econômica de curto prazo, mas que geram significativas externalidades positivas para a sociedade e a economia de forma geral, como estradas em regiões remotas, terminais intermodais em áreas em consolidação, ou corredores ferroviários de longa distância. Ao mesmo tempo, o Estado deveria manter-se como facilitador e não como entrave – naqueles ativos de potencial mercantil, nos quais há disposição do setor privado em investir, como rodovias de alta demanda, terminais portuários e ferrovias especializadas ou de firmas verticalizadas. Nesses casos, cabe ao poder público eliminar burocracias, garantir segurança jurídica, assegurar marcos regulatórios estáveis e promover a concorrência.

Essa dualidade estratégica entre a ação do Estado em investir diretamente nas infraestruturas que não são atraentes ao mercado e a ação de fomentar o investimento privado onde os ativos são economicamente atraentes e de baixo risco é essencial para reduzir as ineficiências estruturais da matriz logística brasileira. Ao estruturar as análises dos setores aquaviário (6.2.1), rodoviário (6.2.2), ferroviário (6.2.3) e aéreo (6.2.4), torna-se possível contrastar o Brasil real, com suas assimetrias regulatórias, entraves institucionais e subutilização logística, com o Brasil ideal, no qual a infraestrutura de transportes é vetor de produtividade, competitividade e inclusão territorial.

Nesse cenário, entre diversos fatores limitantes, é uníssona a queixa sobre o baixo nível de investimento no setor, por parte do Estado brasileiro, nos casos em que o financiamento estatal é imprescindível. Um estudo recente da Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística (Logística Brasil) mostrou que os investimentos em infraestrutura de transportes no país têm sido, na média, abaixo de 0,33% do PIB há mais de duas décadas,

sendo que só a cobertura da depreciação dos ativos públicos de transporte custaria anualmente 2,26% do PIB, segundo dados da Abdib (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base)<sup>106</sup>. O infográfico abaixo reúne informações de diferentes fontes que reforçam a visão de déficit de investimentos e que demonstra que o problema não é novo, mas sistêmico, e abrange tanto o gasto total em infraestrutura quanto a origem desse investimento, se público ou privado.

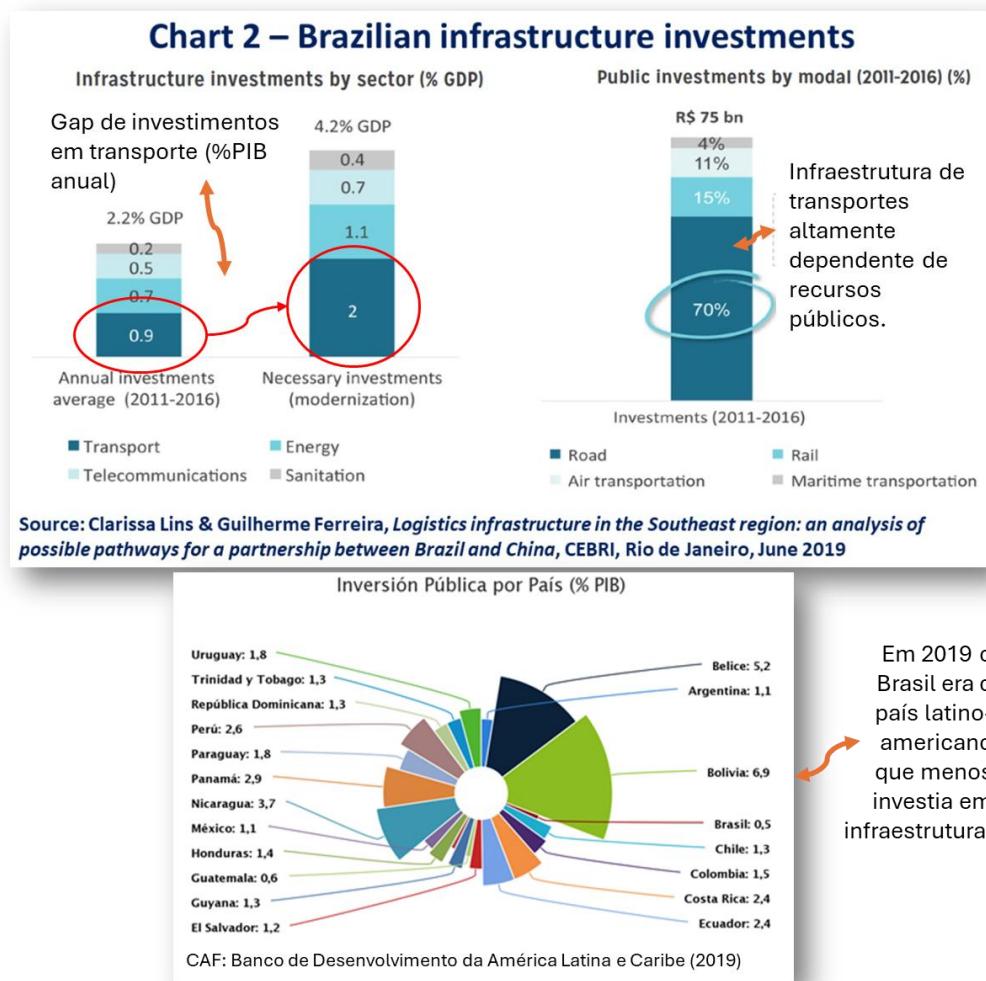


Figura 6.4 – Infográfico sobre déficit de investimentos em infraestrutura no Brasil.

A figura 6.4 apresenta dados pré-pandemia (2019) que evidenciam que a situação de baixo investimento em infraestrutura é sistêmica. Em termos de estrutura de capital, o primeiro

<sup>106</sup> SINICESP. Há mais de duas décadas Brasil não investe nem 1% do PIB em infraestrutura. Sindicato da Indústria da Construção Pesada no Estado de São Paulo – SINICESP, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://sinicesp.org.br/index.php/2024/07/10/ha-mais-de-duas-decadas-brasil-nao-investe-nem-1-do-pib-em-infraestrutura> (acesso: 12 nov. 2025).

gráfico evidencia que a infraestrutura de transporte é especialmente sensível ao investimento público. Essa constatação era esperada em razão do fator social atrelado à matriz de transportes de um país continental com diferenças socioeconômicas regionais extremas, pois a infraestrutura de transporte cumpre, também, a função de conectar o país. Em termos comparativos, os dados do Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe representados no segundo gráfico mostram que, mesmo em relação aos países do bloco, o Brasil se destaca negativamente com um baixo nível de investimento em infraestrutura.

Corroborando essas informações, levantamento da Consultoria Legislativa do Senado<sup>107</sup>, apresentado na figura 6.5, demonstra não só os baixos níveis de investimentos, mas também que a execução orçamentária da União entre 2001 e 2024, em valores constantes de 2024, evidencia a consolidação de um padrão estruturalmente concentrado: 93% do investimento federal líquido foi aplicado no modo rodoviário, contra 4% no ferroviário, 2% no aquaviário e 1% no aéreo. A série mostra ainda que, nos últimos cinco anos (2020-2024), o rodoviário absorveu 96,6% do total, confirmando tendência de monomodalidade inversa ao que ocorre nas economias exportadoras competitivas.

---

<sup>107</sup> Levantamento dos dados disponíveis do Orçamento Geral da União no portal “Fiscalize a Execução Orçamentária” da Câmara dos Deputados, que abrangem o período de 2001 a 2024, último ano com a execução orçamentária concluída.

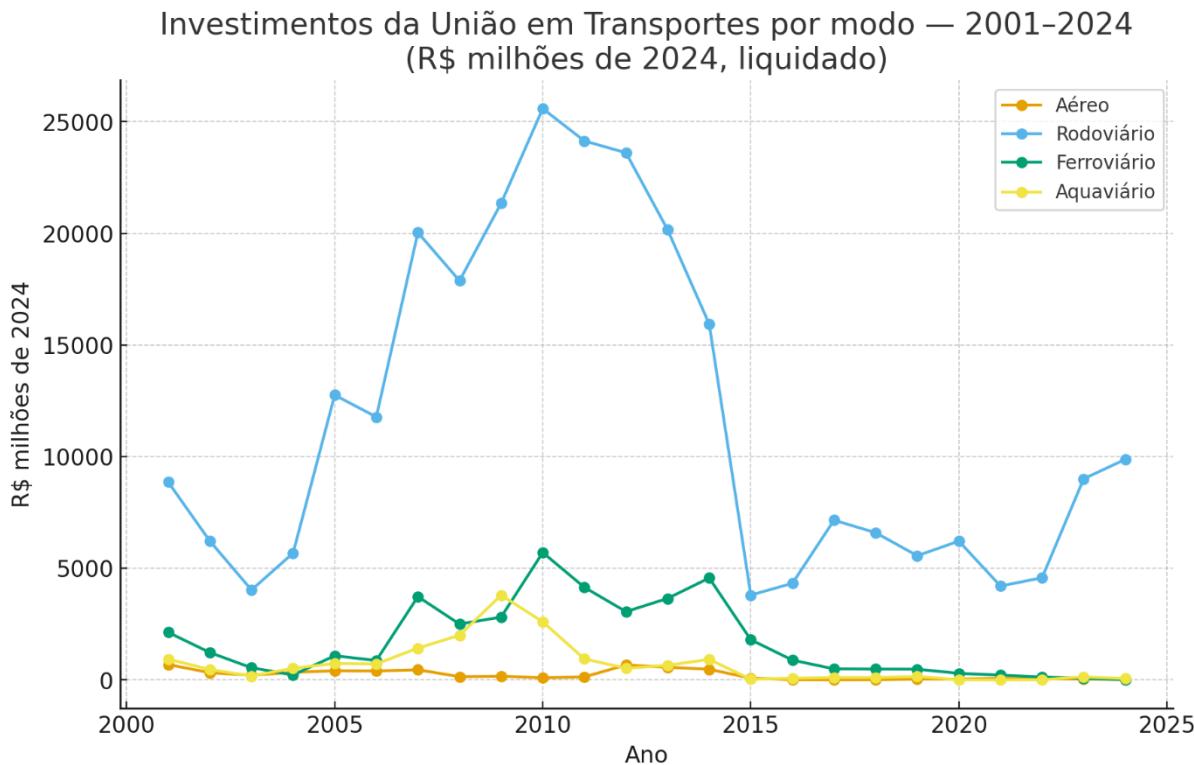


Figura 6.5 – Infográfico sobre investimento da União no setor de transporte. Fonte: elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária.

Sob a ótica do comércio exterior, é preciso compreender que a infraestrutura de transportes é uma rede, na qual a eficiência de cada nó, inclusive aqueles representados por ativos isoladamente não rentáveis, contribui para a cadeia de custos logísticos que impactam a competitividade do produto nacional. Por isso, a manutenção e a expansão da infraestrutura de transportes no Brasil necessitam de investimentos em nível muito superior ao que vem sendo realizado nas últimas décadas e, em função da existência de elementos essencialmente deficitários nesse conjunto, não é razoável esperar que a iniciativa privada cubra integralmente essa necessidade.

A argumentação acima busca solidificar o entendimento de que o déficit de investimentos em infraestrutura de transporte no Brasil é um problema sistêmico e permanente que impede o desenvolvimento nacional. Essa situação é oriunda de um complexo conjunto de fatores que inclui, entre outros, a natureza imediatista das decisões tomadas no setor público brasileiro. É na tentativa de mitigação desse fator que diversos agentes vêm propondo mecanismos de garantia de direcionamento de recursos para o setor. Por exemplo, vale mencionar a recomendação 9.3 do acordão nº 244, de 2023, do Plenário do TCU:

ACÓRDÃO 244/2023 – PLENÁRIO<sup>108</sup>:

“9.3. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em conjunto com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, avalie a oportunidade e a conveniência de adotar medidas junto ao Poder Legislativo para aprimorar a legislação vigente a fim de **incluir alternativas que permitam o reinvestimento dos valores oriundos dos processos de desestatização no desenvolvimento do próprio projeto ou no setor objeto da concessão;**”

A recomendação acima é acertada e mira exatamente a estruturação de um mecanismo de manutenção e expansão da infraestrutura de transportes que possa contar com alguma blindagem em relação à transferência de recursos para setores não estruturantes. É nessa linha que foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 1, de 2021, que propõe que pelo menos 70% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transportes sejam reinvestidos no próprio setor. Ainda mais ambiciosa, a PEC nº 3, de 2010 (arquivada), que buscou estabelecer um nível mínimo de dispêndio em infraestrutura de transportes com base em percentual (0,5%) do PIB. Ambas propostas são benéficas para a garantia e estabilidade de recursos ao setor de infraestrutura no longo prazo, sendo que a primeira conta com um argumento de peso baseado na lógica de que os recursos provenientes do setor sejam mantidos no próprio setor.

Além disso, várias das entidades ouvidas argumentaram acerca da importância da criação de um plano nacional de investimentos em infraestruturas de longo prazo, de 20 a 30 anos, que pudesse garantir constância de recursos orçamentários para fomento e execução de projetos estruturantes de infraestrutura logística.

Tal plano deveria fixar metas de expansão da infraestrutura, com transparência na formação dos projetos prioritários. Assim, projetos estratégicos ficariam protegidos de oscilações políticas de curto prazo, constituindo-se em projetos de Estado. De fato, especialistas ouvidos pelo GT apontaram que a falta de continuidade é um problema crônico; um plano em tais moldes asseguraria que obras essenciais (rodovias, ferrovias etc.) tivessem sequência mesmo com as naturais mudanças de governo, evitando atrasos e desperdícios.

Para além da discussão sobre os modelos de provisão de ativos de infraestrutura e dos meios de financiamento, existem ainda elementos paralelos do ecossistema institucional brasileiro que afetam diretamente a expansão da capacidade logística e o custo da operação no

---

<sup>108</sup>[Tribunal de Contas da União - TCU, Acordão nº 244/2023 - Plenário](#)

Brasil. Entre esses elementos se destaca o licenciamento ambiental. Ao longo das últimas décadas, a justa preocupação com a sustentabilidade fez aumentar sensivelmente o rigor e a burocracia para a aprovação de projetos de infraestrutura de transportes. Entretanto, é notável o aumento desproporcional de barreiras ao desenvolvimento da infraestrutura do país. Não bastasse a dificuldade de obtenção do licenciamento junto ao órgão técnico competente, o desafio é potencializado pelas paralisações e atrasos provenientes da intervenção, por via judicial, de determinados organismos estatais em contestação às aprovações emitidas.

Nesse cenário de múltiplas intervenções patrocinadas judicialmente por órgãos que não detêm nem a competência formal para analisar tecnicamente tais aprovações nem quadro técnico compatível para desafiar a decisão do regulador competente, quem perde é o Brasil com o aumento expressivo do custo de produção e a manutenção de deficiências de conectividade que diariamente prejudicam a vida de milhares de brasileiros. Em um contexto de maturidade institucional, se o órgão responsável pelo processo de licenciamento ambiental não tem cumprido sua missão a contento, a ação deve ser tomada pelos organismos de controle de forma sistêmica, com foco no desempenho do órgão, e não de forma pontual. Pois, um ambiente institucional que permite que ações pontuais, muitas vezes motivadas por grupos com interesses específicos, paralise obras fundamentais ao desenvolvimento nacional gera um mercado de litígio que mina a confiança nas instituições formalmente estabelecidas e promove um ambiente de insegurança jurídica que afasta o investidor.

A recente aprovação da nova lei de licenciamento ambiental (Lei nº 15.190, de 2025) reflete muito bem o cenário em discussão. Pensada, entre outros objetivos, para dar mais flexibilidade na aprovação de projetos fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico do país, o projeto recebeu um total de 63 vetos que reduziram sensivelmente a efetividade da ação legislativa original. É dentro desse conjunto de vetos que se encontram alguns tópicos que afetam diretamente o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e que, se revistos, podem contribuir para uma melhoria no cenário apresentado.

Por fim, é necessário reconhecer o falhanço da Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP, Lei nº 10.079, de 2004, em viabilizar obras na modalidade de concessão patrocinada<sup>109</sup>. De fato, mais de vinte anos da aprovação dessa importante Lei, nenhuma concessão federal foi

---

<sup>109</sup> A modalidade patrocinada é a PPP em cuja receita do parceiro privado pode ser complementada por meio de recursos públicos, em uma espécie de meio termo entre o financiamento direto pelo poder público e a concessão comum, na qual a remuneração decorre das tarifas pagas pelos usuários do serviço prestado.

licitada nessa modalidade (patrocinada), pois “o setor privado enxerga os fundos garantidores [que devem remunerar o parceiro privado de acordo com as cláusulas contratuais] com uma fragilidade devido à insegurança jurídica envolvida”<sup>110</sup>.

Nesse sentido, uma possibilidade para dar mais segurança jurídica para os parceiros privados seria a de se permitir o estabelecimento de contas vinculadas (*escrow accounts*) do fundo garantidor em jurisdições (e moedas) internacionais. Assim, haveria menor risco de contingenciamentos unilaterais por parte do governo brasileiro, e a conta sendo estabelecida na moeda da preferência do investidor, afastaria igualmente o risco cambial, sempre um complicador com poder de aumentar o custo de capital nos investimentos no País, particularmente por investidores estrangeiros.

Concluída a análise preliminar dos itens que afetam de forma conjunta a cadeia logística nacional, os subitens a seguir detalham pontos específicos de cada setor que influenciam o potencial de exportação e a competitividade do Brasil.

#### 6.2.1 *O setor aquaviário*

É inegável que o setor portuário brasileiro tem expandido sua capacidade e ganhado eficiência ao longo das últimas três décadas. Porém, fatores ligados à estrutura jurídico-normativa que regulamenta o setor e fatores ligados à manutenção de práticas constituídas historicamente cuja pertinência se deve contestar à luz da nova realidade econômica e tecnológica ainda limitam fortemente a ampliação da capacidade operacional e a redução dos custos logísticos tanto na cabotagem quanto na navegação de longo curso.

É nesse contexto que se iniciou a discussão de um novo marco legal do setor portuário, representado pelo Projeto de Lei nº 733, de 2025, que segue em análise na Câmara dos Deputados, e que se estima que possa ser encaminhado ao Senado ainda no próximo ano. Considerando todo o esforço já despendido nos âmbitos público e privado nessa discussão, o texto do PL nº 733, de 2025, foi adotado, no contexto do GT, como ponto de partida para a análise de melhorias que poderiam elevar o potencial de exportação e reduzir o custo logístico nacional.

---

<sup>110</sup> Nascimento, A.; Choi, M.; Marques, A.. 2023. Por que o sucesso das PPPs depende das garantias públicas? JOTA Jornalismo, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-o-sucesso-das-ppps-depende-das-garantias-publicas>.

### 6.2.1.1 Dragagem

Inicialmente, é importante distinguir que por “dragagem” entendem-se dois conceitos distintos e complementares. O primeiro deles é a chamada dragagem de manutenção, que, como o nome sugere, é aquela que busca manter os canais navegáveis a determinada profundidade, como remédio ao processo de sedimentação que ocorre naturalmente nos corpos d’água. Além dela, há a chamada dragagem de aprofundamento, que como o nome também sugere, é aquela que é feita para aumentar a profundidade (e/ou sua largura, e outras condições geométricas) das vias navegáveis, em função do constante aumento do tamanho e, por conseguinte, do calado das embarcações.

Assim, inicialmente considerada como um elemento essencial para a manutenção e expansão da capacidade portuária, a dragagem tem sido tema de debates recorrentes que vêm ganhando força com a notória expansão da movimentação de contêineres e o perceptível aumento do porte das embarcações que transportam esse tipo de carga nos portos públicos.

Historicamente, tem sido atribuída diretamente ao poder concedente ou à administração portuária a responsabilidade pela execução ou contratação de operações de dragagem nos portos públicos, o que frequentemente tem levado à não execução de intervenções necessárias ao funcionamento ótimo de determinados portos. Mais difícil ainda é a viabilização do aprofundamento de determinados canais, permitindo o acesso de navios maiores.

Relatórios recentes da CGU<sup>111</sup> e do TCU<sup>112</sup> já abordaram essa questão evidenciando que a gestão dos recursos arrecadados com tarifas portuárias tem relação direta com o problema, junto à ineficiência das operações contratadas. Representantes do setor confirmam a necessidade de definições estruturantes sobre a responsabilidade pela operação de dragagem e sobre seu custeio. Dentre as constatações, os pontos mais importantes dizem respeito à suficiência potencial dos recursos obtidos mediante arrecadação tarifária para a dragagem de manutenção, e a percepção da existência de uma lacuna jurídico-normativa que faz com que esses recursos não sejam aplicados nessa atividade de forma eficiente.

---

<sup>111</sup> [Controladoria Geral da União - CGU, Relatório nº 850393/2020](#)

<sup>112</sup> [Tribunal de Contas da União - TCU, Acordão nº 2310/2018 - Plenário](#)

O infográfico abaixo (fig. 6.6) ilustra os pontos centrais da discussão reunindo informações básicas sobre o arcabouço jurídico-normativo aplicável e alguns dados específicos que demonstram a natureza estrutural do problema:



Figura 6.6 – Infográfico sobre dragagem nos portos públicos Brasileiros.

A Figura 6.6 mostra que a definição do ente regulador acerca da finalidade das tarifas da Tabela I atrai de forma inequívoca a atividade de dragagem, e os dados apurados em 2020 pela CGU mostraram que, em regra, as receitas oriundas dessa tarifa superaram com margem os custos de dragagem de manutenção na maioria dos portos. Além disso, as entrevistas com representantes do setor reforçaram a impressão de que os recursos arrecadados seriam suficientes para o custeio de todos os itens definidos na Tabela I, incluindo a dragagem.

Em um esforço recente, a União apontou para o que acreditamos ser uma estratégia mais efetiva e iniciou o primeiro processo de concessão de canal de acesso, no Porto de Paranaguá. Essa iniciativa, porém, foi construída com base no art. 20 do Decreto nº 8.033, de 2013, que regulamentou a Lei de Portos e, de forma interpretativa, previu a concessão independente do canal de acesso como um objeto contratual específico, imerso nos conceitos de concessão do porto em si. Embora não se veja ilegalidade no instrumento, observa-se fragilidade nesse mecanismo e um uso subótimo do que poderia ser uma solução prioritária.

Tanto o relato de representantes do setor como as informações organizadas por diferentes fontes sobre a matéria permitem concluir que a alternativa mais promissora, para portos comercialmente atrativos, parece ser a consolidação dos processos de concessão dos canais de acesso com transferência de parte dos recursos atualmente destinados à chamada Tabela I das tarifas portuárias para esses contratos. Dessa forma, mantidos os custos logísticos da operação, seria possível garantir a aplicação desse recurso em uma atividade que é fundamental ao funcionamento e expansão do porto. Seria possível, inclusive, estudar a concessão em bloco de canais de acesso viabilizando a execução das intervenções em portos com atratividade reduzida (chamada estratégia “filé com osso”). A implementação prioritária desse mecanismo levaria, inclusive, ao implemento de estratégias acessórias já recomendadas por outros organismos como, por exemplo, a operação de dragagem em múltiplos portos de forma coordenada e o partilhamento de equipamentos.

Optando-se preferencialmente pelo sistema de concessão do canal de acesso, tanto a concessão do complexo portuário quanto a concessão do canal passam a ter uma composição mais especializada viabilizando a adoção de estratégias operacionais específicas mais modernas e eficientes. Nesse cenário o aporte de recursos adicionais da União para a dragagem passaria a existir em uma dimensão apenas complementar, especialmente nos casos de portos onde a concessão não é viável, e em casos eventuais de aumento da capacidade, quando não previsto em contrato, e caso essa operação seja de interesse público.

É importante valorizar o papel integrador da ANTAQ no planejamento dessas concessões, potencializando soluções que abranjam mais de um porto e a construção de uma cadeia de operadores que possa, inclusive, de forma sistêmica, partilhar recursos de forma a reduzir o custo geral da dragagem nos portos brasileiros. Essa opção também evita desvios no processo motivados por interesses locais incompatíveis com o caráter integrador que tal atividade deve observar.

Em relação aos elementos listados acima, identificamos melhorias potenciais no texto do PL nº 733, de 2025, em trâmite na Câmara dos Deputados, para serem consideradas quando a matéria chegar ao Senado. Além disso, de forma geral, consideramos positiva a adoção de medidas de aumento da transparência sobre a aplicação dos recursos oriundos das tarifas da Tabela I.

### 6.2.1.2 Regulação da exploração da atividade portuária

Adentrando nos aspectos relacionados à definição do papel do Estado e em sua organização enquanto poder concedente, cumpre avaliar a coexistência de dois regimes jurídicos ofertados a prestadores do mesmo tipo de serviço. Desde a publicação da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, o Brasil conta com dois modelos de exploração de terminais portuários (portos públicos com terminais arrendados, e terminais de uso privado – TUP), o que destoa da prática internacional dominante, sobretudo para o processamento de contêineres e cargas gerais.

Nos portos organizados, o modelo de arrendamento vem sendo modernizado, mas, além de manter uma maior burocracia geral, acarreta também um alto nível de influência do poder concedente nas decisões operacionais do arrendatário. Quando a maioria dos TUP estavam contidos em estruturas verticalizadas, ou seja, processando unicamente carga do próprio grupo operador, essa não era uma questão tão relevante. Porém, a entrada e a rápida expansão dos TUP no mercado de contêineres apontam para o surgimento de problemas reais oriundos da convivência de agentes de um mesmo segmento operando sobre regimes jurídicos distintos. Essa é a principal alegação apresentada por representantes de entidades ligadas aos portos organizados ouvidos pelo grupo de trabalho.

Essa avaliação é corroborada pela análise realizada em 2020 pelo Tribunal de Contas da União<sup>113</sup> que recomendou ao então Ministério da Infraestrutura e à ANTAQ uma expansão de modelos de exploração de áreas e instalações nos portos organizados nos casos para os quais o arrendamento não seja adequado e a revisão de cláusulas de reversibilidade dos bens que criam barreiras ao desenvolvimento independente da operação do arrendatário.

---

<sup>113</sup> [Tribunal de Contas da União - TCU, Acordão nº 2711/2020 – Plenário](#)

Tabela 1 - Principais diferenças entre os terminais arrendados e TUPs			Aspectos do PL 733/2025 que reduzem disparidades entre regimes jurídicos:
	Terminal Arrendado	TUP	
<b>Forma de celebração</b>	Licitação	Autorização	
<b>Localização</b>	Porto Público	Fora da poligonal	
<b>Prazos iniciais</b>	Até 35 anos	Até 25 anos	→ Igualado no Art. 76
<b>Definição do objeto</b>	Na licitação (pacote 'fechado')	Pelo próprio autorizatório	
<b>Prorrogações</b>	Até mais 35 anos	Sem limite definido	→ Flexibilizado no título VI
<b>OGMO</b>	Obrigado a contratar	Não obrigado	→ Flexibilizado no Art. 55
<b>Previsão de Reequilíbrio</b>	Sim	Não	→ Flexibilizações diversas (ex: Art. 49)
<b>Reversibilidade de bens</b>	Sim	Não	
<b>Flexibilidade Contratual</b>	Menor	Maior	
<b>Sujeição à autoridade portuária</b>	Maior	Menor ou nenhuma	
<b>Interferências de entidades públicas</b>	Maior	Menor	

Fonte: TCU - Acordão 2711/2020 - Plenário

Figura 6.7 – Impacto do PL nº 733/2025 sobre pontos apontados pelo TCU na relação TUP/Porto público

A figura 6.7 relaciona o quadro comparativo produzido pelo TCU no âmbito do Acordão nº 2711, de 2020, com algumas alterações relevantes propostas para a lógica de arrendamentos e autorizações previstas no Projeto de Lei nº 733, de 2025, em trâmite na Câmara dos Deputados. As alterações propostas aproximam os modelos de arrendamento e autorização em diversos pontos. Contudo, permanece alguma vantajosidade da estrutura regulatória oferecida aos terminais privados, sendo que o controle do impacto concorrencial da implementação desses terminais sobre o porto organizado continua restrito ao âmbito da decisão administrativa de aprovação do pleito pelo regulador.

Entre os fatores que podem resultar em efetivo prejuízo à concorrência sobressaem as dificuldades relacionadas à liberdade do arrendatário para definir parâmetros do projeto e a flexibilidade para alterar perfil de carga e realizar novos investimentos. É nesse ponto que uma mudança na abordagem dada nos contratos de arrendamento dentro do porto organizado pode resultar melhorias sensíveis para o setor. Contudo, com foco no interesse público, não se vê razões para restringir a operação dos TUP, mas sim para adequar o modelo de gestão dos contratos de arrendamento dos portos públicos, provendo a flexibilidade necessária para que a existência do TUP não represente uma ameaça.

Nesse sentido, considerando o equilíbrio saudável entre legislação e regulação, não se recomenda o estabelecimento em lei de critérios e variantes contratuais pormenorizadas que busquem equacionar essa liberação. Seguindo as melhores práticas internacionais, deve-se conferir ao órgão regulador as ferramentas necessárias para que construa o ambiente mais

favorável à expansão do setor de forma equilibrada e otimizada. Para tanto, a contribuição a ser dada pelo legislativo deve ser a elaboração de um marco legal mais flexível que traga diretrizes que apontem os objetivos a serem perseguidos e, em alguns casos, mecanismos preferenciais de gestão.

É sobre esses fundamentos que se considera majoritariamente benéfica a proposta contida no PL nº 733, de 2025, em tramitação na Câmara dos Deputados. A proposta claramente amplia o protagonismo da ANTAQ e das administrações portuárias no que se refere ao planejamento, celebração e acompanhamento dos contratos de concessão e de arrendamento, o que tende a ter um efeito positivo na equalização dos dois regimes jurídicos previstos. Contudo, identificamos a oportunidade de se ampliar a flexibilidade dada ao regulador para decidir sobre aspectos contratuais que devem ser disciplinados em cada contrato, e de se ampliar o prazo máximo de concessão e o horizonte de possibilidade de renovação das concessões com base em recentes definições aplicadas para outros ativos de infraestrutura de transportes como, por exemplo, decorrente da nova Lei das Ferrovias (Lei nº 14.273, de 2021).

Ainda concernente à temática de ajustes institucionais, o regramento a respeito de análises concorrenciais no âmbito das concessões de infraestrutura de transportes é um elemento que ganhou notoriedade com as recentes discussões sobre o processo de arrendamento da nova área do porto de Santos conhecida como STS-10. Ainda que o marco legal vigente não impeça a participação de armadores ou de grandes grupos já estabelecidos no porto, como concorrentes em novos arrendamentos portuários, fato é que, em decisão administrativa, a ANTAQ optou por restringir a participação de algumas empresas no processo de concorrência pelo terminal STS10 do Porto de Santos<sup>114</sup>. Essa restrição resultou críticas dentro e fora da administração, principalmente por ser baseada em um suposto risco relevante de concentração de mercado, sendo que, a existência desse risco em níveis tais que justificasse tal ação mitigadora não foi propriamente demonstrada segundo o entendimento de diversos especialistas.

Hoje, o processo encontra-se em fase de análise pelo TCU, que, em julho de 2025, realizou um painel de referência<sup>115</sup> sobre a matéria, mas ainda não houve decisão sobre o

---

<sup>114</sup>[Pupo, A; Sena, M; 2025, Agência Infra: Diretoria da ANTAQ confirma restrições na licitação do Tecon Santos 10 para evitar concentração de mercado \(Publicado em 06-06-2025\)](#)

<sup>115</sup>[Tribunal de Contas da União - TCU, Painel de referência debate arrendamento de terminal do Porto de Santos \(07/2025\)](#)

processo até o fim de outubro de 2025. O TCU, entretanto, já havia sinalizado que caberia ao CADE e não à ANTAQ analisar questões concorrenciais<sup>116</sup>, porém, existe espaço para discussão sobre a existência de uma interseção de competências e de uma complementariedade de atuações.

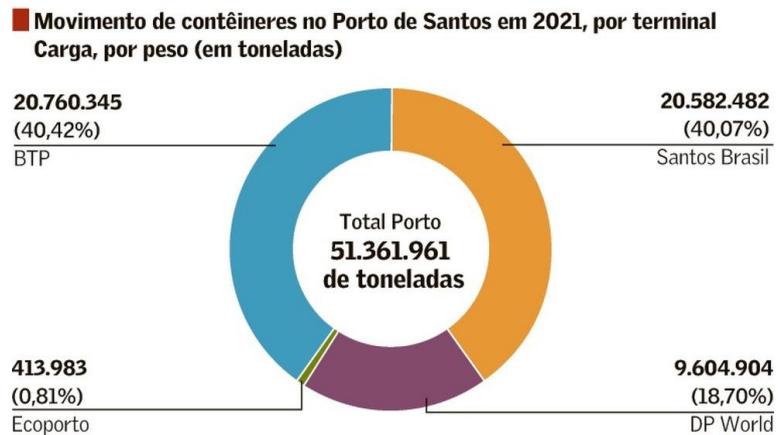


Figura 6.8: Movimento de contêineres em Santos em 2021. Fonte: [Valor Econômico](#)<sup>117</sup>

A figura 6.8 mostra dados da ANTAQ utilizados em reportagem<sup>75</sup> do Valor Econômico que abordou a discussão sobre a restrição inicialmente imposta pela Agência no processo de disputa pelo novo terminal de contêineres de Santos. Como mostram os dados, hoje, existe um certo equilíbrio entre os dois principais operadores. Contudo, não existe uma demonstração objetiva de que a obtenção da área pelas empresas excluídas da disputa gerasse risco de mercado em níveis que não pudesse ser mitigados pelos mecanismos regulatórios disponíveis *a posteriori*. Assim, o que gerou crítica de muitas frentes foi a tomada de decisão para o lado mais restritivo, com base em um espectro de possibilidades a respeito do que aquele grupo econômico poderia ou não decidir fazer. Não é o objetivo do GT apresentar qualquer conclusão sobre essa avaliação, mas sim avaliar quais os elementos na estrutura administrativa do Estado favorecem a indefinição nesse tipo de discussão.

O assunto na sua esfera mais ampla é complexo e ultrapassa o universo do setor portuário, atingindo discussões acerca dos métodos de proteção da concorrência em setores chave da economia e o trabalho coordenado entre reguladores com distintas especialidades. Porém, para fins exclusivos de identificação de gargalos operacionais e fontes de aumento do custo logístico no país, podemos nos ater à discussão sobre o quanto desejável seria impedir

<sup>116</sup>[Tribunal de Contas da União - TCU, Relatório - TC 039.355/2023-3](#)

<sup>117</sup>[Hirata. T. 2022, Valor Econômico: Leilão gera disputa contra Maersk e Msc \(Publicado em 10-03-2022\)](#)

determinados grupos de expandirem sua participação na exploração de instalações portuárias. Não há dúvidas de que ter todo um complexo portuário dominado por pequenos grupos ou cadeias verticalizadas de operadores não é vantajoso e traz riscos óbvios à concorrência, ao acesso e à continuidade dos serviços. Porém, ter gigantes do setor operando um volume significativo de terminais estratégicos no Brasil pode significar maior potencial de investimentos e integração do Brasil nas cadeias internacionais de valor. Ou seja, não cabe ao marco legal tentar restringir previamente ou liberar absolutamente essa prática. A decisão sobre o caminho a ser seguido em cada processo de oferta é claramente uma tarefa regulatória. Contudo, o que se tem discutido em nível institucional é o posicionamento do CADE e da ANTAQ diante desses desafios regulatórios.

Diante da acalorada discussão sobre o tema, o PL nº 733, de 2025, traz no seu art. 145 uma proposta de alteração da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei das Agências), que busca organizar o papel de cada entidade reguladora a fim de evitar manifestações conflituosas que fragilizem a atuação do estado no papel de regulador. Nessa tentativa, entretanto, observa-se uma certa prevalência da análise do CADE o que, apesar de ser condizente com sinalizações recentes do TCU, pode ser alvo de críticas no sentido de que a agência especializada detém conhecimento mais profundo da operação em todas as duas dimensões e pode ter razões adicionais, ligadas às políticas públicas definidas para o setor, para tomar decisões que contrariam as conclusões oriundas de uma análise puramente concorrencial.

Por isso, é recomendável que se consulte o Poder Executivo, em especial a ANTAQ, sobre a aparente compulsoriedade dada ao CADE nas decisões sobre atos de concentração, inclusive relativos a atos a serem julgados pelas agências, como parece buscar a redação proposta para os artigos 28 e 28-A do PL nº 733, de 2025. A manifestação encaminhada pela Agência ao GT informou sobre a formalização do Acordo de Cooperação Técnica entre CADE e ANTAQ, que estabelece a troca de recursos humanos e tecnológicos e a elaboração de relatórios conjuntos para a prevenção e repressão de transgressões econômicas no setor aquaviário, e classificou a medida como um avanço. Porém, não houve menção específica sobre a proposição citada. Uma vez disponível a visão detalhada do órgão regulador, pode-se, então, delinear um aprimoramento do texto proposto com base nos aspectos técnicos levantados, ou mesmo se optar por uma oposição à proposta. No momento, observa-se como meritória a tentativa de se organizarem essas competências, embora a hierarquia decisória pareça merecer discussão.

Segundo com a análise de melhorias potenciais do ambiente institucional, cabe comentar sobre três dispositivos notáveis presentes no PL nº 733, de 2025, que podem representar barreiras desnecessárias ao desenvolvimento do potencial exportador do Brasil.

O primeiro é a inclusão obrigatória de áreas destinadas à operação de uso geral, de forma indistinta e sem exceções, prevista no art. 17 da proposta. Esse dispositivo generaliza uma preocupação que, embora válida, pode não ser adequada a depender da vocação de cada porto. O estabelecimento dessa obrigatoriedade sem uma alternativa para o tratamento de exceções pode resultar em ineficiência na exploração de determinados portos.

O segundo está relacionado aos art. 10, art. 11 e art. 47 do PL, que, ao restringir a regulação de preços, acaba por fechar uma via potencialmente útil do mecanismo regulatório do setor. Em alguns casos, devidamente justificados, a aplicação de estratégias como, por exemplo, o estabelecimento de preço-teto, viabiliza o desenho de modelos contratuais mais adequados e permite um controle mínimo e eventual da modicidade de custos específicos da cadeia logística, em especial diante de situações de potencial exercício indevido do poder econômico de determinados agentes. Além disso, o regulador federal deve ter competência para atuar prontamente na identificação de práticas abusivas, sem necessitar de um aval de outras instituições, ainda que competentes para opinar sobre concorrência.

Obviamente, a livre negociação deve ser a regra. Contudo, é preciso ponderar a função socioeconômica do sistema portuário e sua característica enquanto ativo nacional e mercado regulado. O porto público deve, sobretudo, impulsionar o comércio, e não permitir que surjam barreiras desarrazoadas a esse desenvolvimento apenas em benefício de alguns agentes capazes de implementá-las. É esse o complexo equilíbrio que deve ser mantido com a atuação técnica do órgão regulador, e para tal se espera a devida capacitação desse órgão. Eventual participação de outras entidades regulatórias deve ocorrer de forma coordenada e não como mediador ou condicionante. Sendo assim, remover permanentemente da legislação a possibilidade de que o regulador atue sobre os preços quando efetivamente necessário parece extremo e precipitado.

Finalmente, o terceiro ponto trata da inclusão da definição de “portos estratégicos”, que parece destoar da lógica buscada na consolidação de um ambiente institucional maduro e atrativo para o investimento privado. A figura 6.9 mostra os três elementos centrais de definição do termo pelo PL nº 733/2025:

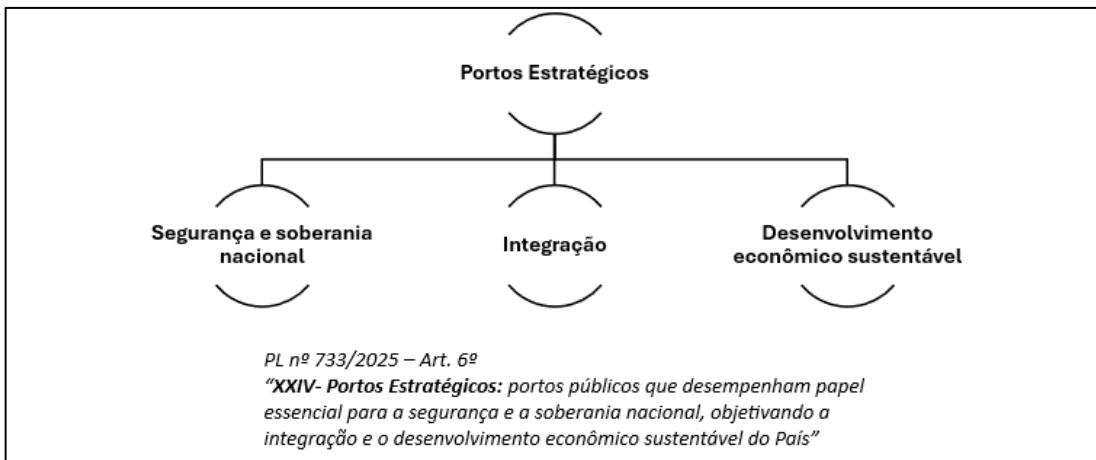


Figura 6.9: Elementos centrais da definição de portos estratégicos pelo PL nº 733/2025. Fonte: elaboração própria.

Ao definir os “Portos estratégicos” e determinar que é vedada a sua concessão, o texto introduz um termo vago que pode ser utilizado para estabelecer restrições arbitrárias em portos específicos. A medida parece, desde o início, desnecessária, pois a legislação não obriga a concessão ou arrendamento, apenas disciplina os modelos, estabelecendo métodos, limites e parâmetros adequados a sua execução.

Na justificação do projeto é apontado que o estabelecimento dos portos estratégicos reconhece o papel fundamental de determinados portos públicos na segurança e soberania nacional e que essa classificação é essencial para assegurar que essas infraestruturas críticas recebam o tratamento prioritário e os recursos necessários para desempenhar suas funções de maneira eficaz, alinhadas aos interesses do Estado e da sociedade. Essa definição não parece essencial. Na realidade, a percepção do caráter estratégico de um determinado porto envolve diversos fatores que podem, inclusive, mudar ao longo do tempo. Além disso, conceitualmente, cumpre comentar sobre a utilização do argumento de segurança nacional na justificativa da definição, a qual repete uma máxima frequentemente utilizada em outros dispositivos controversos presentes na legislação portuária.

Embora seja de primeira importância a questão da segurança nacional, justamente devido a sua relevância, ela é frequentemente usada como argumento primário para o estabelecimento de restrições ou reservas sem a devida demonstração dos mecanismos pelos quais ameaças à segurança nacional são potencializadas pela situação combatida e, principalmente, sem a demonstração de como o dispositivo legal efetivamente mitiga o risco associado a essa ameaça. Ocorre que, sem essa análise específica, o argumento da segurança

nacional passa a ser um instrumento puramente retórico. Sendo assim, considerando a importância da máxima utilização do potencial portuário nacional para a expansão do comércio exterior e redução dos custos logísticos, entendemos que restrições provenientes de medidas baseadas na garantia da segurança nacional precisam ser mais bem fundamentadas.

Do ponto de vista de organização institucional também chamou atenção a proposta de criação de uma “Câmara de Autorregulação e Resolução de Conflitos do Setor Portuário e Aquaviário” (inciso XXXIV do art. 6º e arts. 38 a 40), na forma de uma associação sem fins lucrativos que teria poderes normativos. O texto proposto define a entidade da seguinte forma:

“Câmara de Autorregulação e Resolução de Conflitos do Setor Portuário e Aquaviário: entidade autorreguladora, que pela sua proximidade das atividades portuárias e aquaviária detém melhor conhecimento delas, dispondo de maior sensibilidade para avaliá-las e normatizá-las, podendo agir com maior presteza e a custos moderados, diminuindo-se a necessidade de intervenção do órgão regulador.”

Embora seja meritória a intenção de prover o regulador com suporte técnico prestado por aqueles mais próximos à operação, e embora seja muito útil a adoção de normas consensuais privadas no âmbito da regulação técnica, já existem mecanismos regulatórios que permitem a implementação dessas medidas de forma coordenada e sem ameaçar o papel institucional da agência competente. Na aviação e nas telecomunicações, por exemplo, é muito comum a adoção formal de normas técnicas privadas oriundas de organismos internacionais pelo regulador. Em especial, as normas discutidas em âmbito internacional, consensuadas entre os agentes globalmente conhecedores da matéria, gozam de amplo reconhecimento e são comumente incorporadas às regulamentações nacionais.

Muito diferente da situação descrita acima é a previsão legal de um aparato paraestatal regulatório que pressupõe a incapacidade técnica do regulador federal. Nesse cenário, abre-se espaço para novos vetores de insegurança jurídica advindos de um possível embate entre o posicionamento consensuado no âmbito da referida câmara e o posicionamento do órgão regulador, ou mesmo da nucleação de dinâmicas de captura que possam limitar a atuação do órgão competente. Por isso, no intuito de garantir que o marco legal do setor mantenha uma consistência institucional que promova a segurança jurídica e a confiança pública e privada no regulador do setor, sugere-se transferir discussões sobre a utilização de mecanismos cooperativos e a adoção de normas consensuais para o âmbito infralegal.

### 6.2.1.3 Formação e gestão da mão de obra portuária

Além das questões de infraestrutura e estrutura regulatória, dois mecanismos relacionados à provisão de recursos humanos ao setor portuário contribuem para que o custo da operação no Brasil seja superior a operações similares em outras partes do mundo. São eles o sistema de formação e gestão de trabalhadores portuários e o sistema de formação e habilitação de profissionais aquaviários.

Atualmente, a Lei nº 12.815, de 2013, estabelece uma série de regras com o intuito de disciplinar o trabalho avulso nos portos brasileiros. Esse regramento se mostra necessário dada a excepcionalidade da relação de trabalho exigível no ambiente portuário que destoa dos métodos tradicionais previstos na legislação trabalhista e não se confunde com o trabalho eventual ou com o trabalho avulso não portuário. Sendo assim, coerentemente, o marco legal do setor, bem como a Lei nº 9.719, de 1998<sup>118</sup>, buscam dar segurança a esses trabalhadores, que operam sem vínculo empregatício. Contudo, em função de fatores históricos, a lei e a jurisprudência vêm, de certa forma, subvertendo uma necessidade real de organização de uma excepcionalidade em uma reserva de mercado que aumenta significativamente o custo operacional no Brasil.

Os principais pontos que fazem com que a legislação vigente acabe reduzindo a eficiência do setor estão relacionados à exclusividade dada ao órgão gestor de mão de obra (OGMO) para o cadastro, formação e habilitação dos profissionais, o que permite, inclusive, interferir nas relações de trabalho estabelecidas pelas vias comuns, ou seja, disciplinadas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Essas proteções acabam sendo usadas como ferramentas de restrição ao pleno desenvolvimento da oferta de mão de obra de forma aberta e competitiva. Não por acaso, uma das principais recomendações publicadas em recente relatório da OCDE<sup>119</sup> sobre avaliação concorrencial no Brasil foi abolir o monopólio do OGMO e flexibilizar as definições sobre quantitativo de trabalhadores fixos por tarefa.

Mesmo sendo de conhecimento geral, cumpre ressaltar um aspecto básico que permeia discussão sobre o trabalho portuário, qual seja, sua vinculação a raízes históricas que geraram estruturas incompatíveis com a realidade atual do setor. Material publicado pela ANTAQ<sup>120</sup>

<sup>118</sup> “Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências”.

<sup>119</sup> [OCDE, 2022, Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil](#)

<sup>120</sup> [Ribeiro, D.; Quadros, C., ANTAQ - Aspectos Legais e Regulatórios do Trabalho Portuário](#)

descreve com propriedade a relação entre a origem do arcabouço jurídico-normativo que disciplina o trabalho portuário e o histórico de formação dos sindicatos portuários com características fortemente empresariais, em uma época em que a operação era marcada por picos de movimentação. É fácil ver que essa não é mais a realidade do setor, e que o trabalho portuário se aproxima cada dia mais de outras atividades profissionais especializadas, merecendo, igualmente, um tratamento mais técnico e aberto.

Na legislação vigente, mesmo a contratação de profissionais com vínculo empregatício padrão tem que ocorrer exclusivamente entre os trabalhadores avulsos registrados no OGMO, conforme julgou o TST no Dissídio Coletivo 1000360-97.2017.5.00.0000.

“(a) o OGMO detém exclusiva atribuição para gerir e intermediar o fornecimento de mão de obra de trabalhador avulso e

(b) as funções típicas portuárias previstas no art. 40 da Lei nº 12.815/13 devem ser exercidas exclusivamente por trabalhadores portuários registrados ou cadastrados no OGMO, tanto no regime jurídico de emprego ou no regime de trabalho avulso, seja dentro ou fora do porto organizado, sempre que existir o órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário constituído na localidade em que ocorrer a contratação”

Não bastasse o cadastro e registro, a qualificação e habilitação desses profissionais também ficam condicionadas à atuação exclusiva do OGMO, como se vê nos arts. 32, III, e 33, II, "a" e "b", todos da Lei nº 12.815, de 2013. Nessas condições fecham-se as portas para que outras entidades públicas ou privadas possam formar, qualificar e habilitar trabalhadores portuários. Essa realidade não só representa uma barreira de entrada para novos profissionais, mas também uma fonte de desvios nos critérios de habilitação desses trabalhadores. Observe-se que diversas outras categorias que também executam atividades extremamente específicas, a exemplo dos aeroportuários, têm sua qualificação controlada diretamente pela agência reguladora federal e sua formação ocorre livremente no mercado do setor. Ou seja, o papel central do Estado em garantir a qualidade e segurança do serviço não deveria interferir nas relações de oferta e demanda da mão de obra especializada.

Sendo assim, é possível defender que o importante papel desempenhado pelos OGMO deveria se concentrar na gestão do trabalho avulso em cada localidade, de forma estritamente alinhada ao conteúdo da Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que busca padronizar a legislação que disciplina o trabalho portuário. E, se muito, incluir o cadastro dos demais trabalhadores portuários daquela localidade para fins de registro. Já a formação, qualificação e habilitação de profissionais deveria seguir a lógica de outras categorias

similares que, com o mesmo nível de responsabilidade e exposição a riscos, observam unicamente regramentos do regulador federal para obtenção de sua licença ou habilitação. Assim, também não são encontradas razões para que, sendo o profissional devidamente habilitado conforme regras do regulador federal, obrigue-se qualquer participação do OGMO no fluxo de contratação sob condições comuns (CLT).

Diante da análise acima, cumpre observar as mudanças propostas nessa temática pelo PL nº 733, de 2025, que muda substancialmente as regras vigentes ao retirar a exclusividade do OGMO, e prevê a existência de empresas prestadoras de trabalho portuário. Em geral, as mudanças propostas são positivas no sentido de ampliar a oferta de mão de obra qualificada e ajustar as prerrogativas que, de fato, devem ser conferidas a esse tipo de entidade. Contudo, um ponto específico chamou a atenção do grupo de trabalho.

Trata-se da transferência da função de formação profissional exclusivamente ao SENAT. Embora seja absolutamente positiva a retirada dessa prerrogativa dos OGMO pelas razões já tratadas nesse texto, e, a despeito da notória especialização dessa entidade nas ações de formação e capacitação de trabalhadores em transportes, entendemos que melhor seria a liberação efetiva do mercado de formação. A figura 6.10 ilustra as diferenças entre as três formas de organização discutidas:

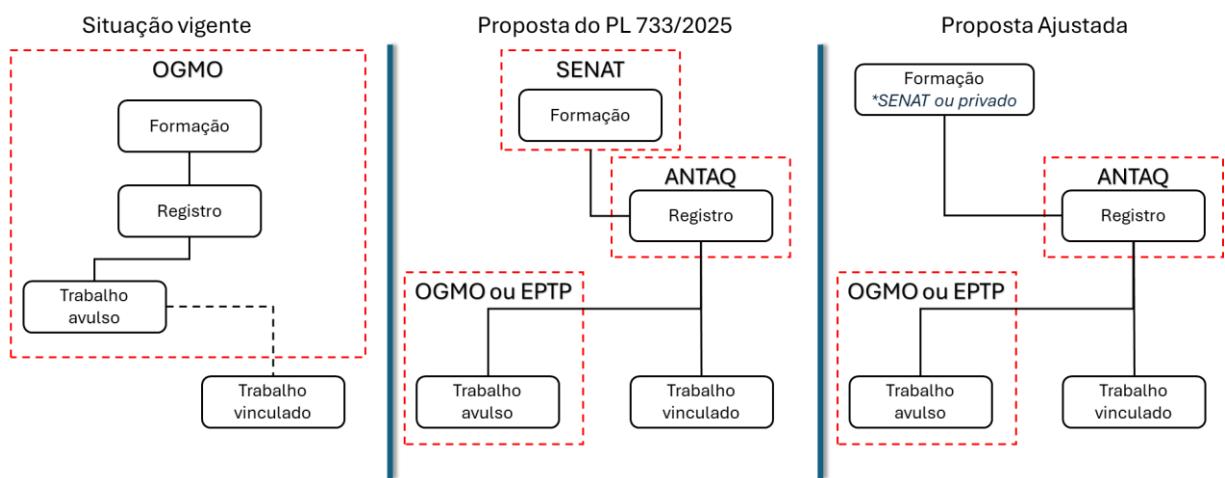


Figura 6.10 – Comparação entre modelos de organização do trabalho portuário. Fonte: elaboração própria.

Ou seja, assim como observado em outros segmentos, pode-se estabelecer a responsabilidade do regulador federal para garantir a qualidade dos trabalhadores portuários, de forma padronizada em todo o território nacional, e em regime de amplo acesso, ao final de

seu processo de formação. O SENAT pode ser uma das entidades certificadas para a oferta de formação, assim como os OGMOS que assim desejarem, ou qualquer outra entidade privada que se dedique à essa atividade e cumpra os requisitos aplicáveis.

Concluindo a análise sobre a provisão de recursos humanos ao sistema portuário, é importante comentar sobre a Lei nº 14.813, de 2024, que modificou a Lei nº 9.537, de 1997, consolidando o controle da Marinha sobre a normatização do sistema de habilitação de aquaviários, a habilitação dos práticos e o disciplinamento de todos os aspectos da prestação de serviço de praticagem.

O texto confere à autoridade marítima, representada pela Marinha do Brasil, a competência para normatizar a habilitação dos aquaviários (art. 4º, I, “a” e art. 7º), ainda que dedicados a atividades da esfera civil. Além disso, dá exclusividade à Marinha para a habilitação dos práticos (Art. 13) e organização dos serviços de praticagem (arts. 14, 15, 15-A, 15-C). O texto afirma em diversos pontos que a atividade de praticagem tem natureza privada, considerada de interesse público. Porém, em contraste com essa afirmação, permite o estabelecimento de um mecanismo que implica restrição de acesso à habilitação e em controle de oferta. Assim, além de manter sob responsabilidade de um órgão militar a gestão de atividades de natureza civil, permite um controle que ultrapassa o âmbito técnico e afeta diretamente os aspectos econômicos da atividade.

A discussão sobre o sistema de praticagem adotado no Brasil não é nova. É possível encontrar diversas manifestações na mídia especializada<sup>121</sup> que questionam o custo do serviço no Brasil. Mais recentemente, um relatório de auditoria do TCU apontou em 2022<sup>122</sup> a situação de monopólio e a necessidade de mudanças estruturais na regulação da praticagem no Brasil, mas as recomendações foram rejeitadas pelo Plenário da Casa por unanimidade.

Do outro lado, o argumento dos representantes dos práticos vai no sentido de que os preços cobrados no Brasil são compatíveis com o mercado global, e que os usuários do serviço distorceriam os fatos para aumentar as próprias margens<sup>123</sup>. Entretanto, não é o objetivo da presente discussão opinar sobre essas questões, mas sim comentar sobre as bases institucionais

---

<sup>121</sup>[Portos e Navios, 2012, Para os armadores os custos dos portos brasileiros são os mais caros do mundo \(Publicado em 08-11-2012\).](#)

<sup>122</sup>[Tribunal de Contas da União - TCU, TC nº 042.971/2018-7](#)

<sup>123</sup>[Falcão. R., 2021, Portos e Navios: A praticagem e a falácia do preço \(Publicado em 07-12-2021\)](#)

do modelo adotado para gestão da formação e habilitação dos profissionais do setor aquaviário no Brasil.

Analisando o sistema que regula o transporte aquaviário, percebe-se claramente que a estrutura vigente representa a manutenção de um sistema que se fazia necessário em uma era de total dependência técnica da força militar para a viabilização de atividades civis do setor aquaviário. Obviamente, com a evolução do Estado brasileiro e a modernização do setor, esse formato pode ter se tornado antiquado, ou no mínimo atípico, sendo justa e necessária a revisão das bases desse sistema, da mesma forma que foi revista a participação de outras forças armadas no controle de atividades civis igualmente complexas ao longo do último século.

Façamos uma breve comparação com a formação de pilotos de avião no Brasil, um setor também altamente regulado e que tangencia questões de segurança nacional e outras similares ao universo portuário. Nesse caso, as regras de habilitação, manutenção dessa habilitação, e até de condições de trabalho também são rigidamente implementadas pela autoridade de aviação civil. Contudo, o que antes era uma atividade sob responsabilidade da força aérea foi progressivamente transferida ao regulador federal. Não existe, nesse setor, um mecanismo que restrinja o número de profissionais disponíveis, que garanta empregabilidade a todos os habilitados, que determine escala de trabalho, ou que impeça uma empresa de selecionar dentre os profissionais disponíveis aquele que prestará o serviço. De fato, no caso dos pilotos, tem-se uma atividade privada, de amplo acesso, regulada em função da sua essencialidade, responsabilidade e complexidade técnica, na qual o Estado cumpre o seu papel de garantidor da segurança e da qualidade, e não invade o aspecto concorrencial.

Diversos outros países já realizaram a transição entre domínio militar e civil sobre a regulação técnica das atividades civis de transporte aquaviário. Usando como exemplo o caso específico da praticagem temos, hoje, arranjos modernos como o australiano<sup>124</sup>, que permitem que haja inclusive concorrência na atividade, sem que se coloque em risco a segurança da operação. Mesmo em arranjos mais tradicionais como na Espanha<sup>125</sup>, onde a praticagem também é fortemente regulada pelo aparato estatal, o que se observa é a efetiva regulação civil ligada ao ministério dos transportes, e com grande participação da autoridade portuária, inclusive com controle do preço praticado, sem qualquer participação ou controle da Armada

---

<sup>124</sup> <https://www.amsa.gov.au/safety-navigation/navigating-coastal-waters/about-coastal-pilotage>

<sup>125</sup> [España - Reglamento general de praticajen](#)

espanhola. A figura 6.11, adaptada do estudo da Booz & Company, encomendado pelo BNDES<sup>126</sup> em 2012, ilustra as diferentes organizações encontradas durante a pesquisa, que objetivava avaliar a organização institucional e a eficiência de gestão do setor portuário brasileiro.

---

<sup>126</sup> [BNDES, 2012, Análise e avaliação da organização institucional e da eficiência de gestão do setor portuário brasileiro](#)

País/ Porto	com exclusividade					sem exclusividade
	Associação de práticos autônomos	Autoridade Portuária	Empr. Pública/ Concessionária	Autoridade Marítima	Livre concorrência	
Holanda	✓ Loodswezen					
Antuérpia/ Zeebrugge			✓	Antuérpia: CVBA Brabo (concessão)		
Itália	✓ Corporazione dei piloti					
Finlândia			✓	Finnpilot (empresa pública)		
Alemanha	✓ "Irmandades"					
França	✓ Station de Pilotage					
Suécia					✓	
Portugal		✓				
Sydney			✓	SPC (empresa pública)		
Grande Barreira de Corais					Duas empresas	✓
Hong-Kong	✓					
Cingapura			✓	PSA Marine (concessão)		
EUA	✓ Maioria dos Estados				4 empresas públicas, uma em cada região	
Canadá			✓			
Argentina				APs privadas prestam o serviço ou subcontratam		
Reino Unido						✓

Figura 65 – Modelos de prestação do serviço de praticagem

País/ Porto	Organização do serviço de praticagem	Regulação Econômica (tarifas)	Regulação Técnica (segurança, qualificação, etc.)
EUA Ex. Flórida	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pelo <i>Pilotage Rate Review Board</i>, ligado ao (<i>Board of Pilot Commissioners</i>) composto por 7 membros não-práticos</li> <li>Práticos podem contestar as tarifas com base em demonstrativos e projeções próprias num prazo definido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Board of Pilot Commissioners</i> (comissão estadual)</li> <li>Guarda Costeira (praticagem federal)</li> </ul>
Antuérpia/ Zeebrugge	Concessão privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antuérpia: Tarifas definidas pela concessionária em acordo com AP, considerando também benchmarks</li> <li>Zeebrugge: Tarifas definidas pelas AP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Serviço Nacional de Mobilidade e Transportes (SPF) e Autoridades Portuárias</li> </ul>
Finlândia	Empresa pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas pela Agência de Transportes da Finlândia (FMA), com serviços prestados pela empresa pública FinnpiLOT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controle de segurança, entre outros fatores, pela FMA</li> </ul>
Holanda	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas definidas por um comitê da Autoridade Holandesa de Concorrência (NMA)</li> <li>Anualmente os práticos fazem uma proposta, o comitê avalia e define as tarifas, que podem divergir da proposta dos práticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Infraestrutura e Desenvolvimento – Inspeção de Transporte, Obras Públicas e Gestão das Águas</li> </ul>
Alemanha	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes define tarifas, após consultas aos Secretários de Transportes distritais e práticos (que realizam orçamentos bianuais)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério dos Transportes, Obras e Desenvolvimento Urbano</li> <li>Autoridades Portuárias</li> </ul>
Hong-Kong	Associação de práticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de tarifas e supervisão das manobras definidas pela Ministério da Marinha, com atribuições de Autoridade Marítima (Comitê de Supervisão de Praticagem)</li> </ul>	

Figura 66 – Regulação dos serviços de praticagem

Figura 6.11 – Modelos de prestação e regulação de praticagem – Fonte: BNDES (2012).

O que o relatório encomendado pelo BNDES mostra é que, ainda que exista em muitos países a estrutura monopolista, essa estrutura é acompanhada de mecanismos regulatórios que garantam a qualidade do serviço e a modicidade do preço praticado. Em alguns casos, os práticos são servidores públicos, em outros existe concessão da atividade para empresas privadas ou associações de práticos. Porém, em nenhum deles a definição do preço praticado e das condições de prestação do serviço correm a cargo dos próprios práticos com “mediação” de uma autoridade marítima de base militar. Olhando para as recomendações gerais em âmbito internacional, o “Port Reform Toolkit”<sup>127</sup>, publicado pelo Banco Mundial, é didático ao afirmar que “um monopólio de práticos do setor privado que tem a capacidade de paralisar completa e rapidamente as operações portuárias representa um risco significativo para portos e armadores”. O mesmo documento apresenta alguns arranjos recomendáveis e ressalta a participação da autoridade portuária ou autoridade marítima como gestores “técnicos” da atividade.

Fato é que a estrutura estabelecida no Brasil é atípica e reduz drasticamente o poder de atuação do órgão civil federal incumbido da regulação do transporte aquaviário, do órgão civil federal responsável pela implementação das políticas públicas relativas ao transporte aquaviário e das autoridades portuárias responsáveis por promover a eficiência da operação portuária. Foi exatamente nessa direção que seguia a proposta original do Projeto de Lei nº 757, de 2022<sup>128</sup>, que estabelecia a competência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ para atuar na regulação econômica dos serviços de praticagem. Porém, após alterações substanciais durante a tramitação, o texto aprovado acabou originando a referida Lei nº 14.813, de 2024, que consolidou o sistema vigente.

Sendo assim, independentemente de peculiaridades dessa atividade em relação a outras atividades reguladas e das diferenças do Brasil em relação às outras nações citadas, no que concerne ao papel do Estado, os argumentos anteriores são absolutamente válidos, pois interessa à sociedade que o Estado garanta que os aquaviários sejam devidamente habilitados e que haja profissionais capazes e suficientes em cada porto, disponíveis para serem contratados pelos armadores e demais provedores de serviços para a condução segura das operações. Essas são funções de natureza civil e estritamente técnicas. Não deveriam, portanto, incluir qualquer intervenção adicional de natureza econômica que resultasse em barreiras à livre organização e oferta do serviço, exceto naquelas definidas pela autoridade portuária, junto ao regulador

---

<sup>127</sup> [World Bank - Port Reform Toolkit](#)

<sup>128</sup> [Projeto de Lei 757, de 2022 - Avulso inicial](#)

federal, que se mostrassem absolutamente exigíveis para a segurança e qualidade do serviço. Ou seja, cabe ao Estado, dentro de sua esfera de administração pública civil, o estabelecimento de uma estrutura legal que responsabilize devidamente cada agente pela segurança da operação, de forma sistêmica e alinhada às melhores práticas internacionais.

Vai nesse mesmo sentido a manifestação coletada junto ao Ministério de Portos e Aeroportos que pontuou:

“... preocupação com a formação dos profissionais da Marinha Mercante, quanto as vagas oferecidas e as necessidades de atendimento do mercado, pois com a projeção de novos projetos de implantação de instalações portuárias e o aumento crescente de volume de carga transportado pelo transporte aquaviário haverá uma necessidade de maior disponibilidade de embarcações e profissionais habilitados.

Observa-se uma extensa atuação da Marinha do Brasil na formação de profissionais aquaviários e na regulação das embarcações e tripulação, sendo concentrada a capacitação nos centros de instruções no Rio de Janeiro e em Belém, e em entidades autorizadas.

Com a percepção estratégica de longo prazo e o dinamismo das soluções tecnológicas presente na sociedade, como também uma maior valorização e qualificação de recursos humanos para a formação de profissionais nota-se a necessidade de uma visão harmoniosa do caráter civil e militar na formação dos profissionais aquaviários, sendo uma oportunidade, aumentar a participação de outras entidades na formação de mão de obra de aquaviários.”

Contudo, considerando a recente modificação da legislação no sentido de consolidar a situação estabelecida e o histórico de visões conflitantes sobre o tema, é prudente, antes de qualquer nova ação legislativa, a promoção de discussões técnicas imparciais, a fim de se traçar um diagnóstico objetivo do sistema instituído e um possível plano de modernização privilegiando a atuação de entidades civis na regulação de atividades tipicamente civis ou identificando objetivamente os fatores que justifiquem o modelo estabelecido no Brasil.

#### 6.2.1.4 Desenvolvimento das hidrovias

Se na análise dos demais setores relacionados ao transporte de cargas no Brasil a atenção é voltada a pontos específicos de melhoria, no transporte hidroviário pode-se admitir um foco muito mais amplo e estruturante. Isso porque a capacidade efetivamente utilizada é muito pequena em relação ao potencial hidroviário disponível, conforme ressaltaram diversas organizações ligadas ao setor<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> [Bonin, R., 2025, Veja: Pesquisa da CNI mostra 'potencial' inexplorado no transporte por cabotagem \(Publicado em 01-10-2025\)](#)

De acordo com recente publicação da ANTAQ<sup>130</sup>, existem 41,7 mil quilômetros de vias navegáveis no Brasil, das quais apenas 20,1 mil quilômetros são utilizados para transporte de cargas e passageiros. Esse índice de 48% de utilização é baixo tanto sob a ótica social quanto sob a ótica econômica. Se considerarmos que algumas regiões do país dependem quase exclusivamente dos rios como meio de mobilidade, e se observarmos os dados da ANTAQ<sup>131</sup> que afirmam que o transporte hidroviário é vinte vezes mais eficiente, e até cinco vezes menos poluente que o transporte rodoviário, concluímos que esse é um vetor relevante para ser considerado para a redução dos custos de parte da cadeia logística nacional.

Embora sejam impactantes os dados apresentados, é importante analisar tais afirmações considerando as características das bacias hidrográficas brasileiras e seu posicionamento em relação às regiões produtoras. Conforme detalha texto publicado em 2014 pelo IPEA<sup>132</sup>, o custo efetivo de uma hidrovia de médio e longo curso pode variar muito em função das intervenções necessárias para a garantia de sua navegabilidade. A depender do trajeto e das características dos rios que a compõem, da necessidade de obras muito onerosas, como eclusas e barragens, ou de intervenções periódicas de dragagem, o custo total do projeto pode ser bastante elevado. Assim, é importante considerar que as hidrovias, assim como as ferrovias, exigem uma análise pormenorizada de viabilidade econômica. O IPEA chama atenção para a falta de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) que possam fornecer um panorama mais realista do potencial econômico de utilização de cada bacia hidroviária do território nacional.

Com foco na potencialização da exportação, ainda que faltem dados mais específicos, é fácil concordar que o investimento em hidrovias em algumas regiões chave traz um impacto relevante para a redução do custo logístico de determinadas cadeias produtivas. A viabilização desses investimentos, contudo, necessita de instrumentos institucionais integradores conforme mencionou recentemente o Tribunal de Contas da União<sup>133</sup> em acórdão que ressaltou a carência de uma política pública madura, de estruturas de governança sólidas, e de um marco regulatório específico. Cumpre ressaltar que inexiste, por exemplo, um regramento específico que defina o operador hidroviário, seu escopo de atuação, e os regramentos específicos a que devem estar submetidos. Lacunas como essa prejudicam a elaboração e execução de políticas públicas

<sup>130</sup>[ANTAQ - 07/2025 - Brasil explora metade das vias navegáveis com potenciais de transporte de cargas e passageiros](#)

<sup>131</sup>[ANTAQ - 06/2025 - Hidrovias são mais sustentáveis que outros modais de transporte](#)

<sup>132</sup>[IPEA - Texto para discussão 1931/2014 - Hidrovias no Brasil: Perspectiva Histórica, Custos e Institucionalidade](#)

<sup>133</sup>[Tribunal de Contas da União - TCU, Acórdão nº 2604/2024 – Plenário](#)

direcionadas ao desenvolvimento do setor e reduzem a atratividade aos olhos de potenciais investidores. Nesse contexto, cabe ressaltar novamente o estudo do IPEA que opina favoravelmente à concessão das hidrovias à iniciativa privada, tema que ainda divide opiniões<sup>134</sup>.

Vale destacar que o MPor tem desenvolvido ações para estruturar uma política pública inovadora para o setor. Além do avanço no processo de concessão da hidrovia do Paraguai<sup>135</sup> e das discussões acerca do programa<sup>136</sup> BR dos rios, houve a criação de uma secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação, o que pode aumentar a atenção sobre esse tema específico, e a publicação do plano setorial hidroviário<sup>137</sup> que reconheceu, nas palavras da CNT, que:

“Apesar da extensa legislação que afeta o Transporte Hidroviário Interior, esse é um setor que ainda carece de um marco regulatório forte, que desfaça as inconsistências atuais e estabeleça regras voltadas ao setor, de forma a garantir segurança jurídica para esse modo de transporte, ao invés do conjunto de regulações elaboradas para outros setores e aos quais o *transporte hidroviário interior está sujeito*.”

Por sua vez, a ANTAQ informou estar trabalhando com quatro eixos estratégicos de ação para assegurar o desenvolvimento das hidrovias brasileiras: Estruturação Regulatória e Segurança Jurídica; Planejamento Estratégico e Outorgas; Integração Territorial e Infraestrutural; e Sustentabilidade e Competitividade. Entre as diversas linhas de ação informadas encontram-se o desenvolvimento de um marco legal específico para hidrovias, superando a fragmentação normativa atual e robustecendo as bases legais dos contratos de concessão, e o desenvolvimento de novos Estudos técnicos (EVTEA). Entre os diversos elementos pertinentes ao desenvolvimento das hidrovias elencados pela ANTAQ, foi mencionada a possibilidade de assunção pelo Estado dos riscos climáticos (como cheias e secas extremas) nos contratos de concessão, o que pode necessitar adequação legislativa.

Por fim, conclui-se ser positivo o desenvolvimento de um marco legal próprio do setor hidroviário. Contudo, diante dos esforços em curso, e objetivando a construção de um equilíbrio saudável entre legislação e regulação, não se sugere, nesse momento, ações legislativas estruturantes. É importante, porém, reforçar a necessidade de estudos de viabilidade mais

---

<sup>134</sup>[Sena, M., 2025, Agência INFRA: “Discurso de privatizar Rio Madeira está atrapalhando concessão”, afirma Silvio Costa Filho \(Publicado em 13-04-2025\)](#)

<sup>135</sup>[Gov.br - 2025: Concessão da Hidrovia do Rio Paraguai avança mais uma etapa \(Publicado em 25-06-2025\)](#)

<sup>136</sup>[Caires, J., 2025, Poder 360: Governo integrará BR dos Rios às concessões de hidrovias \(Publicado em 16-07-2025\)](#)

<sup>137</sup>[Mpor - 2024: Plano Setorial Hidroviário](#)

amplos, que demonstrem a viabilidade física e econômica de hidrovias que possam de fato reduzir o custo logístico e cooperar com o reposicionamento do Brasil na cadeia global de comércio.

#### 6.2.1.5 Licenciamento socioambiental

Um aspecto chave a ser considerado na análise das barreiras ao desenvolvimento do transporte aquaviário é a interface constante entre a expansão das hidrovias e as questões socioambientais. As questões socioambientais sempre estiveram no topo da lista de fatores complicadores e geradores de custos e atrasos para a implementação, expansão e operação de infraestrutura de transportes, por isso, iniciativas como as do Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, que culminou na publicação recente da Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025, vêm tentando equacionar esse frágil equilíbrio. Porém, ainda há muito o que se construir nessa dimensão.

A manifestação encaminhada pelo Ministério de Portos e Aeroportos foi assertiva ao apontar que:

“as diferenças entre as exigências impostas por diferentes órgãos nos diversos entes da federação produzem uma condição de insegurança potencial que pode dificultar a elaboração e aprovação de importantes projetos de infraestrutura”

Na mesma direção, a ANTAQ apontou em sua manifestação que o licenciamento ambiental é um dos principais fatores de fragmentação normativa e institucional do setor aquaviário, envolvendo múltiplos órgãos como Ibama, ANA, Marinha, DNIT e MPor. Segundo o órgão regulador, essa dispersão dificulta a previsibilidade dos projetos e compromete a segurança jurídica necessária para atrair investimentos privados.

Um bom exemplo prático dessa situação é a implementação da Hidrovia Araguaia-Tocantins (fig. 6.12) que vêm enfrentando uma discussão de natureza ambiental que ultrapassou o âmbito administrativo. No caso, mesmo após o licenciamento para a derrocamento do trecho conhecido como Pedral do Lourenço, aprovado pelo órgão competente após extensa discussão, a interferência de outros entes estatais, desafiando a decisão do órgão executivo tecnicamente competente, foi capaz de interromper todo o processo<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup>[GT Infra - 2025: MPF pede suspensão imediata da licença para explosão do Pedral do Lourenço \(Publicado em 25-06-2025\)](#)



Figura 6.12 – Plano de derrocamento para viabilização da hidrovia Araguaia-Tocantins. Fonte: Adaptado de CNT

A figura 6.12 mostra a rota planejada da hidrovia Araguaia-Tocantins (de 500km) e o trecho em discussão que necessita derrocamento (de 43km). Após longa discussão e muitos estudos a licença foi conferida pelo IBAMA em 2022. Porém, em julho de 2025, o juízo da 9ª Vara Federal Ambiental e Agrária suspendeu a execução do projeto com base em uma solicitação do Ministério Público Federal – MPF, que alegou existir impactos a comunidades e espécies ameaçadas impropriamente considerados, desafiando o entendimento do órgão federal formalmente incumbido dessa avaliação. Essa facilidade para que projetos dessa importância sejam, a todo tempo, suspensos judicialmente com base na atuação de uma pluralidade de agentes e organismos ilustra a dificuldade institucional de se expandir a infraestrutura no Brasil e de se diminuir o custo logístico. Assim, o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, pode ser visto como uma tentativa importante, ainda que modesta, para a melhoria desse cenário.

Embora, conforme afirmado pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT<sup>139</sup>, a nova lei de licenciamento ambiental represente um importante passo na melhoria da sistemática do processo de licenciamento ambiental, especialistas do setor portuário<sup>140</sup> já apontaram pontos controversos, a exemplo de como o texto legal se refletirá de forma prática nas questões associadas a dragagem (que, por sua vez, limitam severamente a expansão da navegabilidade interior e aprofundamento de canais de acesso).

Sobre esse aspecto, cabe ainda mencionar o voto presidencial ao inciso VII do *caput* do art. 8º, que isentava do licenciamento ambiental obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas dragagens de manutenção. Outro voto relevante é o do art. 25, que previa o licenciamento ambiental especial, conduzido em procedimento monofásico. Em resumo, os 63 vetos presidenciais mostram uma clara resistência à modernização desse processo, que, da forma atual, representa um desafio à expansão da infraestrutura de transportes no Brasil. Esses vetos merecem ser cuidadosamente analisados pelo Congresso Nacional, para se garantir um justo equilíbrio entre preservação ambiental, e a necessária expansão de infraestrutura de um país com grandes carências nesse aspecto.

Ademais, cumpre ressaltar que é notória a necessidade de integração das diretrizes estabelecidas nos marcos legais de transportes, que buscam impulsionar a infraestrutura nacional, com aquelas estabelecidas na legislação ambiental, que buscam proteger o meio ambiente, bem como as regulamentações derivadas de cada um desses instrumentos. O que se observa hoje é um constante conflito de mentalidade entre os organismos dedicados ao desenvolvimento da infraestrutura e aqueles dedicados à proteção ambiental. Embora parte do problema possa ser resolvida com o aprimoramento da legislação, a maior parte da solução depende da esfera infralegal e da melhoria no diálogo entre diferentes organismos reguladores e executivos.

#### 6.2.1.6 Afretamento de embarcações na navegação de cabotagem

Merece comentário em tópico específico a questão do afretamento de embarcações estrangeiras, especificamente destinadas à navegação de cabotagem. A cabotagem é cada vez

---

<sup>139</sup>[CNT: Novo marco do licenciamento ambiental pode destravar obras de infraestrutura de transporte](#)

<sup>140</sup>[Portos e Navios - 2025: Nova Lei Ambiental e Grandes Obras Desafiam Licenciamento na Indústria Marítima \(Publicado em 29-07-2025\)](#)

mais parte integrante da cadeia logística que serve ao comércio exterior, pois funciona como um elo fundamental na movimentação de cargas ao longo da costa brasileira, ligando zonas produtoras aos grandes pontos de conexão internacional. Embora esse tema tenha sido recentemente consolidado com a publicação da Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022 (BR do Mar), um novo componente foi introduzido nessa discussão com a publicação do Decreto nº 12.555, de 6 de julho de 2025, que restringiu o afretamento de embarcações estrangeiras àquelas a serem qualificadas pelo Poder Executivo como “sustentáveis”.

A preocupação com o que poderá decorrer dessa regulamentação nos foi pessoalmente relatada durante a 23<sup>a</sup> reunião do GT pela ABAC. Além disso, diversos especialistas do setor<sup>141</sup> estão preocupados que essa (in)definição possa introduzir grave insegurança jurídica em relação ao regramento estabelecido pelo marco legal. De fato, a introdução dessa condicionante, sob o estandarte da proteção ambiental, permite que o Poder Executivo inviabilize o afretamento de embarcações estrangeiras com base no estabelecimento de critérios que tornem antieconômica a operação, violando a intenção do legislador. A manifestação do Ministério dos Portos e Aeroportos informou que: “*A definição das diretrizes e critérios para o afretamento de embarcações sustentáveis, nos termos definidos pelo inciso VI do art. 2º do Decreto nº 12.555, de 2025, está em fase final de estruturação entre o MPOR e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e deve ser disponibilizada para Consulta pública durante a COP 30, em Belém*”. É, portanto, importante analisar o texto normativo, quando disponível, para avaliar a eventual aplicação do inciso V do Art. 49 da Constituição, que permite sustar normativos do Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar.

#### 6.2.1.7 Incentivo fiscal

Por fim, compõe o rol de fatores com potencial para aumentar a competitividade do sistema portuário brasileiro a manutenção dos mecanismos de redução da carga tributária sobre ativos essenciais ao desenvolvimento da estrutura portuária. Esses mecanismos ainda são fundamentais para a ampliação da capacidade portuária e para a modernização das instalações existentes.

Nesse contexto, cabe ressaltar a necessidade de avaliar sobre a ótica da competitividade a possibilidade de prorrogação do Regime Tributário para Incentivo à

---

<sup>141</sup> [Sena. M., 2025, Agência Infra: Regra para embarcação verde só sai em novembro e BR do Mar patina \(Publicado em 17-09-2025\)](#)

Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), que suspende tributos federais sobre a aquisição e importação de bens de capital como máquinas e equipamentos destinados ao ativo imobilizado, reduzindo o custo de capital e incentivando a modernização.

A manutenção do benefício é defendida pelo Ministério competente, mas, apesar de ter sido prorrogado até 2027, já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar PLP nº 221, de 2025<sup>142</sup>, que pretende reduzir o benefício, o que é apontado como um risco por alguns agentes do setor<sup>143</sup>. Obviamente, é necessário considerar de forma integrada a manutenção ou revisão de quaisquer benefícios fiscais tendo em mente o equilíbrio das contas públicas em geral. Contudo, é preciso reconhecer que o Brasil apresenta um déficit de investimento em infraestrutura e que um dos fatores que podem mitigar essa situação é a concessão desse tipo de benefício.

Nesse contexto, considerando a tramitação em curso na Câmara dos Deputados, não se propõem ações legislativas imediatas, mas apenas o monitoramento da questão para futura avaliação quando encaminhado o texto aprovado pela Câmara ao Senado.

#### 6.2.2 *O setor rodoviário*

O transporte rodoviário constitui a espinha dorsal da logística brasileira e desempenha papel estratégico no comércio exterior. Cerca de 65% de toda a carga movimentada no país é transportada por rodovias, incluindo a maior parte da produção destinada à exportação.<sup>144</sup> Aproximadamente 75% da produção nacional percorre estradas até alcançar os portos marítimos, ponto de escoamento de cerca de 90% do volume total exportado pelo Brasil.<sup>145</sup>

Essa predominância rodoviária decorre tanto da extensão territorial do país quanto da insuficiente oferta de modos alternativos de transporte plenamente desenvolvidos, como ferrovias e hidrovias. As rodovias oferecem capilaridade, flexibilidade operacional e conectividade entre polos produtivos, centros consumidores, portos e fronteiras internacionais. Contudo, o rodoviarismo brasileiro não se consolidou sobre base estrutural robusta: há escassez

---

<sup>142</sup> Câmara dos Deputados - PLP 121/2025

<sup>143</sup> Sena. M., 2025, Agência Infra: Reporto pode encolher com projeto que corta benefícios fiscais (Publicado em 05-11-2025)

<sup>144</sup> Confederação Nacional do Transporte (CNT). Pesquisa CNT de Rodovias 2024. Brasília, 2024.

<sup>145</sup> Segundo o depoimento da Associação Nacional dos Usuários de Transporte de Carga na 1ª reunião do GT.

de investimentos públicos e privados, infraestrutura deficiente e ausência de planejamento de longo prazo.

O Ministério dos Transportes<sup>146</sup> reconhece o elevado passivo de conservação da malha rodoviária e a histórica insuficiência de investimentos<sup>147</sup> para sequer repor a depreciação física dos ativos.

O Brasil possui aproximadamente 1,7 milhão de quilômetros de rodovias, mas somente cerca de 12% encontra-se pavimentada<sup>148</sup>, proporção inferior à de países de dimensão similar à brasileira. O Ministério dos Transportes argumenta que vem priorizando a recuperação da malha existente antes de ampliá-la, sobretudo por meio de concessões federais e do Programa de Manutenção de Rodovias<sup>149</sup>. Ainda assim, as evidências apresentadas ao GT indicam que a execução orçamentária permanece aquém do necessário, especialmente em rodovias não concedidas e em milhares de quilômetros de rodovias planejadas e não implantadas no interior do país.

Esse desnível contrasta com a relevância do modo rodoviário na matriz de transportes (65%) e com o volume de recursos públicos a ele destinados, cerca de 96% dos investimentos federais em infraestrutura de transportes em 2024, com média de 80% entre 2001 e 2024<sup>150</sup>.

Mesmo sabendo-se que o transporte ferroviário pode custar até um terço do rodoviário e o hidroviário cerca de dois terços por tonelada-quilômetro, o orçamento federal continua a privilegiar o modo rodoviário<sup>151</sup>, como será visto em mais detalhes adiante ao longo deste relatório. O Ministério dos Transportes argumenta, em resposta ao GT, que tal priorização não decorre de opção política isolada, mas da necessidade de manter a circulação de bens essenciais em um país em que outros modais ainda são insuficientes<sup>152</sup>. Apesar da justificativa, ressalta-se que essa lógica perpetua a dependência de um modo mais caro e menos eficiente, impactando a competitividade internacional do agronegócio e da indústria.

---

<sup>146</sup> OFÍCIO Nº 894/2025/SE/MT em manifestação escrita ao GT.

<sup>147</sup> Nota Informativa nº 86/2025/CGCR/DOUT-SNTR/SNTR, anexa ao OFÍCIO Nº 894/2025/SE/MT.

<sup>148</sup> CNT. Pesquisa CNT de Rodovias 2024.

<sup>149</sup> Nota Informativa nº 86/2025/CGCR/DOUT-SNTR/SNTR, anexa ao OFÍCIO Nº 894/2025/SE/MT.

<sup>150</sup> Levantamento da Consultoria Legislativa do Senado a partir dos dados do Orçamento Geral da União, entre os anos de 2001 a 2024.

<sup>151</sup> Segundo as entrevistas com CNT; CNA e ANUT, 3<sup>a</sup>, 28<sup>a</sup> e 1<sup>a</sup> reuniões do GT.

<sup>152</sup> Nota Informativa nº 86/2025/CGCR/DOUT-SNTR/SNTR, anexa ao OFÍCIO Nº 894/2025/SE/MT.

As rodovias são também o principal elo de integração entre regiões produtoras do interior, como o agronegócio do Centro-Oeste, e os portos marítimos. Além disso, a posição geográfica do Brasil, com fronteiras terrestres com dez países sul-americanos, torna imprescindível a existência de rodovias em bom estado e infraestrutura fronteiriça eficiente. O Ministério dos Transportes afirma estar atuando para reduzir burocracias em postos de fronteira e integrar sistemas, porém diversas entrevistas realizadas pelo GT apontaram manutenção de filas, duplidade documental e falta de instalações físicas adequadas.

#### 6.2.2.1 Gargalos e problemas da infraestrutura rodoviária

A infraestrutura rodoviária brasileira apresenta gargalos estruturais que, em diversas regiões, convertem a malha de instrumento de integração nacional em barreira à competitividade externa. O primeiro deles é a baixa qualidade e conservação das rodovias federais e estaduais. Segundo a Confederação Nacional do Transporte (CNT), 67,5 % da malha pavimentada avaliadas em 2024 apresenta estado regular, ruim ou péssimo. Buracos, remendos, sinalização deficiente e falta de acostamentos elevam custos operacionais, aumentam acidentes e comprometem o escoamento da produção<sup>153</sup>.

Conforme estudo da CNT, os defeitos no pavimento elevam em cerca de 32 % o custo operacional do transporte rodoviário<sup>154</sup>, impactando o frete e reduzindo a competitividade do produto nacional no mercado externo. A precariedade da infraestrutura também se traduz em insegurança viária: o Brasil registra mais de 6 mil mortes em quase 70 mil sinistros por ano em rodovias federais<sup>155</sup>, além de perdas com roubos de carga, especialmente nos corredores Sudeste–Sul e Centro-Oeste–Sudeste.

O Ministério dos Transportes, em resposta a este Grupo de Trabalho, reconhece a existência de “elevado passivo de conservação”, atribuindo-o a décadas de subinvestimento e orçamentos instáveis. Argumenta ainda que, no atual governo, tem priorizado “a recuperação da malha existente antes de ampliar a rede”, por meio de concessões, contratos de manutenção e do Novo PAC<sup>156</sup>. Entretanto, os dados enviados ao GT demonstram que, apesar do discurso, a execução orçamentária permaneceu inferior ao necessário para manter o patrimônio existente,

---

<sup>153</sup> CNT. Pesquisa CNT de Rodovias 2024. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/cbf59b9e-fd1a-41fc-b230-172c4dc42100>. Acesso em 26 nov. 2025.

<sup>154</sup> Idem.

<sup>155</sup> Polícia Rodoviária Federal. Anuário Estatístico 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/diest-arquivos/anuario-2023\\_final.html](https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/diest-arquivos/anuario-2023_final.html). Acesso em 26 nov. 2025.

<sup>156</sup> Ministério dos Transportes. Nota Informativa nº 86/2025 – SNTR

em especial nas rodovias públicas não concedidas, sem falar o déficit de implantação de rodovias planejadas há mais de 50 anos, ainda em leito natural.

Outro gargalo crítico é a insuficiente capacidade da malha rodoviária frente ao crescimento da demanda, sobretudo do agronegócio e da mineração. Apenas cerca de 12% das rodovias federais pavimentadas são duplicadas<sup>157,158, 159</sup>, e a maior parte das vias estruturantes data das décadas de 1960 e 1970. Segundo o DNIT, a malha rodoviária pavimentada sob jurisdição federal cresceu cerca de 2.300 km entre 2013 e 2023, o que representa uma expansão de aproximadamente 4,4%<sup>160</sup>, ritmo incompatível com a taxa de crescimento da frota de caminhões (22%<sup>161</sup>) e com a expansão da produção agrícola brasileira (20%<sup>162</sup>), notadamente do Centro-Oeste e MATOPIBA.

Embora o Ministério dos Transportes mencione estar “executando 260 empreendimentos rodoviários no âmbito do Novo PAC”<sup>163</sup>, vê-se, no conjunto, que o déficit de capacidade segue evidente, a exemplo dos corredores BR-163 (MT-PA), BR-364 (RO-AC), BR-158 (MT-PA), BR-050/365 (MG-GO), BR-101 SC, entre outros, principalmente devido ao crescimento da economia em taxas superiores ao crescimento da malha.

A ausência de manutenção preventiva agrava o problema da insuficiência estrutural. Entre 2017 e 2021, os indicadores médios de qualidade do pavimento retornaram aos níveis de cinco anos anteriores<sup>164</sup>. Enquanto isso, o investimento total em infraestrutura de transportes permaneceu abaixo de 1,9 % do PIB entre 2022 e 2024, mal cobrindo a depreciação natural dos

---

<sup>157</sup> CNT, Pesquisa CNT de Rodovias 2024 (2024) Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/11/Pesquisa-CNT-de-Rodovias-2024.pdf> CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. *Pesquisa CNT de Rodovias 2021*. Brasília: CNT, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/12/pesquisa-cnt-rodovias.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>158</sup> Oitiva Anut, 1<sup>a</sup> reunião do GT.

<sup>159</sup> Oitiva CNT, 3<sup>a</sup> reunião do GT.

<sup>160</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Evolução da Malha Rodoviária Pavimentada – Patrimônio. Brasília: DNIT, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/atlas-e-mapas/pnv-e-snv/evolucao-malhapav-patrimonio.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>161</sup> SENATRAN – SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO. Estatísticas da frota de veículos. Brasília: Ministério dos Transportes, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/estatisticas-frota-de-veiculos-senatran>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>162</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – LSPA. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistemático-da-produção-agrícola.html>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>163</sup> Ministério dos Transportes. Ofício nº 894/2025 – Secretaria-Executiva.

<sup>164</sup> CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. *Pesquisa CNT de Rodovias 2021*. Brasília: CNT, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/12/pesquisa-cnt-rodovias.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

ativos (aproximadamente 1,4 % do PIB)<sup>165</sup>. O Ministério sustenta que a execução financeira depende de limites impostos pelo arcabouço fiscal, não de ausência de planejamento técnico<sup>166</sup>, o que é um fato que aponta para a necessidade de o Brasil aumentar o investimento no modo rodoviário, sem deixar de ampliar muito mais vezes os investimentos nos outros modos mais econômicos de transportes.

Outro ponto recorrente identificado nas audiências deste GT é a burocracia logística nas fronteiras terrestres. Transportadores relataram filas excessivas, duplicidade documental e falta de interoperabilidade entre sistemas aduaneiros do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai<sup>167</sup>. O Ministério dos Transportes reconhece a existência do problema, mas afirma que “competências aduaneiras são da Receita Federal e do Ministério da Fazenda”, isentando-se de responsabilidade direta. Observa-se que, embora a fiscalização aduaneira de fronteiras não seja atribuição do Ministério dos Transportes, a ausência de coordenação interministerial e diplomática compromete a integração logística sul-americana a eficiência logística do Brasil no contexto internacional.

Em síntese, os problemas centrais do setor rodoviário incluem: (i) malha insuficiente e malconservada; (ii) investimentos aquém das necessidades; (iii) capacidade reduzida em corredores estratégicos; (iv) insegurança viária e criminalidade; e (v) entraves burocráticos e operacionais em fronteiras. Embora o Ministério reconheça parte desses desafios, sua resposta permanece focada na continuação do processo de desestatização das rodovias de maior demanda. Entretanto, o País precisa expandir sua malha rodoviária no interior do Brasil em alimentação e coordenação como os modos ferroviário e aquaviário, e para tanto, o orçamento do Ministério dos Transportes precisa ser reforçado para garantir tais investimentos.

#### 6.2.2.2 A estratégia da desestatização

Nas últimas duas décadas e meia, diversas iniciativas contribuíram para a melhoria da malha rodoviária e da logística nacional. Um dos principais avanços foi a ampliação das concessões rodoviárias à iniciativa privada. Desde o final dos anos 1990, trechos federais e estaduais passaram a ser operados por empresas privadas, responsáveis por investir, manter e

---

<sup>165</sup> INTER.B CONSULTORIA. *23ª Carta de Infraestrutura*. São Paulo: Inter.B, jan. 2024. Disponível em: <https://exame.com/economia/faltam-r-200-bilhoes-anuais-em-investimentos-para-modernizar-a-infraestrutura-mostra-estudo/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>166</sup> OFÍCIO Nº 894/2025/SE/MT em manifestação escrita ao GT

<sup>167</sup> Entrevista – ANUT / Aprosoja / CNT.

operar as vias mediante cobrança de pedágio. Essa mudança gerou melhorias perceptíveis: rodovias concessionadas apresentam melhor pavimentação, sinalização adequada e mais serviços ao usuário. Dados da Pesquisa CNT de Rodovias indicam que estradas sob gestão privada geram acréscimos operacionais de cerca de 16%, enquanto as públicas chegam a 35% em média, evidenciando ganhos logísticos relevantes com as concessões<sup>168</sup>.

O Ministério dos Transportes, em resposta a este GT, confirmou a continuidade do processo de desestatização, destacando que entre 2023 e outubro de 2025 foram realizados 18 leilões de concessão de trechos rodoviários, totalizando 8.724 km e R\$ 200 bilhões contratados em CAPEX e OPEX. Até o fim de 2025, estão previstos mais quatro leilões, podendo alcançar 10.578 km e R\$ 247 bilhões em investimentos totais, segundo as informações prestadas pelo Ministério dos Transportes<sup>169</sup>. Esses dados corroboram a tendência de ampliação das concessões e o papel central da iniciativa privada na expansão da infraestrutura rodoviária.

Houve também avanços institucionais. A Lei nº 10.233, de 2001, reformulou a governança dos transportes terrestres, criando a ANTT e o DNIT. Em 2004, a Lei nº 11.079 instituiu as bases legais para as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Programas federais de investimento priorizaram a pavimentação e duplicação de rodovias estratégicas, especialmente no Nordeste. Contudo, obras paradas ou inacabadas, como a BR-319, ainda são recorrentes.

Um exemplo emblemático foi a conclusão da pavimentação da BR-163 até Miritituba (PA), em 2019, após décadas de obras<sup>170</sup>. O asfaltamento do trecho entre o norte de Mato Grosso e Itaituba reduziu o tempo de viagem dos caminhões de soja de cerca de três dias para um dia e meio. Com isso, os portos do Arco Norte deixaram de ser alternativos e passaram a ser rota principal para o escoamento da produção do Mato Grosso, o principal polo de produção do Centro-Oeste. A participação do Arco Norte no escoamento de grãos de Mato Grosso saltou de 14,5% em 2012 para 53% em 2020<sup>171</sup>.

Entretanto, os avanços institucionais e contratuais não foram suficientes para impedir que persistissem omissões relevantes na política rodoviária nacional. O principal deles foi o

---

<sup>168</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de Rodovias 2024. Brasília: CNT, 2024. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>169</sup> Nota Informativa nº 86/2025 da SNTR (Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários)

<sup>170</sup> MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Governo Federal conclui asfaltamento da BR-163/PA. Brasília: Ministério dos Transportes, 2019.

<sup>171</sup> PRESSINOTT, Fernanda. Arco Norte é a melhor opção para escoar 19% da produção de MT. *Globo Rural*, São Paulo, 27 jul. 2023.

subinvestimento crônico na expansão, conservação e modernização da malha. Entre 2000 e 2020, o Brasil aplicou cerca de 1,5% a 2% do PIB ao ano em infraestrutura total, valor muito inferior ao parâmetro de 4% do PIB recomendado por organismos multilaterais para países em desenvolvimento<sup>172</sup>. Como consequência, parte significativa das rodovias existentes deteriorou-se antes do fim de sua vida útil e novos corredores logísticos deixaram de ser implantados no ritmo do crescimento da produção agrícola e industrial.

A CNI estima que o estoque de capital em infraestrutura de transportes, que representava mais de 50% do PIB nos anos 1980, caiu para aproximadamente 35% nas últimas décadas, evidenciando um hiato prolongado de investimentos públicos e privados<sup>173</sup>. O IPEA e o Banco Mundial reforçam esse diagnóstico, apontando que os dispêndios com manutenção rodoviária foram, na maioria dos exercícios orçamentários, insuficientes até mesmo para repor a depreciação física dos ativos existentes<sup>174</sup>.

Ao mesmo tempo, diferentes governos federais lançaram programas de investimento, PAC (2007), PIL (2012), PPI (2016), Novo PAC (2023), mas menos da metade das obras planejadas avançou com regularidade, devido à descontinuidade administrativa, contingenciamentos orçamentários, judicializações e falhas de projeto executivo. O TCU constatou que mais de 70% das obras rodoviárias fiscalizadas entre 2007 e 2020 sofreram atrasos, paralisações ou aditivos contratuais superiores a 25%<sup>175</sup>.

Casos emblemáticos incluem a BR-319 (Manaus–Porto Velho), cuja simples repavimentação converteu-se em obra prolongada por conflitos ambientais e jurídicos. Ademais, problemas de execução orçamentária e institucionais têm retardado a construção de diversas pontes internacionais e interestaduais, como as ligações do Brasil aos seus vizinhos do Mercosul e dos estados do Arco Norte, respectivamente<sup>176</sup>. Cada adiamento manteve gargalos logísticos ativos.

O Ministério dos Transportes, em manifestação oficial a este Grupo de Trabalho, reconhece a existência de um “passivo histórico de conservação” e afirma que o foco recente

<sup>172</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. A ampliação da participação privada no setor rodoviário no Brasil: o potencial de um novo padrão de concessões. Brasília: CNI, 2022.

<sup>173</sup> Ibid., p. 15-18.

<sup>174</sup> IPEA. Investimento e Estoque de Capital em Infraestrutura no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

<sup>175</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatórios de Auditoria Operacional – Obras Rodoviárias Federais (2007–2020). Brasília: TCU, 2023.

<sup>176</sup> Problema evidenciado por diversos atores durante as entrevistas do GT.

recai sobre *recuperar primeiro, expandir depois*. Entretanto, atribui as dificuldades de execução não à ausência de planejamento técnico, mas a restrições fiscais e limites do arcabouço orçamentário vigente<sup>177</sup>. De fato, observa-se constrangimento fiscal real, mas ressalta que a falta de previsibilidade, a fragmentação do orçamento e a baixa execução em rodovias não concedidas agravam um quadro já crítico, com impactos diretos sobre o custo logístico e a competitividade internacional do País.

A concentração de fluxos logísticos no modo rodoviário também tornou o sistema mais vulnerável a choques externos e paralisações. A crise desencadeada pela greve dos caminhoneiros em maio de 2018 demonstrou, de forma contundente, a dependência estrutural do país do modo rodoviário de transporte: em menos de cinco dias, houve desabastecimento de combustíveis, colapso de cadeias produtivas, interrupção de exportações de frigoríficos e perdas econômicas em bilhões de reais. A paralisação evidenciou a ausência de planos de contingência multimodal e de estoques reguladores, bem como a fragilidade do planejamento logístico do Estado brasileiro.

Adicionalmente, a regulação do transporte rodoviário de cargas avançou em ritmo inferior ao necessário. Apesar de iniciativas como a Lei nº 13.103, de 2015 (Lei do Motorista) e a instituição do Conhecimento de Transporte Eletrônico – CTe, ainda persiste excesso de burocracia, fragmentação de sistemas e baixa interoperabilidade entre órgãos. O Brasil possui um dos maiores custos indiretos de transporte do G20 associados a documentação, pesagem e controle fiscal em rodovias, situação que reduz a previsibilidade logística e a segurança jurídica dos contratos de transporte.<sup>178</sup>

Outro ponto sensível refere-se à expansão das concessões rodoviárias. Em 2001, o país possuía 1.865 km de rodovias federais concedidas; em 2024, totaliza aproximadamente 26 mil km sob administração privada<sup>179</sup>. Embora esse movimento tenha modernizado trechos estratégicos, há neste movimento um risco regulatório emergente: empresas concessionárias podem exercer pressão política contra a implantação de novas rotas públicas paralelas ou alternativas em suas áreas de influência econômica, por receio de perda de volume de tráfego,

---

<sup>177</sup> Ministério dos Transportes. Ofício nº 894/2025/SE/MT.

<sup>178</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. A ampliação da participação privada no setor rodoviário no Brasil. Brasília: CNI, 2022.

<sup>179</sup> ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. Painel de Concessões Rodoviárias Federais. Brasília, 2024.

o que pode levar a um problema de atrofiamento da capilarização da malha, ainda que se resolva o problema fiscal crônico do País.

Por fim, a fiscalização técnica das rodovias e o combate à criminalidade nas estradas federais permanecem insuficientes. Dados da Polícia Rodoviária Federal indicam que, apenas em 2023, mais de 70 mil sinistros foram registrados nas BRs, com 6.200 mortes<sup>180</sup>. Além disso, a elevada incidência de roubos nas rodovias brasileiras representa um dos principais desafios enfrentados pelo setor de transporte de cargas. Em 2024, o país registrou uma média de 27 ocorrências diárias, segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp). Esse tipo de crime tem se consolidado como uma fonte significativa de receita para organizações criminosas especializadas. De acordo com levantamento da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística, foram contabilizados 10.478 casos de roubo de carga ao longo do ano, com prejuízos anuais estimados em R\$ 1,2 bilhão para a economia nacional<sup>181</sup>.

Apesar dos avanços com concessões e reformas institucionais, a gestão da malha rodoviária federal evidencia limites estruturais que comprometem sua eficácia como política pública, que por ora tem sido mais fiscalista, por desonerar o Estado de investimentos, ao mesmo tempo que arrecada novos tributos, e menos logística. As melhorias concentram-se em trechos de alto fluxo, deixando vastas regiões fora dos corredores de investimento privado e perpetuando desigualdades logísticas. Sem uma política sistêmica de expansão e conservação de rodovias em áreas menos rentáveis em alimentação aos modos ferroviário e aquaviário, o país mantém gargalos estratégicos insolúveis. Soma-se a isso a ausência de investimentos proporcionais em segurança viária, fiscalização, combate ao roubo de cargas e prevenção de acidentes. As concessões rodoviárias desvinculadas de uma estratégia nacional integrada de infraestrutura e segurança, produzem ganhos localizados, mas não asseguram resiliência nem competitividade logística ao Brasil.

#### 6.2.2.3 Impacto dos problemas rodoviários sobre a economia e o comércio exterior

Os gargalos rodoviários pressionam diretamente o Custo Brasil. Estimativas recentes situam os custos logísticos totais do país na ordem de 12% a 14% do PIB, patamar elevado em comparação a economias avançadas, refletindo ineficiências de transporte, armazenagem e

---

<sup>180</sup> POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. Anuário Estatístico 2023. Brasília, 2024

<sup>181</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Mais de 10 mil roubos de carga foram registrados no país em 2024*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-08/mais-de-10-mil-roubos-de-carga-foram-registrados-no-pais-em-2024>. Acesso em: 7 nov. 2025.

burocracia operacional<sup>182</sup>. No modo rodoviário, defeitos de pavimento e condições operacionais degradadas elevam em torno de 30% a 33% o custo do frete<sup>183</sup>, com repasse aos preços de exportação e perda de margem dos embarcadores. Em cadeias agroindustriais, atualmente intensivas em transporte rodoviário, como a soja e o milho, esses sobrecustos comprimem a competitividade externa e exigem descontos nos contratos internacionais para viabilizar o escoamento<sup>184</sup>.

O tempo e a confiabilidade logística agravam o quadro. Em comércio exterior, janelas de atracação e cronogramas de carregamento são rígidos; interdições por atoleiros, quedas de pontes ou crateras em BRs deslocam cargas para rotas mais longas, elevam *demurrage* e podem levar importadores a substituir fornecedores brasileiros no ciclo seguinte.

Os efeitos são também locacionais e de investimento. Onde a infraestrutura rodoviária é frágil, empresas postergam expansões industriais, migram operações ou limitam compras de insumos, especialmente longe dos eixos portuários, pela incerteza de prazos e custos. Por outro lado, corredores integrados e transfronteiriços tendem a induzir novos fluxos de comércio e investimentos. É o caso do Corredor Bioceânico de Capricórnio (Brasil–Paraguai–Argentina–Chile), que, pode reduzir tempos e custos para mercados regionais, atrair plantas exportadoras no Centro-Oeste e ampliar a base de fornecedores e destinos no Cone Sul.

O impacto macroeconômico é persistente. A literatura e organismos multilaterais convergem que melhorias em infraestrutura de transporte elevam produtividade e PIB de longo prazo, via redução de custos internos de comércio, integração de mercados e ganhos de escala; simetricamente, estradas em más condições deprimem produtividade, encurtam o raio econômico de abastecimento e entrega, bem como reduzem a taxa de investimento privado em regiões periféricas.

Sem enfrentar os custos adicionais gerados pela baixa qualidade da malha, as interrupções recorrentes e a insegurança de prazos, o Brasil seguirá perdendo competitividade

---

<sup>182</sup> INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. *Custo Brasil do setor logístico deve consumir 13,3% do PIB em 2022*. ABOL – Associação Brasileira de Operadores Logísticos, 2022. Disponível em: <https://abolbrasil.org.br/noticias/noticias-do-setor/custo-brasil-do-setor-logistico-deve-consumir-133-do-pib-em-2022>. Acesso em: 7 nov. 2025.

<sup>183</sup> Pesquisa CNT de Rodovias 2024. – Brasília : CNT : SEST SENAT : ITL, 2024.

<sup>184</sup> PÉRA, T.G. Logística e infraestrutura do agronegócio brasileiro: lições aprendidas e oportunidades para enfrentar o desafio do escoamento. Série Logística do Agronegócio – Oportunidades e Desafios, v.8, 2025, 13 p., Grupo ESALQ-LOG/USP, Piracicaba, Brasil. Disponível em: <https://esalqlog.esalq.usp.br>. Acesso em: 7 nov. 2025.

no exterior. Equilibrar a matriz de transportes (mais ferrovia e hidrovia para longas distâncias), assim como recuperar e manter a malha rodoviária estratégica é condição para reduzir bilhões em custos logísticos e elevar a confiabilidade de exportações e importações, com efeitos positivos sobre produtividade e investimento<sup>185</sup>.

Em resumo, os problemas rodoviários impõem ao Brasil custos logísticos elevados, atrasos e riscos que reduzem a competitividade dos produtos no exterior. Remover esses entraves é fundamental para reduzir o Custo Brasil, aproveitar oportunidades de mercado (como a crescente demanda asiática por *commodities*) e garantir que o transporte não seja o gargalo do desenvolvimento. Estima-se que se o país equilibrar melhor sua matriz de transporte e modernizar as estradas, poderá economizar bilhões em logística e impulsionar significativamente o PIB e as exportações nos próximos anos. Isso significa investir mais em rodovias e muito mais nos outros modos mais econômicos, principalmente o ferroviário, como substituto das rodovias de longas distâncias.

#### 6.2.2.4 Medidas urgentes para melhorar a malha rodoviária e a economia

Diante desse cenário, é urgente adotar medidas amplas para que o setor rodoviário se torne um facilitador do comércio exterior. A primeira ação é aumentar substancialmente os investimentos em infraestrutura de transporte, especialmente em manutenção e melhoria das rodovias existentes. Para a melhoria do cenário, faz-se necessária a recuperação do orçamento público dedicado ao investimento em rodovias, principalmente de alimentação das infraestruturas ferroviárias e aquaviárias.

O programa de investimentos deve ter por objetivo a conservação da malha atual, evitando sua degradação, e a eliminação de pontos críticos. Pavimentar trechos estratégicos ainda não pavimentados, duplicar vias congestionadas e construir ligações hoje inexistentes são essenciais. É fundamental priorizar a conclusão de obras demandadas há anos, como: duplicar a BR-381, finalizar a BR-163/BR-230 no Pará, as BR 101 e 116 no Nordeste, restaurar rodovias com pavimento totalmente degradado, e melhorar acessos rodoviários a portos-chave, desafogando gargalos urbanos em Santos, Paranaguá, Rio Grande etc.

---

<sup>185</sup> PÉRA, T.G. Logística e infraestrutura do agronegócio brasileiro: lições aprendidas e oportunidades para enfrentar o desafio do escoamento. Série Logística do Agronegócio – Oportunidades e Desafios, v.8, 2025, 13 p., Grupo ESALQ-LOG/USP, Piracicaba, Brasil. Disponível em: <https://esalqlog.esalq.usp.br>. Acesso em: 7 nov. 2025.

Segundo a Pesquisa CNT de Rodovias 2024, estima-se ser necessário um investimento total de R\$ 99,77 bilhões para a reconstrução, restauração e manutenção no pavimento das vias rodoviárias brasileiras. Desse montante, R\$ 70,56 bilhões referem-se a medidas emergenciais, de restauração (R\$ 69,06 bilhões) e de reconstrução (R\$ 1,50 bilhão), e R\$ 29,21 bilhões para ações de manutenção do pavimento. Contudo, levantamento da Consultoria Legislativa do Senado aponta que o orçamento da União no modo rodoviário tem sido sistematicamente inferior a R\$ 10 bilhões anuais desde 2015. Essa discrepância de dez vezes entre as necessidades orçamentárias e as disponibilidades do Ministério dos Transportes tornam o problema fiscal uma questão crítica, que merece ser enfrentada.

Outra medida crucial é aprimorar a gestão e o planejamento de longo prazo. É preciso reforçar órgãos técnicos, DNIT, Infra S.A., para projetar e executar obras, melhorar a qualidade dos projetos de engenharia, evitando retrabalhos, e, sobretudo, dar continuidade aos planos estratégicos independentemente de mudanças de governo.

Planos devem ser efetivados, não se limitando a meros discursos retóricos. A matriz de transporte deve elevar a fatia de ferrovias e hidrovias e reduzir a dependência do rodoviário, ao mesmo tempo que a malha rodoviária brasileira ainda escassa deve ser expandida em coordenação com os outros modos mais econômicos.

Em 10 anos, o Plano Nacional de Logística 2035 projeta elevar a participação ferroviária para cerca de 40% da matriz de cargas. Para isso, é urgente destravar projetos ferroviários de interesse do mercado, priorizados por demanda, como as autorizações ferroviárias, tudo de forma a integrá-los com as estradas de rodagem, como meios de “última milha”. Em um sistema multimodal, as rodovias passam a cumprir principalmente o papel de coleta e distribuição (“última milha”) das cargas dos eixos ferroviários e hidroviários, em vez de percursos transnacionais inteiros.

Essa integração reduzirá o custo logístico total – caminhões farão trajetos menores e mais eficientes, enquanto ferrovias e hidrovias escoarão altos volumes a longa distância. Portanto, investir em soluções multimodais é estratégico: cada real aplicado em ferrovias ou hidrovias tende a economizar vários no futuro, em menos congestionamento e elevados custos rodoviários.

Enquanto os grandes projetos não ficam prontos, há melhorias de curto prazo possíveis nas rodovias. Uma é implantar tecnologia de pedágio eletrônico em livre fluxo (*free flow*) –

sem praças físicas –, já em teste, para acabar com paradas e filas em pedágios. Isso trará eficiência e redução de custos, apesar de alguma resistência inicial. Outra medida é ampliar a fiscalização de peso por sistemas de pesagem em movimento, multando caminhões com carga excedente sem precisar estacioná-los, o que preserva o pavimento e agiliza o fluxo.

A segurança viária requer atenção especial. É necessário melhorar a iluminação e o policiamento em rodovias e, sobretudo, melhorar a eficiência do sistema processual penal brasileiro, ainda muito ineficiente na inibição de ilícitos nas estradas brasileiras. A criação de Pontos de Parada e Descanso (PPDs) para caminhoneiros tem sido uma estratégia de ação decorrente da falta de segurança pública nas estradas brasileiras e do excesso das jornadas rodoviárias de longa distância, sem, contudo, atacar apropriadamente suas causas: problemas de segurança pública e falta de transporte intermodal alicerçado em ferrovias e cabotagem aquaviária.

Hoje, a falta dos PPDs faz motoristas dirigirem fatigados (aumentando acidentes) ou pararem em pontos inseguros (sujos a roubos). Em 2023, o Ministério dos Transportes anunciou a implantação de 96 novos PPDs em rodovias concessionadas existentes e futuras, mas a fonte do problema, o crime nas estradas não está sendo devidamente tratado, tampouco há uma política para fomentar o transporte de contêineres por ferrovias.

No tocante às concessões rodoviárias, é fundamental garantir estabilidade e previsibilidade dos contratos para continuar atraindo investimentos privados. Isso inclui prever ajustes ágeis (reequilíbrios) quando fatores externos elevarem muito os custos, evitando a degradação do serviço. Entre 2023 e 2025, 15 novas concessões de rodovias federais estão adicionando cerca de 14 mil km ao sistema concedido.

É crucial que a expansão da política de desestatização das rodovias aprenda com erros do passado. Principalmente, deve-se evitar a adoção de medidas populistas que abalem o equilíbrio dos contratos – por exemplo, isenções de pedágio a certos veículos sem fonte de custeio. Iniciativas do tipo podem desequilibrar financeiramente os projetos e afastar investidores. Além disso, é preciso um diálogo entre Legislativo, Executivo e ANTT para proteger o usuário sem quebrar a segurança jurídica dos contratos de longo prazo.

Por fim, é necessário desburocratizar e digitalizar os processos logísticos. Isso envolve acelerar o licenciamento ambiental de obras (sem comprometer a sustentabilidade, mas

reduzindo prazos e incertezas) e implantar de vez a documentação eletrônica no transporte de cargas (CT-e, manifestos digitais), integrando órgãos fiscalizadores para minimizar paradas.

Também é fundamental integrar os sistemas aduaneiros nas fronteiras terrestres – por exemplo, adotar no Mercosul mecanismos como o TIR (*Transport International Routier*), que permite trânsito aduaneiro simplificado entre países. Ao eliminar redundâncias e unificar inspeções (alfandegária, sanitária), ganhar-se-á tempo e eficiência no comércio intrarregional.

Em síntese, o Brasil precisa investir mais e melhor, planejar (e executar) a longo prazo e modernizar as operações rodoviárias. As medidas urgentes vão desde o básico – tapar buracos, terminar obras inacabadas, manter continuamente as vias –, até o estratégico – integrar modais, atrair capital privado com regras claras e usar tecnologia para aumentar a eficiência. Se implementadas com determinação, essas ações reduzirão custos logísticos e elevarão a confiabilidade do sistema de transporte, permitindo ao comércio exterior brasileiro um novo patamar de competitividade.

#### 6.2.2.5 Projetos legislativos em tramitação com impacto no setor rodoviário

No Congresso Nacional, diversas iniciativas recentes buscam melhorar o transporte e a infraestrutura rodoviária, com impacto positivo esperado na economia. Uma das principais é a PEC nº1, de 2021, aprovada no Senado e em análise na Câmara. Essa Emenda determina que pelo menos 70% de todos os recursos obtidos pela União com outorgas onerosas de serviços de transporte (concessões de rodovias, ferrovias, portos etc.) sejam reinvestidos no próprio setor de transportes. Ou seja, vincula a maior parte das receitas de concessão diretamente a novas obras e manutenção.

Segundo o autor, senador Wellington Fagundes, a ideia é garantir recursos permanentes para rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, tornando isso política de Estado – futuros governos seriam obrigados a aplicar essa parcela em infraestrutura, impedindo o desvio para outras áreas. Se promulgada, a PEC aliviaria o crônico subfinanciamento do setor e criará um fluxo contínuo de investimentos. Poderá inclusive viabilizar “investimentos cruzados”, usando receitas de concessões rentáveis para financiar obras em regiões menos atrativas.

Outro avanço em curso é a atualização do marco de concessões e PPPs. Um projeto de lei iniciado na Câmara para modernizar e unificar a legislação de concessões, tornando as regras mais claras e atrativas. O novo marco deve abranger rodovias e outros modos, abordando

divisão equilibrada de riscos, mecanismos ágeis de reequilíbrio (fundos garantidores, seguros) e maior transparência nas licitações. Há consenso entre empresas, governo e órgãos de controle quanto à necessidade de aprimorar as normas atuais.

No Senado, discute-se em paralelo autorizar contratos de exploração de rodovias, pontes, túneis e outras obras de arte especiais sem cobrança de outorga (priorizando investimento integral no serviço), inspirado no regime de autorizações ferroviárias, o que poderia aumentar o leque de investimentos privados descentralizados.

Vários outros projetos de lei tratam de aspectos específicos. Um levantamento de março de 2025 apontou 51 PLs sobre concessões rodoviárias, nem todos benéficos para o setor. Muitos propõem acrescentar serviços ou benefícios sem os devidos mecanismos de compensação. Há também vários PLs (ao menos 11) sugerindo gratuidade ou descontos de pedágio para certos usuários: moradores lindeiros, motociclistas, viaturas oficiais etc. Embora bem-intencionadas, essas ideias preocupam. Benefícios unilaterais podem romper o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e afastar investimentos, se não houver contrapartida adequada. Esse cenário ilustra o risco de captura por *lobbies* de interesses específicos: medidas que oferecem benefícios concentrados a alguns grupos, impondo custos difusos ao sistema, minam a segurança jurídica para investidores privados.

#### 6.2.3 *O setor ferroviário*

O sistema ferroviário brasileiro ocupa uma posição paradoxal na infraestrutura nacional: é simultaneamente o modo terrestre de transporte com maior eficiência energética e socioambiental e, ao mesmo tempo, aquele que menos evoluiu no último século. Com uma malha operacional nominal de cerca de 30 mil quilômetros – praticamente a mesma extensão dos anos 1920, dos quais, atualmente, apenas cerca de 12 mil km encontram-se plenamente ativos para transporte de cargas. Mesmo considerando a extensão nominal, que contém quase dois terços de trilhos abandonados ou subutilizados, o Brasil apresenta uma densidade ferroviária ( $3,1\text{m}/\text{km}^2$ ) muito inferior à de países de dimensão comparável<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> ILOS. Panorama das ferrovias brasileiras. Instituto de Logística e Supply Chain – ILOS, 2009. Disponível em: <https://ilos.com.br/panorama-das-ferrovias-brasileiras/>. Acesso em: 14 nov. 2025.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a malha ferroviária supera 228 mil km<sup>187</sup> de trilhos ativos, com densidade ferroviária de 23,3m/km<sup>2</sup><sup>188</sup>, cobrindo de forma capilar os principais eixos produtivos e portos exportadores ou importadores. Na China, que em 1957 possuía uma rede ferroviária 10 mil km menor que a brasileira<sup>189</sup>, o investimento público massivo baseado em ações de empresas estatais, orientadas por critérios de priorização por demanda, desenvolvimento industrial e urbano, transformaram o país na segunda maior malha ferroviária do mundo<sup>190</sup>, com mais de 159 mil km de trilhos instalados, incluindo mais de 45 mil km de ferrovias de alta velocidade, maior que a soma de todas os demais países juntos<sup>191</sup>, com uma densidade ferroviária de 9,48m/km<sup>2</sup>.<sup>192</sup>

Diferentemente dos EUA ou China, no Brasil, não existiu expansão ferroviária no último século. Ao contrário estamos em retração ferroviária desde os anos 1930. Em 1925, a malha ferroviária era oficialmente de 30.732km. O ápice da rede aconteceu nos anos 1930, com 38.287km. Desde então estamos em regressão, tanto no número de empresas incumbentes quanto de quilômetros de trilhos ativos.

Os recentes investimentos dos últimos 50 anos não têm sido suficientes sequer para manter a malha. Como dito anteriormente, atualmente há, segundo os levantamentos oficiais, cerca de 30 mil km de trilhos ferroviários no Brasil. Entretanto, apenas cerca de 12 mil km são usados em plenitude<sup>193</sup>. Esse cenário é um reflexo da ausência de planejamento estratégico, baixa prioridade orçamentária e entraves institucionais persistentes.

As reuniões do Grupo de Trabalho sobre a estratégia brasileira de Comércio Exterior revelaram percepções convergentes entre os atores do setor ferroviário. Representantes da ANTF (5<sup>a</sup> reunião do GT) destacaram o descompasso histórico entre a importância do modo ferroviário e o volume de investimentos públicos efetivamente realizados. Segundo a

---

<sup>187</sup> CEIC Data. United States: Rail Lines – Total Route-km. [s.l.], 2014. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/en/united-states/transportation/us-rail-lines-total-routekm> Acesso em: 14 nov. 2025

<sup>188</sup> Worldstat info. List of countries by density of railways. 2025. Disponível em: [https://en.worldstat.info/World/List\\_of\\_countries\\_by\\_Density\\_of\\_railways](https://en.worldstat.info/World/List_of_countries_by_Density_of_railways) Acesso em: 14 nov. 2025.

<sup>189</sup> Em 1957 a China possuía 26.708 km de trilhos e o Brasil 37.422km, segundo Felix (2018).

<sup>190</sup> Felix, M. K. R. Exploração de infraestrutura ferroviária: lições de extremos para o Brasil. 2018. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31557/3/2018\\_MarcosKleberRibeiroFelix.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31557/3/2018_MarcosKleberRibeiroFelix.pdf)

<sup>191</sup> Felix, M. K. R. China versus EUA: uma comparação ferroviária. Ousebem, 2024. Disponível em: <https://www.ousebem.com.br/china-versus-eua-uma-comparacao-ferroviaria>. Acesso em: 11 nov 2025.

<sup>192</sup> Worldstat info. List of countries by density of railways. 2025. Disponível em: [https://en.worldstat.info/World/List\\_of\\_countries\\_by\\_Density\\_of\\_railways](https://en.worldstat.info/World/List_of_countries_by_Density_of_railways) Acesso em: 14 nov. 2025.

<sup>193</sup> Felix, M. K. R. Exploração de infraestrutura ferroviária: lições de extremos para o Brasil. 2018. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31557/3/2018\\_MarcosKleberRibeiroFelix.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31557/3/2018_MarcosKleberRibeiroFelix.pdf)

associação, “o Estado brasileiro continua a elaborar planos ferroviários mais como exercícios de diagnóstico do que como compromissos de execução”.

Já a ABRAFA (35<sup>a</sup> reunião), ao relatar a situação das ferrovias autorizadas, apontou a insegurança regulatória e a morosidade dos licenciamentos ambientais como fatores que “estrangulam a expansão privada e comprometem a credibilidade da Lei das Ferrovias”. Ambas convergiram em um ponto central: o Brasil não carece de planos nacionais ou projetos, públicos ou privados, mas de condições institucionais e financeiras para realizá-los.

O desempenho logístico confirma a urgência de uma reversão de tendência. O modo ferroviário responde por apenas 17,69% das toneladas-quilômetro úteis (TKU) movimentadas no país<sup>194</sup>. Entretanto, segundo levantamento da Consultoria Legislativa<sup>195</sup>, o transporte ferroviário recebeu da União, entre 2001 e 2024, apenas 12% dos aportes disponibilizados em transportes. Já o modo rodoviário que segundo o PNL 2035, responde por cerca de 65% das TKU movimentadas, recebeu no mesmo período 81,4% do investimento federal líquido aplicado em todos os modos de transportes de competência da União.

Essa dominância implica custos de transporte elevados, emissões maiores e dependência crítica de combustíveis fósseis. O contraste com os Estados Unidos é revelador: lá, enquanto o modo rodoviário é responsável por 39,6% da divisão modal em termos de toneladas-milha úteis, o modo ferroviário movimenta cerca de 27,9% da carga nacional, sustentado por uma rede privada competitiva, interoperável e com governança estável<sup>196</sup>.

No Brasil, os desafios estruturais do setor ferroviário podem ser organizados em quatro grupos interdependentes, que sintetizam as causas da estagnação e que orientam as análises subsequentes deste relatório: governança inconstante, financiamento precário, regulação incompleta e insegurança socioambiental.

Esses quatro vetores formam um círculo vicioso: a governança inconsistente impede a previsibilidade das prioridades, que afasta *players* menos dependentes do Estado; o financiamento precário compromete a viabilidade de novos projetos e a modernização das

---

<sup>194</sup> EPL. Empresa de Planejamento e Logística. PNL 2035 – Plano Nacional de Logística. 2021. Disponível em: <https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/relatorio-pnl-2035.pdf>

<sup>195</sup> Vide Anexo

<sup>196</sup> US Department of Transportation, Pocket Guide to Transportation. 2019. Disponível em: <https://www.bts.gov/sites/bts.dot.gov/files/docs/browse-statistical-products-and-data/pocket-guide-transportation/224731/pocket-guide-2019.pdf>

ferrovias atuais, causando em alguns casos o seu abandono; a regulação incompleta gera insegurança jurídica, que dificulta a contestabilidade intramodal do setor; e a insegurança no licenciamento socioambiental bloqueia a execução física das obras ou mesmo a proposição de novos projetos. A consequência é a estagnação modal – um país continental que continua a transportar sua produção majoritariamente sobre rodovias, com alta ineficiência e baixo valor agregado.

O debate no âmbito do GT demonstrou, contudo, que romper esse ciclo é possível. O caminho exige uma agenda legislativa focada em quatro eixos: (i) criar instrumentos orçamentário, financeiros e fiscais que incentivem investimentos ferroviários em projetos de alta externalidade social ou econômica, públicos e privados; (ii) aprimorar o marco regulatório e as garantias de interoperabilidade entre operadoras; (iii) modernizar e desburocratizar o licenciamento ambiental; e (iv) restabelecer o papel estratégico do Estado como coordenador da política de transportes.

O futuro do comércio exterior brasileiro depende de uma infraestrutura que seja previsível, integrada e eficiente. Nenhum país de dimensão continental e vocação exportadora alcançou competitividade global sem uma rede ferroviária robusta. A experiência comparada de Estados Unidos e China demonstra que trilhos são sinônimo de soberania logística e produtividade nacional. Um Brasil sem trilhos não é capaz de competir no cenário internacional.

#### 6.2.3.1 Governança inconstante

Desde a década de 2010, o setor ferroviário brasileiro testemunha uma alternância de paradigmas estratégicos que transmite insegurança ao ambiente de investimento e mina a credibilidade de uma política de Estado de longo prazo.

Durante o governo Dilma Rousseff, foi ensaiada uma reviravolta radical no modelo ferroviário brasileiro: passando de um sistema essencialmente verticalizado, operadoras ferroviárias responsáveis pela gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária, na linha do modelo norte-americano, para um modelo inspirado no *open access* europeu, que propunha a separação clara entre infraestrutura (controlada por uma concessionária privada) e operação (concorrência de múltiplos operadores privados, inclusive alguns sem nenhum compromisso com gestão de trilhos).

O Plano de Investimentos em Logística (PIL) em suas fases I e II incorporaram esse conceito, prevendo concessões de “ferrovias-âncora” com acesso livre à malha por operadores ferroviários independentes. No entanto, dada a rejeição do mercado ferroviário devido ao elevado risco fiscal da proposta, esse modelo mostrou-se impraticável. É importante lembrar: 100% das ferrovias de carga em operação no Brasil são operadas por empresas privadas, enquanto boa parte dos países europeus, o cenário é de dominância do transporte de passageiros, por operadoras estatais ou integradas ao Estado.

No governo Temer, a estratégia mudou: prevaleceu um rito de renovação antecipada de contratos de concessão ferroviária, que foi posteriormente materializado pelo governo Bolsonaro, que efetivou a assinatura de aditivos como as ferrovias da Rumo Malha Paulista, Vale (Carajás e Vitória-Minas) e MRS, que antecipariam investimentos (construção de novas ferrovias ou melhoramentos nas atuais concessões) em troca de extensão contratual.

No governo Bolsonaro, consolidou-se o modelo vertical como regra, abrindo exceções para o modelo horizontal em casos voluntários. Além disso, instituiu-se uma nova forma de outorgas, fundamentada em autorizações ferroviárias, menos burocráticas que as tradicionais concessões.

Entretanto, tanto a implantação das autorizações ferroviárias, quanto as renovações antecipadas foram alvo de forte contestação e ameaça de judicialização no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, gerando nova instabilidade reputacional para o setor<sup>197</sup>.

Essa sucessão de modelos e sentidos nas políticas públicas além de causar insegurança jurídica, afasta investidores que demandam previsibilidade, escopo de longo prazo e segurança regulatória.

Além das mudanças de paradigmas, há déficits claros na seleção de prioridades. Os planos governamentais geralmente não explicam os critérios técnicos de escolha para as ferrovias selecionadas como prioritárias. Por que priorizar a FIOL ou a Transnordestina, com baixos volumes projetados, em vez da Ferrogrão, um corredor agrícola de altíssima demanda e retorno socioambiental? A ausência de critérios transparentes de demanda, custo-benefício e

---

<sup>197</sup> Bitencourt, R. Ministro ameaça levar renovação de concessão ferroviária à Justiça. *Valor Econômico*, 29 nov. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/11/29/ministro-ameaca-levar-renovacao-de-concessao-ferroviaria-a-justica.ghtml>. Acesso em: 6 nov. 2025.

impacto gera obras inacabadas ou pouco viáveis, como a Transnordestina e a FIOL, e retarda corredores prioritários como a Ferrogrão.

Dificuldades administrativas e de gestão orçamentária também impactam a eficiência na alocação de recursos. Segundo o levantamento da Consultoria Legislativa do Senado a partir dos dados do Orçamento Geral da União, nos últimos 25 anos, os investimentos federais em ferrovias somaram apenas R\$ 41 bilhões (valores de 2024) – menos de 15% do total aplicado apenas no setor rodoviário em 2010. Em 2024, dos R\$ 266,9 milhões autorizados para o setor, apenas 7,9% foram efetivamente liquidados, cerca de R\$ 21 milhões de reais.

A governança federativa também sofre: a gestão de faixas de domínio e a construção de cruzamentos em desníveis, contornos ferroviários e interfaces portuárias exige articulação entre União, estados e municípios; contudo, a cooperação é quando muito incipiente. Em muitos trechos, invasões da faixa de domínio, ocupações urbanas informais e impasses locais reduzem drasticamente as velocidades médias das composições e elevam custos operacionais.

Assim, de acordo com o representante da ABRAFA, “uma política ferroviária eficaz exige continuidade institucional, orçamento estável e metas vinculadas – sem isso, qualquer projeto de turno se torna ‘obra de governo’ e não ‘política de Estado’”.

Em síntese, a governança inconstante do setor ferroviário brasileiro – marcada por modelos em mutação, seleção de prioridades pouco transparente, escasso investimento público, baixa articulação federativa e ausência de metas – constitui obstáculo estrutural para a competitividade logística nacional. A superação dessa condição demanda dois vetores centrais: (i) instituição de uma política ferroviária nacional crível, possivelmente alicerçada por uma agência técnica independente ou instituição de planejamento ferroviário permanente, com mandato plurianual, que perpassasse o mandato político; e (ii) assegurar no Legislativo e no Executivo um pacto interpartidário de infraestrutura que garanta continuidade para o orçamento ferroviário além dos ciclos eleitorais.

#### 6.2.3.2 Financiamento Precário

A insuficiência crônica de recursos para o modo ferroviário é um dos traços mais persistentes da infraestrutura brasileira. Nas últimas três décadas, o investimento público

federal em ferrovias no Brasil tem permanecido em patamar inferior a 0,035% do PIB.<sup>198</sup> Em contraste, estimativas baseadas em estatísticas internacionais indicam que, em países como os Estados Unidos, o investimento anual em infraestrutura ferroviária situa-se na ordem de 0,043% a 0,095% do PIB,<sup>199</sup> enquanto, na China, esse esforço se aproxima de 0,6% a 0,8% do PIB<sup>200</sup>, refletindo uma política de expansão contínua da malha e de modernização tecnológica.

Essa diferença explica em grande medida a estagnação brasileira: o Estado renunciou, progressivamente, ao papel de investidor direto em bens públicos ferroviários, obras de alto retorno socioambiental, porém de baixa atratividade financeira, limitando-se a programas de concessão e outorga de caráter essencialmente arrecadatório.

O desbalanceamento modal é gritante. Enquanto, na média, mais de 83% do orçamento público federal em transportes é direcionado ao modo rodoviário, menos de 12% alcançou o ferroviário nos últimos 25 anos. Especificamente em 2024, 98% do orçamento foi alocado no modo rodoviário e tão somente 0,21% do orçamento federal de transportes foi alocado no modo ferroviário, com uma execução líquida de 7,9%<sup>201</sup>.

A participação ferroviária no orçamento caiu de uma média de 13% entre os anos 2001 e 2016, para menos de 1% a partir de 2023, como mostra a fig. 6.13.

---

<sup>198</sup> BANCO MUNDIAL. Brazil Infrastructure Assessment (P174544): synthesis report. Washington, DC: World Bank, 2022. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099140006292213309/pdf/P1745440133da50c0a2630ad342de1ac83.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

<sup>199</sup> CEIC. United States US: Rail infrastructure investment: per GDP (ratio). CEIC Global Database, série anual 1995–2021. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/en/united-states/transport-infrastructure-investment-and-maintenance-oecd-member-annual/us-rail-infrastructure-investment-per-gdp>. Acesso em: 18 nov. 2025.

<sup>200</sup> CEIC. China – Rail infrastructure investment. CEIC Global Database, série anual 1995–2022. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/en/china/transport-infrastructure-investment-and-maintenance-non-oecd-member-annual/cn-rail-infrastructure-investment>. Acesso em: 18 nov. 2025.

<sup>201</sup> Segundo levantamento da Consultoria Legislativa a partir dos dados oficiais do Orçamento Geral da União.

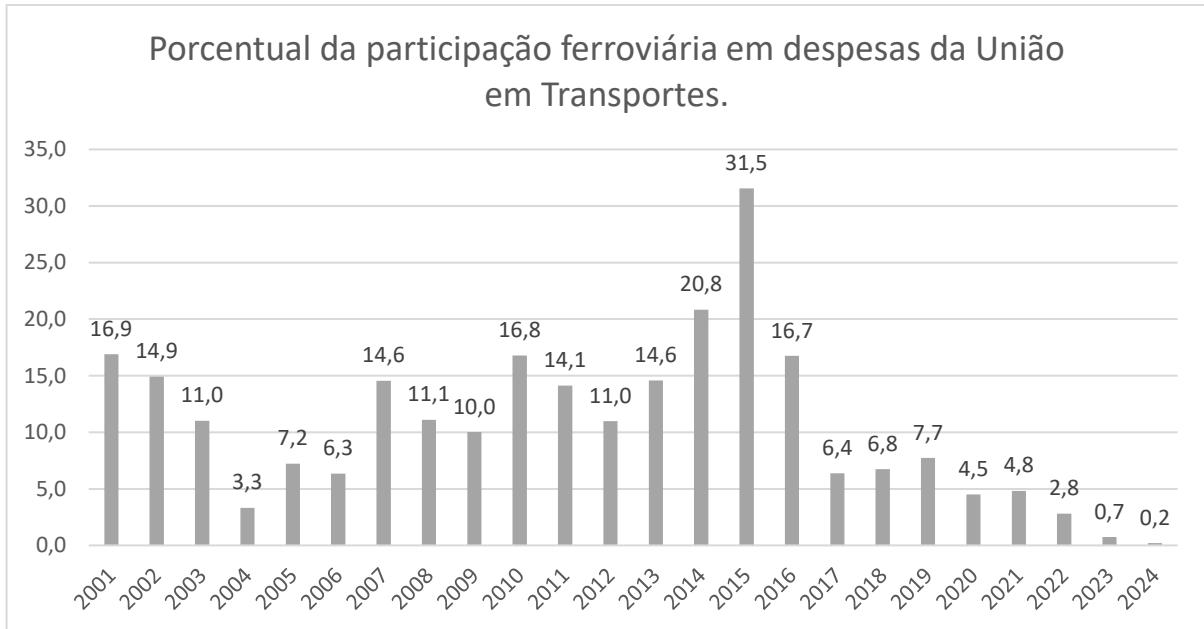


Figura 6.13: investimentos em ferrovias x total de transportes. Fonte: Consultoria Legislativa - Anexo.

Nos últimos 25 anos, segundo se extrai do Orçamento Geral da União, os investimentos federais em ferrovias somaram apenas R\$ 41 bilhões (valores de 2024). Ao mesmo tempo, as outorgas pagas por operadoras privadas raramente retornam ao próprio setor. A ausência de um mecanismo de reinvestimento sistemático das receitas de concessões e autorizações em novas obras ferroviárias<sup>202</sup> aprofunda a dependência do país em rodovias, que absorvem volumes crescentes de cargas de baixo valor agregado, pressionando custos logísticos e ampliando a emissão de carbono.

A escassez de financiamento público contrasta com a dimensão das externalidades positivas do setor. Investimentos em contornos urbanos, acessos portuários, passagens em desnível e eliminação de conflitos rodoferroviários têm alto retorno social e baixo apetite privado, mas permanecem fora das prioridades orçamentárias. São bens públicos típicos, fundamentais à segurança operacional, à fluidez urbana e à integração modal, cuja execução depende necessariamente do Estado. Entretanto, o modelo vigente carece de instrumentos de fomento contínuo e previsível, o que explica a persistência de gargalos urbanos que limitam as velocidades médias das composições e elevam o custo operacional.

<sup>202</sup> O art. 66 da Lei das Ferrovias destaca que ressalvado o disposto em legislação específica, valores não tributários, multas, outorgas e indenizações que a União auferir junto a operadoras ferroviárias devem ser reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública, sem determinar que permaneçam os recursos no modo ferroviário. Essa redação não impede que recursos ferroviários sejam alocados em rodovias, perpetuando o desbalanceamento modal.

No campo privado, o ambiente de financiamento é igualmente restritivo. O custo de capital doméstico, associado à elevada taxa básica de juros e à instabilidade cambial, inviabiliza projetos *greenfield* de longo prazo. A Lei nº 12.431, de 2011, que criou as debêntures incentivadas, e a Lei nº 14.801, de 2024, que instituiu as debêntures de infraestrutura, representaram avanços relevantes, mas ainda mantêm assimetria de acesso entre concessionárias e autorizadas. A Portaria MT nº 689, de 2024, ao exigir Licença Prévia ambiental para o enquadramento de projetos de ferrovias autorizadas, gerou insegurança jurídica e praticamente bloqueou o uso desses títulos para novos empreendimentos. Essa assimetria foi apontada por representantes da ABRAFA como um dos principais entraves à expansão das autorizações ferroviárias no país.

Faltam também instrumentos dedicados ao fomento do material rodante e da via permanente. Diferentemente do setor rodoviário, que conta com o FINAME para financiamento de frota e equipamentos, o segmento ferroviário carece de linhas específicas e de um fundo garantidor de infraestrutura logística, que seja capaz de reduzir riscos e atrair investidores institucionais. Esse vazio financeiro explica por que grande parte dos projetos ferroviários autorizados permanece no papel, mesmo após a entrada em vigor da Lei das Ferrovias.

Do ponto de vista da governança fiscal, outro problema é a ausência de previsibilidade plurianual para investimentos ferroviários públicos. A execução orçamentária ocorre de forma fragmentada, via emendas parlamentares ou programas de governo de curta duração, sem metas vinculadas a planos decenais. Essa volatilidade reforça o ciclo de descontinuidade e impede a formação de um *pipeline* sólido de projetos estruturantes.

A solução exige política pública de financiamento de longo prazo, com três pilares fundamentais: (i) vinculação orçamentária parcial das receitas ferroviárias a um fundo setorial de infraestrutura, que assegure o reinvestimento no próprio modo; (ii) criação de linhas de crédito específicas para fases iniciais, no âmbito dos bancos de fomento, voltadas para as fases de projeto e implantação, com prazos compatíveis ao retorno do investimento; e (iii) correção das assimetrias legais para que ferrovias autorizadas tenham acesso igualitário a instrumentos de crédito e debêntures de infraestrutura, substituindo a exigência de Licença Prévia por, por exemplo, uma Declaração de Aptidão de Projeto (DAP), que viabilize a captação antecipada sob supervisão do poder público.

Por fim, é indispensável maior transparência na alocação de recursos públicos. Os programas de investimento em logística (PIL, PPI, Novo PAC) carecem de critérios técnicos claros de priorização e de divulgação de custo-benefício social das obras selecionadas. Projetos de baixa demanda e alta complexidade, como a Transnordestina, continuam a receber aportes volumosos<sup>203</sup>, enquanto corredores estratégicos de exportação, como a Ferrogrão, seguem paralisados<sup>204</sup>. Essa assimetria reforça o diagnóstico de que o problema central do financiamento ferroviário não é apenas a escassez de recursos, mas a má gestão e a ausência de critérios públicos de seleção.

#### 6.2.3.3 Regulação Incompleta

A regulação do setor ferroviário brasileiro permanece fragmentada, incompleta e sujeita a constantes revisões interpretativas, o que reduz a previsibilidade jurídica e inibe a expansão do investimento privado. Embora a Lei nº 14.273, de 2021 (Lei das Ferrovias), tenha representado um avanço institucional, ao permitir o regime de autorização ferroviária, inspirado no modelo norte-americano, sua implementação prática ainda carece de um corpo normativo consolidado, especialmente em temas cruciais como direito de passagem e preferência, interoperabilidade, arbitragem de conflitos e padronização técnica.

A ausência de regulamentações complementares da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), previstas desde 2022, mantém um vácuo regulatório que compromete a segurança jurídica das novas autorizações. O resultado é um ambiente de incerteza em que operadores não dispõem de parâmetros claros sobre acesso à via, prioridades de tráfego, tarifas de passagem ou regras de compartilhamento de infraestrutura. Esse cenário contrasta com a experiência norte-americana, em que a regulação é enxuta, mas estável, e com o modelo europeu, onde a liberalização da infraestrutura ocorreu sob forte presença estatal e marcos normativos robustos.

Outro ponto crítico é a coexistência conflitiva entre os regimes de concessão e autorização. O direito de preferência concedido às operadoras de malhas já outorgadas cria barreiras de entrada e reduz a concorrência intramodal, contrariando o espírito de livre iniciativa

---

<sup>203</sup> Costa, I. G. Lula libera aporte de R\$ 3,6 bilhões para concluir Transnordestina. *Correio Braziliense*, 15 nov. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2024/11/6999449-lula-libera-aporte-de-rs-36-bilhoes-para-concluir-transnordestina.html>. Acesso em: 6 nov. 2025.

<sup>204</sup> Richter, A. STF suspende julgamento sobre projeto para obra da Ferrogrão. *Agência Brasil*, 08 out. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-10/stf-suspende-julgamento-sobre-projeto-para-obra-da-ferrograo>. Acesso em: 6 nov. 2025.

que motivou a Lei das Ferrovias. Além disso, a ausência de um sistema de interoperabilidade funcional impede que diferentes operadoras compartilhem trechos e terminais de forma eficiente, o que limita ganhos de escala e sinergia logística.

As consequências são perceptíveis: o Brasil continua com malhas fragmentadas, isoladas e de baixa integração, onde cada concessionária opera de modo quase autárquico, dificultando a formação de corredores competitivos. O transporte inter-regional, que deveria articular diferentes trechos e operadoras, segue dependente de acordos bilaterais complexos e custosos. Esse problema foi destacado em reuniões do GT, nas quais representantes de operadoras e entidades de classe apontaram que o direito de passagem continua mais um obstáculo que uma oportunidade de integração.

Além das lacunas regulatórias, há problemas de institucionalidade e de coerência regulatória. A ANTT, embora seja o órgão competente para regular o transporte ferroviário de cargas, enfrenta limitações de pessoal e de orçamento, o que compromete sua capacidade de fiscalização e de resposta regulatória. A ausência de coordenação com o Ministério dos Transportes e com o extinto Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) aprofunda a fragmentação das decisões e impede a formulação de diretrizes integradas de longo prazo.

A insegurança jurídica também se reflete nos tribunais e nas instâncias de controle. Diversas decisões judiciais sobre renovação antecipada de concessões, aplicação de multas contratuais ou licenciamento de autorizações ferroviárias revelam a falta de uniformidade interpretativa sobre o marco legal. Essa volatilidade interpretativa gera risco regulatório, reduzindo a atratividade dos projetos *greenfield* e elevando o custo de capital.

A consolidação de uma regulação estável e eficiente requer, portanto, ações imediatas e coordenadas, que não se restringem a esfera do governo: (i) conclusão da regulamentação da Lei das Ferrovias pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes, com transparência e previsibilidade, priorizando interoperabilidade e mediação privada de conflitos; (ii) criação de instância de arbitragem técnica permanente, vinculada à autorregulação, para solução célere de disputas entre operadoras e autorizadas; (iii) extinção do direito de preferência das concessionárias em relação às autorizações, de modo a equilibrar segurança contratual e concorrência; (iv) publicação de um “Guia de Interoperabilidade Ferroviária Nacional”, que

padronize especificações técnicas, procedimentos de acesso e sistemas de garantias de investimento.

Sem uma regulação clara e coerente, o avanço do setor ferroviário continuará refém de interpretações políticas e de disputas administrativas que minam a confiança do investidor. O fortalecimento institucional da ANTT e da autorregulação independente, acompanhado de normas transparentes e estáveis, é condição necessária para transformar a Lei das Ferrovias em instrumento efetivo de expansão logística e de integração nacional.

A estabilidade regulatória deve ser tratada como política de Estado, não como expediente de governo. A previsibilidade de regras é, para o investidor ferroviário, tão relevante quanto o retorno econômico. Consolidar esse ambiente é o passo seguinte para que o Brasil converta seu potencial geográfico e produtivo em eficiência logística e competitividade internacional.

#### 6.2.3.4 Insegurança no licenciamento socioambiental

Pode-se dizer que a insegurança no licenciamento socioambiental se consolidou como um dos maiores entraves estruturais ao avanço da infraestrutura ferroviária brasileira. Originalmente concebido como instrumento de proteção e racionalização do uso dos recursos naturais e proteção de comunidades vulneráveis, transformou-se em um processo burocrático, moroso e imprevisível, cuja condução carece de padronização, transparência e proporcionalidade em relação aos impactos reais das obras<sup>205</sup>.

Atualmente, o prazo médio para obtenção de licenças prévias para empreendimentos ferroviários supera quatro anos<sup>206</sup>, o que inviabiliza o planejamento financeiro e desestimula a participação de investidores privados. A complexidade do rito, que envolve múltiplos órgãos federais e estaduais, audiências públicas em regiões de baixa densidade populacional, exigências documentais sobrepostas, e judicializações diversas mesmo após a manifestação dos

---

<sup>205</sup> Caires, J.P. Ministro do TCU diz que Ibama é “câncer” no desenvolvimento do Brasil. 2025. Poder360. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-justica/ministro-do-tcu-diz-que-ibama-e-cancer-no-desenvolvimento-do-brasil/>. Acesso em 12/11/2025.

<sup>206</sup> Segundo a ANTT, dos 41 contratos de autorizações ferroviárias vigentes com a União em 12/11/2025, 30 contratos (73%) tinham processos de licenciamento ambiental iniciados e pendentes de deliberação. Apenas 1 contrato, firmado com a Eldorado Brasil Celulose, para implantação de ferrovia entre Três Lagoas e Aparecida do Taboado, no Mato Grosso do Sul, obteve deferimento de licença prévia, ainda assim com a autoridade ambiental do MS, e não com o Ibama. Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/autorizacoes-ferroviarias-1>.

órgãos técnicos responsáveis, faz com que projetos estruturantes enfrentem um labirinto administrativo antes mesmo de iniciar a fase de implantação.

Casos emblemáticos ilustram a gravidade da situação. A Ferrogrão (EF-170), corredor logístico de altíssima relevância socioambiental por reduzir a emissão de CO<sub>2</sub> e o tráfego de caminhões na BR-163, encontra-se paralisada há anos em razão de disputas judiciais e questionamentos fundiários no Supremo Tribunal Federal, e sem perspectiva de desfecho. A FICO (Ferrovia de Integração Centro-Oeste) e a FIOL (Ferrovia de Integração Oeste-Leste) enfrentam dificuldades similares: longos ciclos de licenciamento, revisões de traçado e exigências adicionais de mitigação que extrapolam a razoabilidade técnica. Já a Transnordestina, iniciada há quase duas décadas, tornou-se símbolo de descoordenação entre licenciamento ambiental, execução física e planejamento territorial, com impactos financeiros bilionários e baixa credibilidade institucional. O mesmo fenômeno pode ser observado com as autorizações ferroviárias. Das mais de quarenta autorizações ferroviárias vigentes com União e estados da federação, apenas duas obtiveram licença prévia, e apenas a autorização ferroviária estadual do Mato Grosso obteve licença de instalação.

Esses casos revelam um padrão: a falta de previsibilidade jurídica e temporal do licenciamento ambiental brasileiro. O problema não decorre da existência da regulação socioambiental em si, essencial para a sustentabilidade das obras, mas da sua aplicação desarrazoada, arbitrária e descoordenada, que trata igualmente empreendimentos de naturezas completamente distintas. Ferrovias, por serem projetos lineares, deveriam possuir rito diferenciado, voltado à avaliação regional dos impactos cumulativos e à mitigação direta sobre comunidades e ecossistemas afetados. No entanto, o Brasil ainda aplica um modelo burocrático, com exigências pouco adaptadas à realidade de um traçado ferroviário.

A insegurança também é alimentada pela ausência de coordenação entre órgãos ambientais e o Ministério dos Transportes, o que resulta em conflitos de competência e sobreposição de exigências. Falta um balizamento técnico nacional para determinar quando e como os estudos ambientais devem ser exigidos, quais parâmetros devem ser observados e quais condicionantes são compatíveis com a viabilidade econômica do projeto. Esse vácuo institucional amplia a margem de interpretação de técnicos e analistas, levando à judicialização em praticamente todas as grandes obras ferroviárias do país.

A consequência econômica é muito relevante. Cada ano de atraso em projetos estruturantes representa perdas potenciais de bilhões de reais em exportações, além de perpetuar a dependência do transporte rodoviário. A incerteza ambiental tornou-se, assim, um risco sistêmico que encarece o crédito, retrai o investimento e priva o país de benefícios socioambientais que uma rede ferroviária moderna naturalmente proporcionaria, como menor emissão de carbono, redução de acidentes rodoviários, menor impacto nas comunidades lindeiras aos traçados, e melhoria da qualidade do ar.

Do ponto de vista institucional, o debate atual sobre o novo marco legal do licenciamento ambiental é decisivo. A nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025), aprovada pelo Congresso Nacional, mas com 63 vetos, propõe simplificar e racionalizar os procedimentos para empreendimentos de baixo impacto e criar rito especial para projetos lineares estratégicos, como ferrovias. A derrubada parcial dos vetos presidenciais em aspectos de relevo, então, seria medida fundamental para destravar investimentos em infraestrutura logística consideradas estratégicas ou de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor.

Superar a insegurança socioambiental exige compreender que o meio ambiente e a infraestrutura não são vetores antagônicos, mas complementares. Ferrovias modernas, bem planejadas e ambientalmente responsáveis são parte da solução para reduzir emissões, ordenar o território e garantir sustentabilidade de longo prazo. A simplificação e racionalização do licenciamento não implicam perdas ao meio ambiente, mas sim maior eficiência ambiental com responsabilidade social. O Brasil precisa de uma política de Estado que concilie conservação e desenvolvimento e que assegure, enfim, que o trilho possa ser símbolo de equilíbrio entre prosperidade econômica e sustentabilidade ecológica.

#### *6.2.4 O setor aeroviário*

O setor de infraestrutura aeronáutica brasileiro passou por uma verdadeira transformação desde o início do século e tem expandido sua capacidade e ganhado em eficiência com a entrada da iniciativa privada como principal gestora dos terminais vocacionados ao transporte de carga. Da análise dos dados fornecidos pelo setor e com base em diálogos realizados com representantes do setor público e privado, é possível afirmar que o modelo regulatório estabelecido para a gestão da capacidade de infraestrutura aeroportuária no Brasil

tem atingido seus objetivos e não representa fator de preocupação ou gargalo imediatos para o comércio exterior, se considerados os indicadores macroeconômicos.

Os principais fatores que poderiam ser considerados gargalos específicos ou fatores de aumento do custo logístico específicos do transporte aéreo de carga são, respectivamente, a disponibilidade de infraestrutura de armazenamento e processamento de carga, os custos relacionados ao combustível de aviação e outros itens operacionais dolarizados, e a carga tributária.

As entidades ouvidas não relataram a existência de restrição relevante em relação à infraestrutura direcionada ao processamento de carga nos aeroportos, ainda que sua ampliação fosse bem-vinda, sendo apontadas como muito mais limitante para a cadeia logística as condições de acesso aos terminais pelos outros modais. Apesar disso, houve reclamação acerca dos leilões de cargas em perdimento que, segundo informou um representante do setor, geram problemas eventuais de estocagem nos aeroportos. Também foram mencionados os prejuízos causados pelas recorrentes greves da Receita Federal que afetam diretamente a eficiência do processamento da carga aérea.

Quanto a possíveis vetores de redução de custos e ampliação da oferta, cabe observar que os custos de combustível e itens dolarizados estão muito mais ligados à conjuntura macroeconômica do país de que a ajustes específicos a serem propostos no ambiente institucional. Nesse mesmo contexto, algumas entidades do setor veem como positiva a liberação de operações de cabotagem (8<sup>a</sup> liberdade<sup>207</sup>) para o segmento de carga aérea. Essa opção seria, em tese, uma forma de mitigar as limitações impostas pela baixa oferta de transporte aéreo regional no país, barreira que induz a concentração industrial no Sul-Sudeste. Contudo, a introdução da cabotagem, ainda que em cenários limitado, é matéria complexa, que merece estudo dedicado antes da sugestão de qualquer ação legislativa.

Por fim, o principal ponto identificado como fator relevante para o aumento do custo do transporte aéreo de cargas, que convida intervenção no arcabouço jurídico, foi a questão da elevação potencial da carga tributária.

---

<sup>207</sup> As “liberdades do ar”, definidas a partir da Convenção de Chicago, de 1944, constituem um conjunto de direitos de tráfego que regulam como companhias aéreas podem sobrevoar, pousar e operar em territórios estrangeiros.

#### 6.2.4.1 Tributação na cadeia de transporte aéreo de cargas

Com a recente aprovação da reforma tributária, e ainda, com a recente adoção de medidas executivas de aumento de impostos sobre operações financeiras (IOF), identificam-se fatores relevantes de aumento do custo do frete no modal aéreo que merecem ser discutidos no âmbito da avaliação de barreiras à competitividade do Brasil no comércio exterior.

Em primeiro lugar, o aumento da alíquota do IOF sobre operações de câmbio e remessas ao exterior pode impactar o setor aéreo, especialmente em atividades essenciais como o arrendamento de aeronaves e a manutenção. Segundo representantes do setor, o impacto da Medida Provisória de elevação do IOF representaria um custo adicional estimado em cerca de R\$ 600 milhões por ano<sup>208</sup>. Essa decisão pode afetar tanto a competitividade das empresas nacionais como o custo médio de frete praticado.

Além do IOF, causa preocupação o incremento programado do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre operações de leasing de aeronaves, conforme prevê a redação atual do Art. 16º da Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006. Essas operações são parte fundamental da estrutura de capital de qualquer empresa aérea e são bastante representativas na matriz de custos. A elevação da alíquota tende a impactar diretamente o frete cobrado, reduzindo a competitividade dos potenciais exportadores.

Tanto o IOF quanto o IRRF não são tributos específicos aplicados à atividade de transporte, porém, afetam de uma forma muito particular os operadores aéreos em função das características do setor. Ainda que, considerando disputas fiscais entre diferentes segmentos do setor produtivo, possam existir argumentos contrários a um favorecimento às empresas de transporte aéreo em geral com a definição de alíquotas diferenciadas, é fácil argumentar favoravelmente às medidas dirigidas ao segmento cargueiro dado o seu caráter multiplicador do potencial produtivo e exportador do país.

Sendo assim, considerando tanto as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo quanto sua responsabilidade no planejamento e execução das políticas públicas setoriais e na manutenção do equilíbrio fiscal, é recomendável indicar a adoção de medidas para a não

---

<sup>208</sup>[Rittner, D. 2025, CNN: Aéreas veem custo de R\\$ 600 milhões com alta do IOF e fazem apelo à Fazenda \(Publicado em 27-05-2025\)](#)

elevação, ou potencial redução, da tributação que afeta direta e indiretamente as operações de transporte aéreo de carga com origem no Brasil.

#### *6.2.5 Síntese sobre a logística do comércio exterior*

A análise integrada do Eixo 3 evidencia que a competitividade externa do Brasil depende diretamente da eficiência, da previsibilidade e da capacidade de integração do sistema nacional de transportes. As manifestações das entidades ouvidas convergem para o diagnóstico de que o elevado Custo Brasil continua sendo um dos principais fatores a limitar a presença do País nas cadeias globais de valor, especialmente diante de um cenário internacional mais competitivo e sensível a quaisquer variações de custos operacionais.

Ao longo das reuniões, ficou claro que a matriz de transportes permanece desequilibrada e excessivamente dependente do modo rodoviário, o que aumenta custos e vulnerabilidades. Apesar de avanços recentes em regulação ferroviária e portuária, a integração multimodal ainda é insuficiente para garantir operações eficientes entre hidrovias, ferrovias, portos e retroáreas.

Essa lacuna se reflete no encarecimento dos fluxos de exportação e na perda de confiabilidade operacional, sobretudo em períodos de safra ou picos de movimentação. O problema do acesso aos portos foi recorrentemente destacado pelas entidades portuárias, que alertaram para a saturação de corredores essenciais, como Santos, Paranaguá, Rio Grande e Itaiatuba. Assim, mesmo quando há infraestrutura portuária com capacidade disponível para processar toda a produção, permanece o gargalo logístico nos trechos rodoviários e ferroviários que conectam as regiões produtoras aos terminais de embarque.

Paralelamente, observou-se que a descontinuidade histórica dos investimentos públicos e a ausência de critérios consistentes de priorização dificultam o alinhamento entre a expansão da infraestrutura e a estratégia comercial do País. A oscilação dos aportes federais e a fragmentação de programas e fontes de financiamento acabam por reduzir a previsibilidade necessária para grandes projetos logísticos, razão pela qual iniciativas legislativas como a proposta de fixação de patamares mínimos de investimento em infraestrutura ganham relevância no debate contemporâneo sobre planejamento de longo prazo, principalmente em um crescente cenário de restrições fiscais no orçamento discricionário da União.

Esse conjunto de elementos dialoga de forma direta com as recomendações da agenda legislativa proposta na Seção 7, que inclui medidas de reinvestimento de outorgas, aprimoramento de instrumentos de financiamento, fortalecimento de políticas de integração multimodal, revisão dos procedimentos de licenciamento ambiental e modernização da estrutura de sistemas complementares que afetam o Custo Brasil como, por exemplo, a formação e gestão de mão de obra especializada. A convergência desses pontos reforça a necessidade de tratamento da logística do comércio exterior como política de Estado, articulando investimentos contínuos, expansão ferroviária orientada à carga conteinerizada, planejamento portuário interoperável e estabilidade regulatória.

## 7 SUGESTÃO DE AGENDA LEGISLATIVA

Como resultado das entrevistas do GT com os atores da tríade academia, governo e setor privado, bem como a partir da análise e reflexão acerca dos dados e documentos levantados pelo GT ao longo de suas atividades, foram propostas diversas ações legislativas – incluídas neste capítulo, as quais variam desde a sugestão de apresentação de PECs até a apresentação de indicações ao Poder Executivo, passando pela sugestão de encaminhamentos a propostas em andamento. Esse conjunto de recomendações pretende se constituir em uma sugestão de agenda legislativa que encaminhe oportunidades de melhorias e ataque os problemas levantados nos capítulos anteriores, para alavancar o comércio exterior brasileiro.

Cumpre ressalvar, todavia, que por se tratar de um elenco de *sugestões* de proposições legislativas, algumas delas poderão não se revelar necessárias após seu texto final ser elaborado, ou mesmo podem vir a sofrer alterações substanciais em relação ao objeto originalmente descrito nos itens subsequentes.

### 7.1 Projetos de Emenda à Constituição (PECs):

#### 7.1.1 *A serem apresentadas*

- PEC para estabelecer patamares mínimos de dispêndio em infraestrutura de transportes: O objetivo é garantir um mínimo de dispêndios em infraestrutura de transportes em relação ao PIB, em moldes parecidos com os da arquivada PEC nº 3, de 2010.
- PEC para estabelecer o Acompanhamento Legislativo de Negociações Comerciais Internacionais: A Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo fortalecer o controle e a participação do Congresso Nacional nas negociações internacionais de comércio, ampliando o princípio da separação de poderes e assegurando maior transparência e legitimidade democrática nas tratativas conduzidas pelo Poder Executivo.

#### 7.1.2 *Apoio a PECs*

- Apoio a aprovação da PEC nº 1, de 2021, que determina que pelo menos 70% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transportes sejam reinvestidos no próprio setor.

### 7.1.3 *Posicionamento contrário*

- PEC nº 3, de 2023, que “acrescenta o inciso XVIII ao art. 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País”.

## 7.2 **Projetos, inclusive PLs:**

### 7.2.1 *A serem apresentados*

- PL para possibilitar a abertura de contas vinculadas (*escrow account*) ao fundo garantidor de PPPs no exterior, para reduzir o custo de capital, aumentar a segurança jurídica dos investidores, e assim, alavancar a concessão patrocinada de infraestruturas.
- Projeto de Resolução do Senado para criar o “Observatório Legislativo da Rota Bioceânica”.
- PL para definir os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais.
- PL para reformulação do art. 66 da Lei das Ferrovias a fim de instituir procedimento de financiamento público de ferrovias de cargas conteinerizadas para portos.
- PL para estender a possibilidade de delegação de ferrovias e hidrovias federais aos estados, municípios e o DF.

### 7.2.2 *Apoiamento a PLs e Mensagens:*

- PL nº 4.423, de 2024, que “estabelece normas gerais sobre o comércio exterior de mercadorias”.
- PLP nº 463, de 2017, que “altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para estabelecer critérios para isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre as exportações de serviços para o exterior do País”.
- PL nº 743, de 2025, que “altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Diretrizes Gerais da Política Urbana), a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e a Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002 (Destinação dos recursos da CIDE) para prover base legal ao desenvolvimento da regulamentação e à

implementação de medidas de incentivo à introdução das aeronaves elétricas de decolagem e pouso vertical como elemento da cadeia de mobilidade urbana no Brasil”.

- MSC nº 1.253, de 2024: “submete à consideração do Congresso Nacional, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministro de Estado das Relações Exteriores e Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o texto do Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis da Organização Mundial do Comércio, celebrado em Genebra, em 12 de abril de 1979”.
- PL nº 4.601, de 2024, que “altera a Lei das Ferrovias para disciplinar a extinção de autorizações e concessões ferroviárias não implantadas em razão de atrasos no cumprimento licenciamentos ambientais”, com proposição de emendas que deem racionalidade e previsibilidade aos investidores.
- Propostas de emenda ao PL nº 733, de 2025, em trâmite na Câmara dos Deputados, após sua recepção no Senado Federal:
  - i. Consolidação do modelo de concessão de canais de acesso e estabelecimento de diretrizes para o planejamento integrado dos programas de dragagem.
  - ii. Ampliação do prazo máximo de concessão e do horizonte de renovações.
  - iii. Flexibilização na aplicação das competências disciplinadoras do órgão regulador na gestão dos contratos de arrendamento.
  - iv. Reavaliação da adoção compulsória de entendimento do CADE nas decisões sobre atos de concentração tomadas no âmbito da ANTAQ, após consulta ao Poder Executivo.
  - v. Eliminação da definição de portos estratégicos e dos regramentos associados a essa definição.
  - vi. Flexibilização da obrigatoriedade de inclusão de áreas destinadas à operação de uso geral no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.
  - vii. Eliminação das restrições que retiram do regulador federal a competência para regular preços e combater práticas abusivas.
  - viii. Apoio à base do PL nº 733, de 2025 no que se refere à limitação do papel do OGMO na gestão do trabalho portuário, e emenda aos artigos 101 e 124 para liberação do mercado de formação e certificação de profissionais do setor.
  - ix. Eliminação do dispositivo que cria a “Câmara de Autorregulação e Resolução de Conflitos do Setor Portuário e Aquaviário” diretamente no texto da Lei.

- PDL nº 204, de 2025, que susta o art. 12 do Decreto nº 11.245, de 21 de outubro de 2022;
- PDL nº 203, de 2025, que susta o art. 4º da Portaria nº 689, de 17 de julho de 2024, do Ministério dos Transportes/Gabinete do Ministro, que disciplina requisitos e procedimentos para enquadramento e acompanhamento de projetos de investimento prioritários no setor de infraestrutura de transportes rodoviário e ferroviário para fins de emissão de debêntures incentivadas e de debêntures de infraestrutura.

#### 7.2.3 *Manutenção ou derrubada de Votos a PLs:*

- Propor a derrubada de vetos à Lei Geral do Licenciamento Ambiental<sup>209</sup>, notadamente aqueles identificados como benéficos ao desenvolvimento e à manutenção de infraestruturas de transportes necessárias à expansão do potencial exportador e à redução dos custos logísticos, como os referentes ao licenciamento ambiental especial para as atividades ou empreendimentos estratégicos e o licenciamento ambiental simplificado as atividades ou empreendimentos de pequeno ou médio porte e baixo ou médio potencial poluidor.

### 7.3 Indicações ao Executivo:

- Indicação ao Executivo para a adoção de boas práticas regulatórias, visando uma aproximação paulatina entre as regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias brasileira e aqueles vigentes nos EUA e União Europeia para diminuir o custo de entrada dos produtos de micro e pequenas empresas a outros mercados.
- Indicação ao Executivo dar início, junto a seus pares do Mercosul, a um processo de desgravação tarifária abrangente da Tarifa Externa Comum (TEC), reduzindo linearmente as alíquotas em um processo gradual e com possível adoção de políticas compensatórias para regiões e trabalhadores mais severamente impactados pela abertura.
- Indicação ao Executivo para que negocie com os demais membros do bloco para que seja autorizado a celebrar Acordo de Complementação Econômica com países extrarregionais, respeitada a cláusula da nação mais favorecida.

---

<sup>209</sup> Votos parcialmente deliberados em 27 de novembro de 2025.

- Indicação ao Executivo que, na elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico, priorize a formação de capital humano, tomando como exemplo a trajetória de empresas bem-sucedidas, como a Embraer ou a Embrapa, na produção de conhecimento ou mercadorias de alto valor agregado para exportação, por meio da inserção nas cadeias globais de valor (CGVs).
- Indicação ao Executivo para que estude a tributação sobre a importação de serviços no Brasil e apresente proposições no sentido de desoneras, ao longo do tempo, essas transações.
- Indicação ao Executivo para aumentar o limite para exportação na IN/RFB 1.737/2017: recomendar ao Executivo que altere o limite que consta no art. 67, I, da IN/RFB 1.737/2017, para permitir maior facilidade de exportação ao micro e pequeno empresário, podendo estes optar pela forma de remessa expressa para valores mais elevados do que é possível atualmente.
- Indicação ao Executivo para adoção de medidas para evitar a elevação da carga tributária das operações de transporte aéreo de carga no Brasil. Em especial, avaliar a adoção de alíquotas específicas de IOF e IRRF de forma a promover o barateamento do frete aéreo internacional.
- Indicação ao Executivo para retomar o Plano de Ação de Puerto Vallarta e estimular a convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico.
- Indicação ao Executivo para criação de um Secretariado Empresarial Permanente do Mercosul, com sede física rotativa e duração de dois anos, capaz de garantir continuidade administrativa e técnica às agendas empresariais do bloco.
- Indicação ao Executivo para institucionalizar a iniciativa *Sustainable Business Cop Development*.
- Indicação ao Executivo para aprofundar o Acordo Mercosul–Índia e ampliar o diálogo com República Dominicana, Panamá, Vietnã, Indonésia e Japão, diversificando parcerias estratégicas.
- Indicação ao Executivo para estudar a viabilidade da cisão da aduana em relação ao restante da Receita Federal, com consequente criação de uma autarquia especializada para esse fim.
- Indicação ao Executivo criar uma entidade única de fronteiras, que seja responsável único por todos os trâmites relativos ao controle delas.

- Indicação ao Executivo apresente soluções de *Project Finance* para ferrovias *greenfield* (concessões e autorizações ferroviárias), apoiadas por agências de fomento do governo.
- Indicação à ANTT para a célere elaboração da consolidação da regulamentação ferroviária, em consonância com a Lei das Ferrovias, pacificando a questão do “direito de passagem”.
- Indicação ao Executivo autorizar e acelerar a contratação de servidores públicos essenciais nas agências reguladoras e em órgãos como IBAMA, para evitar que seus quadros fiquem desfalcados e atrasem a necessária análise de projetos de infraestrutura logística.
- Indicação ao Executivo para que dê efetiva autonomia orçamentária e administrativa para as agências reguladoras.
- Indicação ao Executivo para encaminhar a questão da “tropicalização de indicadores” junto aos organismos internacionais, como, por exemplo, na Conferência Regional da FAO.
- Indicação ao Executivo para que dinamize o processo de abertura de novos mercados para os produtos brasileiros por meio de novos acordos comerciais.
- Indicação ao Executivo para que retome os procedimentos necessários para a expedita entrada do Brasil na OCDE.
- Indicação ao Executivo para promover ações com vistas a facilitar o comércio bilateral com a Colômbia, particularmente no âmbito do setor automotivo.
- Indicação ao Executivo para que a priorização de projetos no PAC e no PPI se dê baseada em critérios objetivos e publicizados.
- Indicação ao Executivo para que a APEX seja mais proativa na “venda” de produtos de maior valor agregado do nosso agro para os demais países do mundo.
- Indicação ao Executivo para a criação de um Plano Vincal de Infraestrutura de Transportes, a ser revisado a cada governo, mas sem descontinuidade.
- Indicação para aprimoramento da regulação de fretes: Revisitar a política do frete mínimo instituída em 2018. Embora buscasse proteger a renda dos caminhoneiros autônomos, o tabelamento de fretes trouxe aumentos de custo e disputas judiciais. Uma alternativa seria substituir o piso mínimo por mecanismos de proteção mais flexíveis – por exemplo, um seguro de receita ou subsídio direto ao caminhoneiro em períodos de baixa demanda – evitando distorcer o mercado. Assim, garante-se remuneração justa aos transportadores sem prejudicar a competitividade das exportações com fretes

artificialmente altos. Essa solução exigiria diálogo entre embarcadores e caminhoneiros, e o Congresso poderia mediar um acordo legal mais equilibrado.

- Indicação ao Executivo para abertura de linhas de financiamento para ferrovias (concessões e autorizações ferroviárias) por meio de suas agências estatais de fomento.

#### **7.4 Sugestões de novos estudos ao Senado**

- Criação de mecanismos de concessão de incentivos fiscais ou créditos de carbono para substituição do transporte de cargas de modos menos eficientes (rodoviário) para outro mais eficientes (ferrovia e hidrovias).
- Aprimoramento da regulação de fretes.
- Análise de modelos internacionais de referência para a regulação, formação e gestão de profissionais do setor aquaviário.
- Avaliação do impacto das políticas públicas de neoindustrialização sobre a produtividade das empresas beneficiadas.

## 8 CONCLUSÕES

O trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho sobre Comércio Exterior da CRE permitiu consolidar uma visão abrangente sobre os desafios e oportunidades que se apresentam ao Brasil no contexto da economia global contemporânea. Ao longo das análises, ficou evidente que a inserção internacional do país não pode ser tratada como um movimento isolado, mas sim como parte de uma estratégia nacional integrada, capaz de articular políticas comerciais, infraestrutura logística, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental.

O Brasil, embora seja uma das maiores economias do mundo, ainda enfrenta limitações estruturais que comprometem sua competitividade. O desenvolvimento da capacidade exportadora exige a adoção de uma política de Estado de longo prazo, com foco no aumento sustentado da produtividade e das potencialidades da economia brasileira, por meio de estratégia que combine abertura comercial gradual com reformas microeconômicas e fortalecimento institucional. É preciso que o país assuma papel relevante em cadeias globais de valor, explorando nichos de alta tecnologia, serviços especializados e produtos sustentáveis.

Para além disso, a política comercial deve ser concebida como instrumento de desenvolvimento econômico e social, não apenas abertura de mercados. A negociação de acordos internacionais precisa estar alinhada a objetivos internos claros, como a ampliação da competitividade industrial, a atração de investimentos produtivos e a promoção da inovação. A experiência internacional demonstra que países que conseguiram avançar nesse processo combinaram liberalização comercial com políticas industriais robustas, investimentos em infraestrutura e qualificação da mão de obra.

Outro ponto central identificado pelo GT refere-se à logística. A eficiência do comércio exterior brasileiro está diretamente condicionada à capacidade de movimentar produtos com rapidez, previsibilidade e custos competitivos. A precariedade da infraestrutura brasileira de transportes, somada à concentração excessiva no transporte rodoviário, gera gargalos que elevam custos e reduzem margens de competitividade. A modernização da infraestrutura, portanto, deve ser tratada como prioridade nacional, com planejamento de longo prazo, governança estável e mecanismos que assegurem segurança jurídica aos investidores.

A dimensão regulatória também merece destaque. Inconsistências na administração dos ativos outorgados comprometem a previsibilidade dos investimentos e afastam o capital

privado. É imperativo avançar na construção de um ambiente regulatório que proporcione estabilidade, transparência e mecanismos de resolução de conflitos ágeis, garantindo que os projetos de infraestrutura não sejam reféns de ciclos políticos ou disputas judiciais prolongadas.

A abertura comercial e a integração às cadeias globais devem ser acompanhadas por políticas que assegurem uma transição justa para trabalhadores e setores mais vulneráveis, evitando impactos negativos sobre emprego e renda. Da mesma forma, a sustentabilidade precisa ser incorporada como eixo estruturante da estratégia brasileira, para posicionar o país como líder na economia verde, aproveitando suas vantagens comparativas em energia limpa e biodiversidade.

Acreditamos que o Brasil disponha de condições para reposicionar-se no cenário global, mas isso exige visão estratégica, coordenação institucional e compromisso político. A agenda proposta pelo GT aponta caminhos concretos para que o país construa uma inserção internacional baseada em inovação, sustentabilidade e competitividade. Trata-se de um projeto de Estado, que demanda pactos interpartidários e continuidade de políticas públicas, sob pena de perpetuar um modelo econômico vulnerável e de baixo dinamismo. O futuro do comércio exterior brasileiro dependerá da capacidade de transformar diagnósticos em ações efetivas, com coragem para enfrentar resistências e determinação para construir consensos em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

De fato, a agenda legislativa proposta busca enfrentar os entraves estruturais que limitam a competitividade do comércio exterior brasileiro, articulando medidas constitucionais, legais e administrativas. Entre as propostas, destacam-se iniciativas para garantir investimentos mínimos em infraestrutura de transportes, assegurar maior controle democrático sobre negociações comerciais internacionais e criar mecanismos de apoio ao desenvolvimento econômico sustentado. Além disso, recomenda-se a institucionalização de instrumentos voltados à integração regional, à diversificação de parcerias estratégicas e à modernização da governança logística, incluindo soluções de financiamento para projetos ferroviários e fortalecimento das agências reguladoras.

Essas ações convergem para uma estratégia de longo prazo que combina previsibilidade institucional, estabilidade regulatória e eficiência operacional. Ao propor desde emendas constitucionais até indicações ao Executivo, o conjunto de medidas pretende consolidar uma política de Estado para o comércio exterior, capaz de alinhar diplomacia

econômica, infraestrutura e inovação. Trata-se de um esforço para reduzir o custo-Brasil, ampliar a inserção em cadeias globais de valor e garantir que a abertura comercial gere resultados duradouros em termos de ganhos sustentados de produtividade.

Por fim, deve ser destacado que os resultados e recomendações do GT demonstram que o Senado, e a CRE em particular, estão atentos para apresentar uma pauta propositiva, que ataque problemas crônicos da falta de competitividade de nossa economia que, em última análise, poderá significar mais emprego, renda e desenvolvimento para todos os brasileiros.

**9 ANEXO**

9.1 Dados Anexos à Nota Informativa nº 4.359, de 2025, da Consultoria Legislativa.