

INTEGRAR PARA CRESCER: O BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL

Edmar Bacha¹

*Introdução*²

A economia brasileira está enferma. É isso que nos dizem os pibinhos, a inflação alta e a desindustrialização. São sintomas da baixa produtividade do país que tem a ver, entre outros fatores, com o atraso tecnológico, a escala reduzida e a falta de especialização que caracterizam nossas empresas de um modo geral. Essas características são o resultado do isolamento econômico a que o país se impôs em relação ao comércio internacional com exportações de apenas 12,5% do PIB que representam menos do que 1,3% do total mundial em 2012. Medido pelo PIB o Brasil responde por 3,3% do total do mundo – um número 2,5 vezes maior do que sua participação nas exportações mundiais³. Agora que um brasileiro vai dirigir a Organização Mundial do Comércio, é boa hora de reavaliar essa política de isolamento e promover uma maior integração do país ao comércio internacional.

No final da década passada o Brasil parecia haver entrado numa fase de crescimento sustentado com inflação sob controle. Era o que sugeria tanto a trajetória favorável da economia desde 2004 como sua rápida superação da crise mundial de 2008-09. Entretanto, os pibinhos e a alta inflação a partir de 2011 nos indicam que a euforia econômica do período 2004-2010 teve caráter temporário, sendo explicada por fatores de natureza cíclica que se teriam esgotado em 2011.

De fato, entre 2004 e 2011 o país foi beneficiado por uma bonança externa de dimensões talvez únicas em nossa experiência histórica. Essa bonança, de quase 10% do PIB, foi gerada por uma explosão dos preços das *commodities* que exportamos e por um extraordinário influxo de capitais estrangeiros⁴. Ela não

¹ Edmar Bacha é fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças.

² Preparado para o Fórum Nacional (Sessão Especial), *Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade*. Rio de Janeiro: BNDES, 18-19 de setembro de 2013. Sem responsabilizá-los pelos resultados, agradeço os comentários de Albert Fishlow, Alkimar Moura, André Lara Resende, José Tavares, Pedro Mota Veiga, Regis Bonelli, Renato Bauman, Roberto Zagher, Ricardo Bielschowsky, Samuel Pessoa, Sandra Rios, Yoshiaki Nakano e participantes em seminários na Rede Gazeta/Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças do Espírito Santo, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André e Mauá, Diretoria da Votorantim S.A., Fundação João Pinheiro, Instituto Rio Branco e FIESP.

³ Exportações de bens e serviços e PIB em dólares correntes. Os dados para o Brasil são das contas trimestrais do IBGE. Os dados para o mundo são do FMI, disponíveis em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/download.aspx>.

somente gestou mas também financiou um enorme aumento da demanda interna, incluindo uma maior taxa de investimento, que gerou maior crescimento do PIB. Esse crescimento pôde se manifestar sem pressões inflacionárias devido à apreciação do câmbio e à maciça incorporação de mão de obra ao processo produtivo.

Desde 2011 houve um arrefecimento do impulso externo: os preços das *commodities* não só pararam de crescer como começaram a cair; o influxo de capital externo reduziu-se em função do maior risco do cenário internacional. A disponibilidade de mão de obra diminuiu e o câmbio se depreciou. Voltaram, então, os pibinhos e a alta inflação.

A próxima seção propõe um diagnóstico da doença brasileira que dá ênfase à falta de integração do país ao comércio internacional. A terceira seção argui que a experiência internacional do pós-guerra sugere que o sucesso de um país na passagem da renda média para a renda elevada está associado a uma crescente integração com o comércio internacional. A quarta seção delinea um programa de integração para o Brasil, cuja implantação depende de amplo apoio político e social interno. A quinta seção conclui. O apêndice discute mecanismos alternativos para a troca das tarifas por um câmbio mais desvalorizado proposta no texto.

Diagnóstico da doença brasileira

Os diagnósticos correntes sobre a doença brasileira de elevada inflação combinada com reduzido crescimento enfatizam o baixo investimento e a alta carga tributária, além da educação precária. De fato, o investimento total situou-se em apenas 18% do PIB em 2012⁵, enquanto que o investimento em infraestrutura atingiu apenas 2,3% do PIB⁶. Ambos são muito baixos em comparação seja com os BRICS, seja com nossos vizinhos latino-americanos. Ao mesmo tempo, uma carga tributária de 36,3% do PIB⁷, que supera até mesmo as dos EUA e do Japão, sufoca os investimentos privados e não promove o investimento público, por causa do peso elevado dos gastos correntes no orçamento do governo. A baixa qualificação da mão de obra é notória, assim como a precariedade do ensino no país, conforme revelada pelos resultados dos exames PISA da OECD, nos quais nossos estudantes sempre aparecem entre os últimos colocados no mundo⁸.

Menor presença no debate sobre a doença brasileira tem tido um fator de igual ou maior importância do que os anteriores, a saber, a reduzidíssima participação do

⁴ Para uma análise desse fenômeno, ver E. Bacha (2013).

⁵ Fonte: IBGE, *Contas Nacionais Trimestrais*, Tabela 8.

⁶ Cf. C. Fritschak (2013).

⁷ Cf. G. L. Amaral et al. (2013).

⁸ Ver OECD Programme for International Student Assessment (PISA). PISA 2009 Rankings. Em: <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>.

comércio exterior na atividade econômica do país. Trata-se, como veremos abaixo, de uma questão de natureza quantitativa, pois nesse quesito o Brasil é um ponto fora da curva em relação aos demais países do mundo tanto quanto ou mais do que na taxa de investimento, na carga tributária ou na qualificação da mão de obra.

Mas trata-se também de uma questão de natureza qualitativa, da estratégia de desenvolvimento. Tentar atacar simultaneamente todas as mazelas que emperram o crescimento do país é uma receita certa para o fracasso, pois não há governo que terá forças para tanto. Melhor concentrar esforços em nós górdios críticos que, uma vez desatados, tenham o condão de forçar o alinhamento dos demais requisitos para o crescimento. Apela à razão e é conforme a experiência internacional que uma maior integração do país ao comércio internacional seria um forte indutor para a redução da carga tributária, aumento da taxa de investimento e melhoria da infraestrutura e da qualidade do ensino. Trata-se de uma aplicação do princípio do desenvolvimento desequilibrado sugerido por Albert Hirschman: em lugar de buscar um impossível crescimento simultâneo de todos os setores, a melhor estratégia para o desenvolvimento é provocar um desequilíbrio regenerador, forçando os demais requisitos para o desenvolvimento a se alinharem com uma nova realidade⁹. Nesse contexto, Hirschman cunhou o termo “exportabilidade” para caracterizar como um processo de industrialização poderia levar um país subdesenvolvido para um estágio mais alto de crescimento. Nada de errado com substituir importações, propôs ele, desde que através dessa substituição o país consiga desenvolver novas fontes de exportação. O Brasil deu o primeiro passo, e constituiu uma forte indústria de transformação a partir da substituição de importações. Mas não deu o segundo passo, pois a indústria brasileira produz apenas para o mercado interno e não se integrou às cadeias internacionais de valor.

De acordo com o *World FactBook* do CIA¹⁰, em termos do valor das exportações de mercadorias em 2012 o Brasil ocupou apenas a 25^o posição no mundo, apesar de o PIB brasileiro ter sido o 7^o. maior do mundo. Trata-se de uma anomalia, pois a Comunidade Europeia ocupou o 1^a. lugar no mundo tanto em termos de PIB como de exportações. Os EUA ocuparam o 2^o. lugar em termos de PIB e o 3^o. em exportações. A China ocupou o 3^o. lugar em termos de PIB e o 2^o. em exportações. O Japão obteve o 5^o. lugar tanto em termos de PIB como em exportações. A Alemanha se posicionou como a 6^a. maior economia do mundo e a 4^a. maior exportadora em 2012.

⁹ Cf. A. O. Hirschman (1958).

¹⁰ Cf. Central Intelligence Agency, *The World FactBook*. PIB em dólares correntes. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Nos dados da Organização Mundial do Comércio, que excluem a Comunidade Europeia, Hong Kong e Taiwan, em 2011 o Brasil ocupava a 22^a. posição na exportação de mercadorias e a 31^a. posição na exportação de serviços. Cf.: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BR>.

O 7º. maior exportador do mundo foi a Coreia do Sul, cujo PIB ocupou a 13ª. posição no ranking mundial. Ou seja, países ricos ou bem-sucedidos na transição para o primeiro mundo são simultaneamente grandes exportadores. O que não acontece com o Brasil. Semelhante ao Brasil, com um PIB grande mas exportações pequenas, somente está a Índia (11º. maior PIB do mundo e 21º. maior exportador) -- um país pobre que está a duras penas tentando transitar para a classe média. A objeção poderia ser feita que, apesar de os EUA serem um grande exportador, suas exportações de bens e serviços respondem por apenas 13,6% do PIB americano, um número pouco maior do que o do Brasil¹¹. Mas o PIB dos EUA representa praticamente ¼ do PIB mundial e é quase sete vezes maior do que o do Brasil. Além disso, os EUA operam na fronteira da tecnologia mundial, o que está longe de acontecer com o Brasil.

Quadro igualmente desalentador do ponto de vista da integração brasileira no comércio mundial se revela quando olhamos os valores das importações. Nos dados do Banco Mundial para 2012, a parcela das importações de bens e serviços no PIB do Brasil é de apenas 13%, o menor valor entre todos 176 países para os quais o banco tem dados¹². Na Coreia do Sul, a parcela das importações no PIB é 54%. Na Alemanha, 45%. Na China, 27%. Mesmo os EUA com sua economia gigantesca importa 18% do PIB, quase 40% a mais do que o Brasil.

A conclusão é que vivemos num dos países mais fechados ao comércio exterior no mundo. É algo paradoxal, pois, ao mesmo tempo, somos um mercado muito atraente para o investimento direto das multinacionais. Conforme o *World Investment Report* de 2013 da UNCTAD¹³, o Brasil ocupa a quarta posição no ranking de destinos preferenciais do investimento estrangeiro direto, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Hong Kong. A explicação é que as multinacionais vêm aqui para explorar o mercado interno protegido e não para integrar o país às suas cadeias produtivas mundiais, como ocorre com suas subsidiárias nos países asiáticos. O paradoxo ocorre porque temos uma conta de capital aberta ao fluxo de investimento, mas uma conta corrente fechada ao fluxo de comércio. Como Harry Johnson nos alertou há tempos, essa é uma receita certa para o que Jagdish Bhagwati denominou de “crescimento empobrecedor”¹⁴. As multinacionais lucram ao investir no país, mas o resto da economia definha, ao deslocar para a substituição protegida de importações recursos locais que poderiam ser empregados com maior eficiência em atividades exportadoras.

¹¹ Dados para 2012. Cf.: <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>.

¹² Cf. The World Bank, *Data/Imports of Goods and Services (%GDP)*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS>.

¹³ Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf. Cf. Figure 2, p. xiv.

¹⁴ Para um modelo-síntese dessa literatura, ver R. Brecher e C. F. Diaz-Alejandro (1977).

Imperativo da integração

O isolamento do país em relação ao comércio internacional é preocupante porque a evidência do pós-guerra sugere não haver caminho para o pleno desenvolvimento fora da integração com o resto da comunidade internacional. São poucos os países que conseguiram superar a chamada armadilha da renda média e chegar ao primeiro mundo nos últimos sessenta anos. Alguns, como Israel e os países do sudeste asiático – Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e Taiwan --- o fizeram apoiados nas exportações industriais. Outros, como os da periferia europeia – Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal – nas exportações de serviços, inclusive de mão de obra. Outros ainda, com abundantes recursos naturais e escassa população, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Noruega, nas exportações de *commodities*¹⁵. Cada país à sua maneira, explorando suas respectivas dotações de recursos, mas todos eles com uma característica em comum: uma crescente integração com o comércio internacional.

A explicação para essa associação entre comércio e riqueza está em que, para passar da condição de país pobre para a renda média, não há necessidade de muito comércio, desde que o mercado interno tenha uma dimensão relativamente grande, como é o caso do Brasil. Através da substituição de importações, é possível atrair do campo para a cidade a população predominantemente subempregada na agropecuária. O crescimento da produtividade agregada que esse deslocamento populacional propicia é suficiente para elevar a renda nos estágios iniciais do desenvolvimento, conforme diagnosticado na análise clássica de Arthur Lewis sobre o crescimento com oferta ilimitada de mão de obra. A partir do esgotamento desse manancial de mão de obra, entretanto, ganhos adicionais de produtividade, que levem da renda média para a renda elevada, dependem de empresas com escala, especialização e tecnologia que somente podem ser obtidos através da integração do país ao comércio internacional. Embora o Brasil seja um país relativamente grande, ele representa apenas 3,3% do PIB mundial e está longe da fronteira tecnológica mundial.

Na década de 1960, a renda per capita da Coreia do Sul era inferior à do Brasil. Sua estratégia de industrialização, entretanto, baseou-se na promoção de exportações, enquanto que o Brasil persistiu na substituição de importações. Em 1970, as exportações de bens e serviços da Coreia do Sul representavam 15% do PIB, enquanto que no Brasil essa relação era pouco menos da metade disso, ou 7% do PIB. Cinquenta anos depois, em 2012, o coeficiente de exportações da Coreia do Sul havia se tornado 3,9 vezes maior do que em 1970, situando-se em 58,5% do PIB. Enquanto isso, o coeficiente de exportações do Brasil foi de 12,5% do PIB em 2012, apenas 1,8 vez maior do que em 1970. Visto de outro modo, a Coreia do Sul é

¹⁵ Poderia objetar-se que a Noruega já era um país relativamente desenvolvido no final da década de 1960, mas foi a descoberta do petróleo nas costas norueguesas em 1969 que fez com que ela deixasse de ser o mais pobre dos países nórdicos para se tornar um dos países mais ricos do mundo hoje em dia.

hoje um país desenvolvido, com um PIB per capita de US\$32.800 e uma corrente de comércio (exportações mais importações de bens e serviços) superior ao valor de seu PIB, enquanto que o Brasil continua sendo um país de renda média, com um PIB per capita de US\$12.100 e uma corrente de comércio inferior a 1/4 de seu PIB¹⁶. Não há dúvida de que o extraordinário potencial exportador da Coreia do Sul está associado à sua excelente infraestrutura, ao avanço tecnológico de suas empresas líderes e à qualidade de sua educação. Mas tudo isso teria sido difícil senão impossível de colocar em pé não fora a decisão do governo coreano, já na década de 1960, mas especialmente após o primeiro choque do petróleo em 1973, de dar “exportabilidade” a seu processo de industrialização.

Esse é o desafio que o Brasil enfrenta. Para ultrapassar a armadilha da renda média é imperativo que deixe de ser um dos países mais fechados do mundo ao comércio internacional. Urge definir uma estratégia de integração competitiva das empresas aqui localizadas às cadeias mundiais de valor. Essa estratégia não objetiva que o país passe a ser uma plataforma exportadora, pois o Brasil é muito grande para isso. Mesmo no caso de sucesso extraordinário de um programa de integração, em que a participação das exportações no PIB dobre de seu valor atual, atingindo 25% do PIB, ainda assim as exportações representariam apenas 1/5 da demanda agregada no país e os outros 4/5 continuariam a provir da demanda interna¹⁷.

Ademais, o aumento da parcela das exportações no PIB não se fará a custa de uma contenção da demanda interna. Isso porque não se objetiva um maior superávit comercial, ao contrário, às exportações acrescidas corresponderão maiores importações em igual magnitude. Para um dado PIB, a demanda interna será a mesma que antes, com a diferença que uma parcela maior dela será atendida por importações já que uma parcela maior do PIB se destinará às exportações. A proposta de integração aqui veiculada, portanto, mesmo no curto prazo, é plenamente consistente com uma melhoria das condições de vida da população. De fato, o que se antecipa com a integração é uma maior demanda por mão de obra e um aumento do salário real dos trabalhadores.

Somente aumentando significativamente a participação das exportações no PIB é que deixaremos de ser apenas um exportador de *commodities* e conseguiremos desenvolver uma indústria e um setor de serviços internacionalmente competitivos. O exemplo da Embraer, que importa 70% do que exporta, indica o caminho para o futuro. O fato de praticamente todas as multinacionais relevantes já terem

¹⁶ Os dados das relações de comércio do Brasil são do IBGE, Sistema de Contas Nacionais e Contas Nacionais Trimestrais. Os dados das relações de comércio da Coreia do Sul são do Bank of Korea/Economic Statistics System: <http://www.bok.or.kr/eng/engMain.action>. Os dados de PIB per capita (em PPP) são da Word FactBook da CIA.

¹⁷ A partir da identidade contábil entre oferta e demanda agregadas: $Y + M = A + X$ (onde Y é o PIB, M as importações, A a demanda interna e X as exportações), se $X=0,25*Y$ e $M=X$, então $X/(A+X) = 0,20$.

instalações no país facilita essa transição. Embora as multinacionais tenham vindo para aqui para explorar o mercado interno, não vão abandonar o país, desde que lhes sejam oferecidas alternativas atraentes para, a partir de sua posição privilegiada no mercado interno, desenvolverem uma atividade exportadora complementar às de suas associadas nos demais países do mundo. A presença maciça das multinacionais é um ativo importante para o país poder integrar-se às cadeias mundiais de valor.

Elementos de um programa de integração

A sugestão para a alternativa integradora é um programa pré-anunciado a ser implantado gradualmente, ao longo de um número de anos. Por ser um programa gradualista, e não um tratamento de choque, haverá que se construir previamente um consenso político e social para sua sustentação. Esse consenso poderá possivelmente ser alcançado a partir de duas constatações.

A primeira é que, se seguirmos no atual curso de isolamento econômico continuaremos a gerar pibinho atrás de pibinho, sem conseguirmos sair da renda média. A evidência do letárgico comportamento econômico do país nos últimos trinta anos, reiterada no atual mandato presidencial, nos sugere isso fortemente. Há, sem dúvida, um enorme potencial de crescimento do país à frente, a partir da expansão do mercado interno propiciada pela emergência da chamada nova classe média. É também ampla a possibilidade de melhoria da infraestrutura e dos serviços públicos através de concessões e parcerias público-privadas. E o petróleo do pré-sal pode em breve unir-se à exploração dos minérios e à expansão da agricultura para tornar o país uma potência na área das *commodities*¹⁸. Mas todas essas oportunidades poderão ser desperdiçadas se prevalecer uma mentalidade anticompetitiva, de preservação do mercado interno contra uma suposta invasão dos importados, de desenhos inadequados das concessões e parcerias público-privadas, e de encarecimento da exploração do pré-sal com requisitos excessivos de intervenção estatal e de conteúdo nacional. Para que as oportunidades de investimentos abertas pela expansão do mercado interno, da infraestrutura e do pré-sal se traduzam em aumentos sustentados da produtividade elas precisam estar informadas pelo princípio da “exportabilidade” e não pelo da substituição protegida de importações¹⁹.

A segunda constatação é que os acordos de preferência comercial (APCs) se tornaram nos últimos anos um importante mecanismo de política comercial dos

¹⁸ Sobre essas três frentes de crescimento, veja-se Ricardo Bielschowsky (2012).

¹⁹ A indústria do cinema nacional está entre as frentes abertas pela emergência da nova classe média. Para sua expansão, Luiz Carlos Barreto em entrevista a O Globo abraça o conceito da “exportabilidade”: “O aprisionamento dos filmes brasileiros ao mercado interno é uma armadilha para nossa indústria. Temos, apesar de toda a burocracia no setor audiovisual, potencial para exportar nossos filmes, diante da forte demanda estrangeira acerca da cultura brasileira.”. Cf. “Modelo de exportação: ‘Flores’ no exterior”, O Globo, 30.8.2013, Segundo Caderno, p. 2.

países e, hoje, podem ser considerados uma característica irreversível da regulação do comércio internacional. No início dos anos 1990, havia 70 APCs em vigor. A proliferação de acordos se intensificou nos anos seguintes. Em 2013, 546 APCs haviam sido notificados ao GATT/OMC, contra apenas 123 notificações durante toda a era GATT. Desses 546, 356 estão em vigor. Nesse contexto, à parte acordos de cooperação econômica assinados com países vizinhos, o Brasil, em conjunto com o Mercosul, é signatário de apenas cinco APCs, dos quais apenas dois de limitado alcance estão em vigor, com Índia e Israel²⁰. Mais recentemente, comunidades com mercados internos muito maiores do que o nosso e na fronteira da tecnologia mundial, como os EUA e a União Europeia, reconhecendo que, no mundo globalizado em que vivemos, precisam unir forças para acelerar seu crescimento, propuseram negociar uma profunda área de livre comércio entre si, a chamada *Transatlantic Trade and Investment Partnership*²¹. A impertinência da postura comercial do Brasil fica assim mais flagrante do que nunca, clamando por um programa de integração que nos libere da atual posição de isolamento.

O programa de integração aqui sugerido tem três pilares: reforma fiscal, substituição de tarifas por câmbio e acordos comerciais, a serem implantados de forma progressiva ao longo de alguns anos.

Reforma fiscal. O objetivo da reforma fiscal, o primeiro pilar do programa, seria permitir uma simplificação e redução da carga tributária sobre as empresas, sem que isso implique um aumento da dívida pública. Parece atrativa uma fórmula adotada por Israel em 2010: fixar um limite superior para o crescimento dos gastos públicos igual à metade do crescimento potencial do PIB, estimado como sendo aquele observado nos últimos dez anos²². No caso brasileiro, isso quer dizer um crescimento dos gastos públicos em termos reais de 1,5 por cento ao ano. Para reduzir o espaço de manobra para contabilidades criativas que subestimem os aumentos dos gastos (através de orçamentos paralelos, por exemplo), essa meta seria suplementada por limites também para o crescimento da dívida pública bruta. O detalhamento desse pilar seria feito a partir de um estudo sobre os diversos componentes do gasto público e sobre as reformas necessárias para manter sua expansão sob controle.

O primeiro pilar contribuiria para diminuir o “custo Brasil”, que é o principal problema com que se defrontam as empresas brasileiras para enfrentar a concorrência internacional. O segundo maior problema é o câmbio.

²⁰ As informações sobre os APCs foram retiradas de IEDI (2013).

²¹ Para uma apresentação, ver: OECD, *The Transatlantic Trade And Investment Partnership: Why Does It Matter?* Em: <http://www.oecd.org/regreform/facilitation/TTIP.pdf>.

²² Cf.: <http://www.financeisrael.mof.gov.il/financeisrael/Docs/En/publications/fiscalRule.pdf>

Troca da tarifa por câmbio. Esse é o tema do segundo pilar da proposta, a saber, a substituição da proteção tarifária contra as importações por uma “proteção cambial”. Trata-se de anunciar uma redução substancial, a ser implantada de forma progressiva, das tarifas às importações, dos requisitos de conteúdo nacional, das preferências para compras governamentais, das amarras aduaneiras e portuárias, e das especificações técnicas de produtos distintas daquelas adotadas internacionalmente. Entre as medidas facilitadoras do comércio, está a autorização para que todos interessados possam utilizar o Despacho Aduaneiro Expresso/Linha Azul, adotado pela Receita Federal para agilizar os trâmites relacionados às operações de comércio exterior. Trata-se de um procedimento especial que atualmente beneficia apenas algumas grandes empresas. Como os impostos à importação estarão, com a implantação do programa, deixando de ser importantes na arrecadação federal, é de esperar que a Receita concorde em reduzir substancialmente as exigências que ela hoje impõe para habilitar empresas a usar a Linha Azul²³.

Ainda na categoria das medidas facilitadoras do comércio deve incluir-se uma substancial melhoria da infraestrutura portuária e de transportes, através de concessões e parcerias público-privadas. Como demonstram estudos recentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, reduções plausíveis nos custos dos transportes podem trazer aumentos expressivos da exportação do país²⁴.

O anúncio dessas medidas antiprotecionistas presumivelmente será feito por um/a Presidente convicto/a de sua necessidade e com apoio no Congresso para sua implantação, ou seja, será um anúncio crível. Nesse caso, sob um regime de câmbio flutuante esse anúncio terá o efeito de desvalorizar o câmbio, pois os agentes financeiros passarão a comprar dólares e a vender reais, para lucrar com o aumento da demanda de dólares que ocorrerá para efetuar as importações adicionais que serão facilitadas.

Esse é o pilar central do plano, pois é ele que, dando acesso a insumos modernos, possibilitará a integração da indústria brasileira ao comércio internacional, à semelhança do que hoje ocorre com a Embraer. Haverá ganhos tecnológicos, de escala e de especialização. Certamente haverá perdedores, assim como ganhadores. O Brasil (como os EUA ainda hoje) continuará a ser um grande exportador de *commodities*, mas dificilmente macrossetores inteiros se beneficiarão ou se verão prejudicados pela abertura. É certo que os instrumentos de proteção que serão diminuídos ou eliminados parecem ser hoje mais importantes para a indústria de transformação do que para a agricultura ou a mineração. Entretanto, a indústria será a principal beneficiada da redução de impostos, já que a atividade primária é

²³ Kume et al. (2011) documentam a forte relação da evasão de impostos de importação com os níveis tarifários.

²⁴ Ver: Moreira Mesquita, M. et al. (2008) e (2013).

relativamente menos taxada. Além disso, na margem da expansão do comércio, a indústria de transformação se beneficiará de economias de escala e de especialização que não estão presentes na agricultura, pois essa opera sob um regime de custos crescentes, ao ocupar terras menos produtivas ou mais distantes. Também, embora de forma seletiva, a indústria será a maior beneficiada do acesso a insumos importados mais baratos e de melhor qualidade.

É relevante neste contexto notar que o comércio internacional de hoje em dia, especialmente para países grandes e diversificados como o Brasil, não se baseia em especializações macrossetoriais como no famoso exemplo de David Ricardo, em que Portugal se especializava em vinhos e a Inglaterra em tecidos. O comércio moderno das cadeias mundiais de valor é predominantemente intrassetorial e não entre setores; é proeminentemente intrafirmas e não entre firmas; e é majoritariamente intraprodutos (em insumos ou componentes) e não entre produtos (em bens finais)²⁵. O princípio das vantagens comparativas continua válido nas cadeias mundiais de valor, mas necessita ser interpretado em termos de estágios, atividades e tarefas e não de produtos ou de indústrias²⁶. É por isso também que se pode antecipar que a abertura comercial deverá resultar em pouca mudança do ponto de vista dos bens finais produzidos ou do tamanho relativo dos grandes setores de atividade. A importância desse ponto genérico deriva do fato de ele implicar que não deverá haver grandes deslocamentos na estrutura produtiva do país, ou seja, de que é pequena a distância, em termos geográficos, de produtos e de processos, que empresas e trabalhadores deverão percorrer para adaptar-se a uma maior integração ao comércio internacional.

O sequenciamento da abertura é sempre uma questão complexa. Por um lado, aparentemente facilitaria a aceitação do programa por parte da indústria caso o rebaixamento das tarifas começasse pelos insumos para somente mais à frente chegar aos produtos finais. Mas isso poderia significar, por exemplo, que a tarifa efetiva da produção de automóveis ficaria ainda maior do que já é atualmente. Melhor pensar num programa que, ao cabo de um número de anos, objetive a uniformização da tarifa efetiva para todos produtos, exceto possivelmente aqueles produzidos por indústrias nascentes. A partir desse princípio, o sequenciamento da abertura poderia ser determinado por considerações de economia política, relacionadas à obtenção de apoio de empresários, trabalhadores e consumidores ao programa.

Uma ideia da relação entre a redução das tarifas e a desvalorização requerida do câmbio pode ser obtida a partir da aplicação de uma fórmula desenvolvida em Bacha e Taylor (1971). Considere-se a balança comercial de um país pequeno, em

²⁵ Para uma análise econômica magistral dos novos padrões de comércio, ver Helpman (2011).

²⁶ Para uma análise recente do impacto das cadeias globais de valor no comércio internacional, ver OECD (2013).

que os valores absolutos das elasticidades-preço da oferta das exportações e da demanda das importações são iguais. Nesse caso, a partir de uma posição inicial de equilíbrio, é fácil mostrar que uma redução da tarifa em $x\%$ precisaria ser compensada por uma desvalorização do câmbio de $(x/2)\%$ para manter o equilíbrio da balança comercial, ou seja, a desvalorização requerida é igual à metade da redução da tarifa. A razão é que a redução da tarifa aumenta apenas as importações, enquanto que a desvalorização do câmbio reduz as importações mas também aumenta as exportações. O exercício é de equilíbrio parcial, e supõe que tudo mais permaneça constante, inclusive a conta de capital do balanço de pagamentos, portanto, não substitui a aplicação de um modelo mais complexo para a economia como um todo, do tipo que o Banco Central usa em suas simulações de política.

Não é simples o desenho de um mecanismo para a troca proposta das tarifas por câmbio, especialmente por causa da volatilidade da conta de capital e de sua importância na determinação da taxa de câmbio. É possível imaginar soluções para esse dilema, conforme se discute no apêndice, mas por hora cabe apenas ressaltar a importância da troca das tarifas pelo câmbio. Quando o programa for implantado se fará a escolha entre as alternativas possíveis, pois ela dependerá de uma série de fatores conjunturais, tais como a situação da conta corrente, o ponto de partida da taxa de câmbio, a distância entre a taxa de inflação e o centro da meta, e as perspectivas sobre os fluxos de capital.

Acordos comerciais. O terceiro pilar do programa são os acordos comerciais internacionais. Dado o amplo mercado interno que abrirá às exportações dos demais países do mundo, o Brasil estará em condições de fazer negociações vantajosas para a abertura compensatória dos mercados de seus parceiros comerciais. O leque de possibilidades é amplo, envolvendo acordos multilaterais, regionais e bilaterais. O certo é que o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul.

É importante ter em conta que o programa de integração aqui sugerido é unilateral, portanto, não está condicionado à realização de acordos comerciais. Entretanto, na definição do sequenciamento da abertura, certamente haverá espaço para fazê-la em primeiro lugar em relação aos países que se proponham a assinar acordos comerciais com o Brasil. A abertura em relação aos demais países ficaria mais para o fim do processo. Isso deverá ser estímulo suficiente para induzir nossos parceiros comerciais a logo firmarem esses acordos, para terem acesso mais rápido ao mercado interno brasileiro. Não se pode perder de vista que a troca das tarifas pelo câmbio é uma vantagem em si para o Brasil. Os ganhos comerciais que vierem dos acordos serão adicionais àqueles propiciados por essa política de dinamização do crescimento econômico brasileiro.

Conclusões

Este texto desenvolveu quatro pontos em defesa de uma maior integração do Brasil ao comércio internacional. O primeiro é que o Brasil encontra-se há mais de trinta anos preso na armadilha da renda média, incapaz de desenvolver um modelo de crescimento baseado na produtividade e não apenas na transferência de mão de obra de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas. O segundo ponto é que, entre os fatores responsáveis por esse mau desempenho, sobressai o isolamento do país em relação ao comércio internacional, com exportações de apenas 12,5% do PIB, que não representam mais do que 1,3% do comércio mundial. O terceiro ponto é que os países que conseguiram no pós-guerra superar a armadilha de renda média e se tornaram plenamente desenvolvidos são poucos, mas todos o fizeram com uma forte integração com a economia internacional, através de exportações industriais, de serviços ou de *commodities*. Graças a sua economia grande e diversificada, o Brasil tem a possibilidade de desenvolver um processo de integração incorporando esses três setores de atividade. O quarto ponto consiste dos elementos de um programa de integração, o qual deve ser gradativo e pré-anunciado. Ele precisa contar com amplo apoio político e social para sua implantação. Esse apoio poderia ser obtido a partir da evidência que o protecionismo claramente não vem conseguindo desenvolver o país e que mesmo as maiores e mais avançadas comunidades no mundo, como a União Europeia e os EUA, estão buscando uma maior integração entre suas respectivas economias. O programa proposto teria três pilares: reforma fiscal para simplificar e reduzir os impostos às atividades produtivas; redução progressiva das tarifas e outras medidas protecionistas tendo como contrapartida um câmbio mais desvalorizado; e realização de acordos comerciais bilaterais, regionais e multilaterais.

APÊNDICE

ALTERNATIVAS PARA A TROCA DAS TARIFAS PELO CÂMBIO

Não há um consenso sobre o mecanismo ideal para a troca proposta no texto das tarifas por câmbio. De um lado, estão economistas, mais confiantes na racionalidade dos mercados e descrentes da eficácia de controles de capitais, para quem, desde que haja flutuação livre, o câmbio saberá encontrar seu nível de equilíbrio. Bastaria, portanto, reduzir a proteção tarifária que o câmbio se ajustaria automaticamente. De outro lado, estão economistas descrentes da racionalidade dos mercados financeiros e mais preocupados com os efeitos nocivos de uma flutuação excessiva do câmbio sobre as decisões empresariais quanto a investimentos de longo prazo. Esses economistas defenderiam a adoção de uma taxa de câmbio fixa mais desvalorizada, associada a controles severos sobre os movimentos de capitais.

Minha preferência é por um meio termo entre essas duas posições, envolvendo, em primeiro lugar, uma análise, com os modelos disponíveis no Banco Central, sobre qual seria a taxa de câmbio que equilibraria a balança de pagamentos em conta corrente na ausência das medidas protecionistas que vão ser eliminadas. Essa seria a taxa de câmbio de referência para a definição de uma banda implícita de variação cambial por parte do Banco Central. Nos anos iniciais, a banda seria mais estreita, mas ela seria progressivamente ampliada ao longo do tempo, retornando-se à plena flutuação nos anos finais do programa. Os limites da banda orientariam o Banco Central em suas intervenções no mercado, comprando ou vendendo reservas internacionais. Tais intervenções seriam acompanhadas pelas medidas macroprudenciais que parecerem pertinentes ao Banco Central, para compensar os exageros, seja de otimismo, seja de pessimismo, por parte dos agentes financeiros no mercado de câmbio. Dadas as incertezas envolvidas numa mudança estrutural da magnitude daquela aqui proposta, tanto a taxa de referência como a banda em torno dela seriam informação privilegiada do Banco Central que delas daria notícia somente pelo padrão de suas intervenções no mercado de câmbio.

Uma alternativa a ser considerada é a adoção, durante a transição, de um regime cambial assimétrico²⁷, tal que, se as condições internacionais induzirem uma saída excessiva de capitais, o Banco Central deixaria o câmbio se desvalorizar acima da taxa de referência, intervindo somente para suavizar a trajetória do câmbio. Nesse caso, entretanto, o programa de desgravação tarifária seria acelerado para evitar que a taxa de inflação saia da meta. Quando, entretanto, as condições internacionais (ou as expectativas favoráveis dos investidores externos sobre as condições econômicas do país) induzissem uma excessiva entrada de capitais, o Banco Central não só interviria no mercado como adotaria outras medidas administrativas que julgasse

²⁷ Na linha do regime cambial proposto por Yoshiaki Nakano (2009).

adequadas para manter o câmbio próximo à taxa de referência (como, por exemplo, liberalizando a saída de capitais). Nesse caso, não haveria retardamento no programa de liberação comercial. A proposta de tornar assimétrica a ação do Banco Central no mercado cambial parte da constatação que é melhor usar o câmbio do que controles para lidar com fugas de capitais. Controles temporários, por outro lado, podem ajudar a deter influxos excessivos de capital. A vantagem da proposta alternativa é apressar o processo de liberalização comercial. Sua desvantagem é complicar talvez em demasia as regras do jogo, tornando as interações entre as autoridades do governo e os agentes econômicos mais complexas e sujeitas a manipulação.

Referências

G. L. Amaral, J. E. Olehike e L. M. F. Amaral (2013), *Carga Tributária Brasileira 2012*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/559/CargaTributaria2012IBPT.pdf>.

Edmar Bacha (2013), “Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011”. Em E. Bacha e M. B. Bolle (orgs.), *O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate*. Civilização Brasileira: 97-120.

Edmar Bacha e Lance Taylor (1971), “Foreign exchange shadow prices: a critical review of current theories”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, n. 2, maio: 197-224.

Ricardo Bielschowsky (2012), “Estratégia de desenvolvimento e as três fontes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”, *Revista Economia e Sociedade*, vol. 21, Número Especial, dezembro: 729-747.

R. Brecher e C. F. Diaz-Alejandro (1977), “Tariffs, foreign capital and immiserizing growth”, *Journal of International Economics*, vol. 7: 317-322.

Claudio Fritschak (2013), “O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento”. Em: C. Frischak e A. C. Pinheiro (orgs.) *Gargalos e Soluções na Infraestruturura*. Editora FGV, a sair.

Elhanan Helpman, *Understanding Global Trade* (2011). Harvard University Press.

Albert O. Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

IEDI (2013), *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*. São Paulo: junho. Disponível em: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/51d18e9168afa9d0.pdf>.

Honorio Kume, Guida Piani e Pedro Miranda (2011), “Tarifas de importação e evasão fiscal no Brasil”, *Economia Aplicada*, v. 15, n. 1: 65-82.

Moreira Mesquita, Mauricio, Christian Volpe e Juan Blyde (2008). *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Relatório Especial sobre Integração e Comércio. Washington, DC: BID.

Moreira Mesquita, Mauricio, Christian Volpe, Juan S. Blyde e Danielken Molina (2013). *Longe demais para exportar: custos internos de transporte e disparidades regionais das exportações na América Latina e no Caribe*. Washington, DC: BID.

OECD (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.

Yoshiaki Nakano (2009), “Ele está de volta”, *Valor Econômico*, 02/06.