

## **INTEGRAR PARA CRESCER 2.0**

**Edmar Lisboa Bacha<sup>1</sup>**

### **1. Introdução<sup>2</sup>**

A posse do novo governo oferece uma boa oportunidade para a implantação de um programa econômico reformista voltado para a retomada do crescimento da economia brasileira.

Conforme se argui em Bacha (2013), a integração da economia brasileira às correntes internacionais de comércio deve ser um componente crítico desse programa.

Neste texto, discutimos porque tem sido tão difícil levar a cabo tal programa de integração, apesar de seus benefícios serem aparentemente óbvios, especialmente no contexto do elevado grau de fechamento da economia brasileira ao comércio internacional.

Tratamos de cinco argumentos contrários à abertura, a partir dos quais reiteramos os termos de um programa de integração que leva essas objeções em consideração.

### **2. Integração é benéfica**

Desde David Ricardo sabemos os economistas que, independentemente de sua produtividade, um país se beneficia ao integrar-se à economia internacional. Ricardo tinha em mente os benefícios que adviriam da especialização do país naqueles produtos em que é relativamente mais produtivo. Ele venderia a seus parceiros comerciais tais produtos e deles compraria a preços mais baratos os produtos nos quais é relativamente menos

---

<sup>1</sup> Sócio fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG).

<sup>2</sup> Preparado para o Fórum Nacional (Sessão Especial), "Investindo contra crise e procurando voltar a crescer". Rio de Janeiro: BNDES, 14/09/2016. Agradeço sem implicá-los nos resultados os comentários de Pedro Malan, Sandra Rios e participantes no Workshop CINDES & CDPP, "A integração internacional da economia brasileira: Propostas para uma nova política comercial", no Porto Bay Rio Internacional Hotel, Rio de Janeiro, em 15/07/2016.

produtivo. Trata-se do princípio das vantagens comparativas: cada país se especializa naqueles produtos em que é relativamente mais produtivo e, em consequência, todos os países podem beneficiar-se de uma maior produção em nível mundial e de preços mais baixos do que sob autarquia.

Modernamente, a teoria do comércio internacional tende a arguir que os “ganhos estáticos” da especialização tendem a ser menores do que os “ganhos dinâmicos” da participação no comércio internacional. Esses estão relacionados a que o comércio internacional não é mais de produtos finais como nos exemplos de Ricardo, mas predominantemente de produtos intermediários através das cadeias internacionais de valor. Também não é um comércio entre firmas pequenas atuando com custos crescentes em regime de concorrência perfeita, mas entre firmas grandes atuando com custos decrescentes em regime de concorrência monopolística. Finalmente, boa parte do comércio não é mais entre firmas independentes, mas entre filiais e subsidiárias de uma mesma empresa multinacional<sup>3</sup>.

Nessas condições, três outras dimensões dos benefícios do comércio além da especialização se sobressaem. Em primeiro lugar, o comércio permite às empresas localizadas em um país absorverem a tecnologia disponível na fronteira da produção internacional, ou seja, incorporarem o “estado das artes” mundial a seus processos produtivos. Em segundo lugar, devido aos custos decrescentes da concorrência monopolística os ganhos de escala permitidos pelo comércio internacional se tornam substanciais. Finalmente, ao aumentar a concorrência por mercados, o comércio permite uma seleção natural das firmas mais produtivas, que se sobressaem àquelas que antes subsistiam protegidas por barreiras tarifárias ou de outra natureza.

A experiência histórica dos “milagres econômicos” – no sudeste asiático, na periferia da Europa e na Oceania – comprovam que todos países que superaram a armadilha da renda média e se juntaram aos países desenvolvidos após a 2ª. Guerra Mundial o fizeram com uma integração crescente ao comércio internacional. Nem todos países que se abriram ao comércio se desenvolveram (vide o caso do México<sup>4</sup>), mas todos países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto

---

<sup>3</sup> Para uma resenha magistral da moderna teoria do comércio internacional, veja-se Helpman (2011).

<sup>4</sup> Para uma análise comparada das experiências de crescimento econômico do México e do Brasil, veja-se Bacha e Bonelli (2016).

do mundo. Tal é o caso da Austrália, Coreia do Sul, Espanha, Grécia, Hong Kong, Irlanda, Israel, Nova Zelândia, Portugal, Singapura e Taiwan.

A literatura econômica recente, sumariada em Donaldson (2015), confirma empiricamente os benefícios do comércio. Testes estatísticos comprovam a existência de uma relação causal positiva entre a participação do comércio na atividade econômica e o tamanho do PIB dos países.

### **3. Brasil: um dos países mais fechados do mundo**

Em contraste com a abundante evidência dos benefícios do comércio internacional, o Brasil permanece sendo umas das economias mais fechadas do mundo.

Grandes economias são grandes exportadoras: os Estados Unidos são a primeira economia do mundo e a segunda maior exportadora; a China é a segunda maior economia e a primeira exportadora; o Japão é a terceira maior economia e a quarta maior exportadora; a Alemanha é a quarta maior economia e a terceira maior exportadora; a França ocupa a quinta posição tanto no tamanho da economia quanto na importância das exportações; o Reino Unido tem a sexta maior economia do mundo e é o décimo maior exportador.

Já o Brasil é a sétima maior economia do mundo, mas apenas o 25º. maior exportador<sup>5</sup>. O PIB do Brasil representa 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançam apenas 1,1% das exportações mundiais<sup>6</sup>. Um gigantinho em termos de PIB, o Brasil é um anão em termos de exportações.

O que se vê do lado das exportações se confirma do lado das importações. A participação das importações no PIB do Brasil é de apenas 14%. Exceto por Nigéria e Sudão, esse é o menor valor entre todos os 160 países para os quais o Banco Mundial tem dados<sup>7</sup>. Trata-se de uma situação paradoxal, porque o Brasil é o 6º. destino mais preferido para o investimento direto estrangeiro no mundo (atrás apenas de Estados Unidos, China, Canadá, Hong Kong e

---

<sup>5</sup> Dados do PIB e das exportações em dólares correntes para 2014, do *CIA World Factbook*. Disponível em: [www.cia.gov](http://www.cia.gov).

<sup>6</sup> Dados de 2015. Exportação de bens e serviços em preços correntes. Os dados para o Brasil são das contas nacionais trimestrais do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)). Dados do GDP mundial são do World Economic Outlook de 2015 do FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)). Os dados das exportações mundiais são do World Bank World Development Indicators ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

<sup>7</sup> Dados do coeficiente de importações para 2014 são do Banco Mundial, disponíveis em: <http://data.worldbank.org>.

Singapura)<sup>8</sup>. O país tem uma conta de capital aberta, mas uma conta de comércio fechada: trata-se de receita pronta para um “crescimento empobrecedor”, como nos alertaram Harry Johnson e Jagdish Bhagwati nos anos 1960: as multinacionais e seus empregados prosperam ao explorar o mercado interno protegido, mas o resto do país empobrece ao ver seus recursos domésticos aplicados na substituição ineficiente de importações em lugar de se dedicarem à expansão das exportações.

#### 4. Por que o Brasil se mantém fechado?

Por que o Brasil se mantém tão fechado quando os benefícios da integração ao comércio exterior parecem ser óbvios? Esta seção explora cinco possíveis razões:

- (i) o argumento pró-integração é complexo demais;
- (ii) a oposição dos interesses constituídos é muito forte;
- (iii) os benefícios da integração vêm no longo prazo, enquanto que os custos vêm na frente;
- (iv) uma leitura tradicional da história do país desfavorece a abertura; e
- (v) as hipóteses aberturistas podem equivocar-se quanto ao real funcionamento da economia.

##### 4.1. Complexidade dos argumentos pró-abertura

De certa feita um matemático descrente da cientificidade da economia desafiou Paul Samuelson a explicitar uma proposição econômica logicamente verdadeira que não fosse óbvia. Após algum tempo, Samuelson respondeu: a teoria das vantagens comparativas!<sup>9</sup>

De fato, não é intuitivo que um país deva abandonar parte de sua produção e emprego para concentrar seus recursos em outros produtos e atividades cuja demanda depende do humor de estrangeiros. A teoria do comércio exterior antes de David Ricardo era a de Adam Smith, para quem os países deviam exportar o que sobrava depois de satisfeita a demanda interna – o comércio

---

<sup>8</sup> Dados para 2014 são da UNCTAD, *World Investment Report 2015*. Disponível em: [http://unnctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unnctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf).

<sup>9</sup> Nas palavras do próprio Samuelson (1969): "*That [the theory of comparative advantage] is logically true need not be argued before a mathematician; that is not trivial is attested by the thousands of important and intelligent men who have never been able to grasp the doctrine for themselves or to believe it after it was explained to them.*"

era um *vent for surplus*, uma saída para o excesso de capacidade interna. Trata-se de uma posição mais intuitiva e fácil de entender do que o famoso mas complexo exemplo de Ricardo, segundo o qual Portugal deveria especializar-se na produção de vinhos ainda que também fosse mais produtivo do que a Inglaterra na produção de tecidos<sup>10</sup>.

A ideia de proteger o mercado interno e exportar o que sobra é um prato cheio para políticos à esquerda e à direita. Exemplos recentes são o plano de comércio exterior baseado no princípio da *America first* de Donald Trump. E também os discursos de Dilma Rousseff em 2011 conclamando a defesa do mercado interno contra a crise internacional. Em nível político, a abertura derivada da teoria das vantagens comparativas aparenta ser um ato de masoquismo intelectual.

Em contraponto, essa primeira explicação de porque o Brasil não se abre leva os aberturistas a se considerarem uma confraria de “iniciados” contrapondo-se a um grupo de “desinformados”.

#### **4.2. Oposição de interesses constituídos**

A segunda explicação para a dificuldade da abertura é a oposição dos interesses constituídos – firmas e sindicatos que teriam a perder com a desproteção do mercado doméstico. É que os benefícios da abertura são difusos: são os consumidores de uma maneira geral e empresas e trabalhadores desacostumados com a ideia de exportar que dela se beneficiam. Por outro lado, os incumbentes que desfrutam da exploração monopolística do mercado interno e que perderiam com a abertura são politicamente poderosos, como ilustrado pela influência da FIESP e da CNI nas decisões de política comercial do governo brasileiro.

Esta segunda explicação leva os aberturistas à concepção de que são “defensores do bem comum” confrontando-se com “lobistas” de interesses especiais.

#### **4.3. Benefícios no longo prazo; custos no curto prazo**

---

<sup>10</sup> A intuição do resultado é facilmente captada pelo exemplo frequentemente mencionado na literatura de uma advogada que é melhor datilógrafa do que seu assistente, mas ainda assim lucra ao especializar-se na advocacia deixando a datilografia aos cuidados de seu assistente.

A terceira explicação para a não-abertura é que seus benefícios se materializam no longo prazo quando os recursos produtivos se deslocam para novas e mais produtivas ocupações. Os custos, por outro lado, são imediatos, implicando a perda de emprego e de mercado para os produtores nacionais substituídos pelas importações adicionais. No contexto de uma taxa social de desconto intertemporal elevada (em parte justificada pelas altas taxas de juros vigentes no país), os benefícios não compensariam os custos da abertura.

Essa explicação leva os aberturistas à concepção de que são um grupo de “visionários” contrapondo-se a agentes “míopes” quanto ao futuro.

#### **4.4. Leitura tradicional da história**

Uma quarta explicação para a oposição à abertura deriva-se de uma leitura tradicional da história econômica do país. De modo simplificado, segundo essa leitura o Brasil estagnou no século XIX com uma economia aberta, baseada na exportação de produtos primários. O país progrediu no século XX com uma economia fechada, baseada na substituição protegida de importações industriais. Com essa história por trás, por que então no século XXI voltar a abrir a economia, o que seria um sinônimo de desindustrialização e reprimarização das exportações?

Não cabe aqui contrapor-se a essa visão simplista, bastando assinalar que, de 1840 até 1960, as exportações do país foram baseadas na monocultura do café, o que, especialmente com a política de valorização do produto praticada pelo governo brasileiro a partir de 1906, eliminou da pauta das exportações outros produtos que poderiam nela ter-se firmado no século XX, como o algodão ou os tecidos, entre outros. Nos cinquenta anos entre 1930 e 1980, a substituição das importações funcionou porque o país era uma economia ainda subdesenvolvida, caracterizada por um excesso de mão-de-obra que emigrava dos campos para as cidades e assim assegurava o crescimento da produtividade. Hoje, o país é uma economia de renda média e predominantemente urbana; nela, os ganhos de produtividade têm que ser conseguidos a partir das atividades já estabelecidas. Finalmente, no século XXI não mais se trata de exportar produtos primários brutos, mas de lhes adicionar valor através de complexos agro-mínero-industriais, cuja produtividade nada fica a dever ao setor manufatureiro como um todo.

De qualquer modo, a leitura tradicional da história é disseminada no país, o que leva os aberturistas à crença de serem um grupo de “cosmopolitas” opondo-se a crenças de “provincianos”.

#### **4.5. Irrealismo das hipóteses aberturistas**

As quatro explicações anteriores sobre porque é difícil abrir o Brasil ao comércio exterior fazem sentido. E as concepções delas derivadas satisfazem o ego dos aberturistas, ao colocá-los numa posição moral e intelectual superior à dos protecionistas.

Mas talvez não esgotem o assunto, porque há uma quinta possibilidade a considerar. Trata-se do possível irrealismo das hipóteses aberturistas sobre o funcionamento da economia. Em sua formulação neoclássica tradicional, a hipótese implícita é que a oferta cria sua própria procura. Bastaria reduzir as tarifas e outros embaraços protecionistas para produzir uma realocação eficiente de recursos, sem afetar seja o equilíbrio interno (pleno emprego), seja o equilíbrio externo (exportações emparelhadas com as importações).

Entretanto, devido à inércia alocativa, de imediato a abertura pode gerar desemprego e déficit na balança comercial. As exportações podem até crescer, não por causa de uma realocação de recursos, mas reagindo à contração da demanda interna devida à concorrência das importações. A transição para um equilíbrio interno e externo pode ser longa e penosa. Ou, em regimes democráticos, a abertura pode simplesmente ser abortada – como ocorreu a partir de 1995 com a abertura do governo Collor de 1990.

Se essa situação de maior rigidez na alocação de recursos for o modelo correto da economia, sob expectativas racionais a abertura nem sai do papel – como tem ocorrido no país, afora pelo experimento do governo Collor.

A implicação dessa quinta explicação é que a estratégia de integração precisa ser baseada em “cenouras” e não só em “chicotes”. Ou seja, é preciso estimular a demanda e remover impedimentos à reestruturação da oferta.

Isso sugere, em primeiro lugar, fazer uma transição para a abertura de forma paulatina e não somente baseada em automatismos de mercado.

Adicionalmente, dever-se-ia privilegiar mecanismos de reciprocidade comercial em relação a movimentos de abertura unilateral, para garantir que mercados externos se abram às exportações ao mesmo tempo em que o mercado interno é aberto às importações. Finalmente, deveria assegurar-se que ocorra uma desvalorização compensatória da moeda quando se reduzem as tarifas e outros mecanismos protecionistas.

## 5. Uma proposta realista de integração comercial

Em Bacha (2013) apresentamos uma proposta de integração comercial baseada na concepção de que o aumento dos fluxos de comércio é um componente crítico de um programa de retomada do crescimento. Mas a proposta também leva em conta os riscos que uma abertura liberalizante abrupta oferece, conforme explicitados anteriormente<sup>11</sup>.

Brevemente, a proposta consiste de três pilares, a serem implantados de forma gradual e simultânea: (i) redução do “custo Brasil”; (ii) troca de tarifas por câmbio; e (iii) acordos comerciais.

O primeiro pilar são medidas para a redução dos custos de fazer negócios no Brasil, não só os de natureza tributária, burocrática e trabalhista, como também aqueles relacionados ao transporte e infraestrutura portuária e alfandegária. Além de reduzir custos, essas reformas deveriam estar voltadas para aumentar a fluidez e transparência dos mercados de trabalho e de bens, inclusive através do treinamento da mão-de-obra e do acesso ao crédito por parte das pequenas e médias empresas.

O segundo pilar é um programa gradual de redução das tarifas e de outros mecanismos protecionistas (como a política de conteúdo nacional e as preferências para compras governamentais) compensada por uma desvalorização cambial. Nesse contexto, talvez fosse oportuna a adoção de uma taxa de câmbio de referência, conforme proposta em Williamson (2012) - não necessariamente explicitada para o mercado<sup>12</sup> --, a qual, na avaliação do

---

<sup>11</sup> Documento recente do CINDES-CDPP (2016) contém um excelente conjunto complementar de propostas para a integração comercial do país.

<sup>12</sup> Pedro Malan gosta de referir-se a apresentação em seminário de presidente da autoridade monetária de Singapura, explicando que o país praticava uma política cambial do tipo BBC: *band, basket, and crawl*. Exceto pelo fato que o intervalo das variações cambiais (*band*) não era explicitado, as moedas na cesta (*basket*) não eram identificadas, e as minidesvalorizações (*crawl*) não eram anunciadas.

Conselho Monetário Nacional (CMN), garantisse o equilíbrio da balança de pagamentos em conta corrente.

Sob expectativas racionais, é possível imaginar que o mercado financeiro, antecipando a demanda futura por dólares provinda da menor proteção, desvalorize o câmbio antes mesmo de as importações aumentarem, favorecendo assim as exportações compensatórias. Mas se os juros internos permanecerem elevados pode haver movimentos especulativos de entrada de capitais de curto prazo que tenderiam a apreciar o câmbio. Nesse caso, intervenções de caráter prudencial deviam ser adotadas pelo Banco Central para contrapor-se a esses movimentos, guiadas pela avaliação do CMN quanto à taxa de câmbio de referência apropriada para as circunstâncias. A taxa de câmbio de referência teria vigência limitada, até quando se completasse o programa de liberalização comercial, ao fim do qual se retornaria ao regime de câmbio flutuante como atualmente praticado.

O terceiro pilar é hoje consensual. Trata-se da realização de amplos acordos comerciais com os principais parceiros comerciais do país, num movimento em que o Brasil já chega com grande atraso em relação a seus vizinhos latino-americanos da orla do Pacífico.

## **6. Conclusões**

Este texto reafirma as teses apresentadas em Bacha (2013), onde se arguiu que a abertura da economia é um ingrediente essencial para a retomada do crescimento da economia brasileira.

Discutimos cinco razões por que tem sido tão difícil promover a integração do Brasil ao comércio internacional: (i) a complexidade do argumento pró-abertura; (ii) a força da oposição dos interesses constituídos; (iii) o fato de os benefícios da integração virem no longo prazo, enquanto que os custos vêm na frente; (iv) uma leitura tradicional da história do país que desfavorece a abertura; e (v) a possibilidade de as hipóteses aberturistas estarem equivocadas quanto ao real funcionamento da economia.

O texto conclui com um resumo dos três pilares de um programa de integração comercial que leva essas objeções em consideração, conforme

detalhados em Bacha (2013): redução do “custo Brasil”, troca de tarifas por câmbio, e acordos comerciais.

## Referências

Bacha, E. (2013). “Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial”. Em: João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Visão do Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: 47-65.

Bacha, E. e Bonelli, R. (2016). “Coincident growth collapses: Brazil and Mexico after the 1980s”. *Novos Estudos CEBRAP*, edição n. 105, julho: 151-181.

CINDES [Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento] e CDPP [Centro de Debates de Políticas Públicas] (2016). “A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial. *Texto para Discussão CINDES*. Junho [Disponível em: [http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=916&catid=51](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=916&catid=51)].

Donaldson, D. (2015). “The gains from market integration”. *Annual Review of Economics*, 7: 619-647.

Helpman, E. (2011). *Understanding Global Trade*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Samuelson, P.A. (1969), “The way of an economist”. In: Samuelson, P.A., *International Economic Relations. Proceedings for the Third Congress of the International Economic Association*. London: MacMillan: 1-11.

Williamson, J. (2011). “Política cambial no Brasil”. Em: E. Bacha e M. B. de Bolle (org.), *Novos Dilemas de Política Econômica: Ensaio em Homenagem a Dionísio Dias Carneiro*. Rio de Janeiro: LTC: 186-193.