

# Saída para a crise tem mão dupla<sup>1</sup>

EDMAR BACHA<sup>1</sup>

**D**ESDE 2014, o Brasil atravessa uma das mais longas e profundas recessões de sua história. Entre 2013 a 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* acumulou uma queda de 9%. Dito de outro modo, os brasileiros chegam a 2017 em média 9% mais pobres do que estavam no início de 2014.

O dado é preocupante, mas numa perspectiva histórica trata-se de fenômeno temporário. Sem novos abalos políticos muito provavelmente a economia experimentará uma retomada a partir do 1º trimestre de 2017.

Mais preocupante é a tendência de longo prazo: o país encontra-se há muito tempo num estado de semiestagnação. Entre 1980 e 2016, a taxa de crescimento do PIB *per capita* foi de apenas 0,7% ao ano. É verdade que a primeira parte desse período foi de regressão. Na longa década perdida de 1980 a 1992 o PIB *per capita* encolheu 0,6%. Mas mesmo entre 1992 e 2016 a taxa média de crescimento do PIB *per capita* foi de apenas 1,35% ao ano – insuficiente para alcançar a atual renda *per capita* de Portugal nos próximos 45 anos.

São múltiplas as causas desse lento crescimento. Em primeiro lugar, uma baixa taxa de investimento em capital fixo, especialmente em infraestrutura. Em segundo lugar, uma alta e complexa carga tributária, a qual é usada pelo governo não para investir, mas para financiar gastos correntes. Em terceiro lugar, a má qualidade da educação. O ensino médio é particularmente desastroso, como demonstram os resultados dos testes Pisa, em que nossos adolescentes aparecerem no final da fila do aprendizado em nível internacional.

Há consenso entre os especialistas sobre esses fatores. Menos atenção tem sido dada à baixíssima participação do comércio exterior no PIB como causa do lento crescimento da economia brasileira.

Após a Segunda Guerra Mundial, poucos países conseguiram escapar da chamada armadilha da renda média e entraram para o rol dos países desenvolvidos – mas todos eles o fizeram com base numa participação crescente no comércio internacional. Coreia do Sul, Hong-Kong, Israel, Singapura e Taiwan fizeram a transição com base em exportações industriais; Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal o fizeram com base na exportação de serviços inclusive mão de obra; Austrália, Nova Zelândia e Noruega o fizeram com base na exportação de recursos naturais. A natureza dos produtos exportados diferiu; a característica unificadora desses países é se terem valido das trocas internacionais para elevar seu patamar de produtividade. O Brasil é grande e diversificado o suficiente para

não ter que escolher entre setores de atividades, como foi o caso desses países. Pode tê-los todos – agricultura, mineração, indústria e serviços –, mas desde que integrados ao comércio internacional, o que ocorre atualmente e apenas em parte com a agricultura e a mineração.

A necessidade de participar ativamente do comércio internacional deriva do fato de os ganhos de produtividade dependerem da existência de empresas com acesso a tecnologia de última geração; com ampla escala de produção para reduzir os custos unitários; que se especializem em bens e serviços em que sejam mais competitivas; e que atuem num regime de concorrência indutor da inovação e da seleção empresarial.

Todas as economias maiores que o Brasil são também grandes exportadoras: Estados Unidos, China, Alemanha, França e Reino Unido. Já o Brasil, que tem a sétima maior economia do mundo, é apenas o 25º maior exportador. O PIB do Brasil representa 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançam apenas 1,1% das exportações mundiais. Um gigantinho em termos de PIB, o Brasil é um anão em termos de exportações.

O que se constata nas exportações se repete nas importações. A parcela das importações no PIB brasileiro 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.

Trata-se de uma situação paradoxal, porque o Brasil é o sexto destino mais preferido para o investimento direto estrangeiro no mundo. O país tem uma conta de capital aberta, mas uma conta de comércio fechada. Trata-se de uma receita pronta para o que os economistas chamam de crescimento empobrecedor. As multinacionais e seus empregados prosperam ao explorar o mercado interno protegido, mas o resto do país empobrece ao ter seus recursos aplicados na substituição ineficiente de importações em lugar de se dedicarem à diversificação das exportações.

Até recentemente, as ações do governo brasileiro vinham na contramão do desafio de aumentar a produtividade do país: maiores tarifas às importações; desonerações arbitrárias de impostos, com aumento da complexidade e da insegurança tributárias; generalização de uma política de conteúdo nacional extremamente complexa; aumento da margem de preferência para compras governamentais para produtos locais para até 25%; seleção de campeões nacionais pelo BNDES; exclusividade para a Petrobras na operação do pré-sal, com participação mínima de 30% em todas as novas concessões. A consequência dessas ações foi reduzir a concorrência e assim gerar menor produtividade.

O novo governo tem ensaiado alguns passos numa direção mais auspiciosa: alteração do regime de exploração do pré-sal com retirada da obrigatoriedade de a Petrobras participar de todas as novas concessões; tentativas de redução dos requisitos de conteúdo nacional na exploração de petróleo; mudanças na política creditícia do BNDES com uso de incentivos baseados no critério de benefícios

sociais (infraestrutura; pequenas e médias empresas); retirada das desonerações tributárias discricionárias. O que está faltando é um programa coordenado e abrangente, uma política industrial de integração do país às cadeias produtivas internacionais.

Em nossa visão, tal programa deveria basear-se em três pilares, a serem implantados de forma gradual e simultânea: redução do “custo Brasil”; troca de tarifas por câmbio; e acordos comerciais.

A redução do custo Brasil comportaria três conjuntos de ações. Primeiro, uma reforma fiscal, com simplificação do sistema de taxaço indireta (idealmente com a criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado nacional simplificado, em substituição à complexidade dos atuais IPI, PIS/Cofins e ICMS), e uma reforma da previdência que valide a PEC do teto dos gastos sem prejuízo da educação e da saúde. Segundo, uma reforma trabalhista que simultaneamente amplie a participação dos trabalhadores na gestão das empresas e, ali onde a representação sindical for suficientemente representativa, permita a prevalência das convenções coletivas sobre os ditames da CLT. Terceiro, uma significativa melhoria na infraestrutura, com a agilização das concessões em energia, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

A troca de tarifas por câmbio significa uma mudança na política de proteção às atividades nacionais, que deixaria de depender como agora de tarifas elevadas às importações e outros mecanismos discriminatórios (como preferências elevadas para compras governamentais; requisitos altamente complexos de conteúdo nacional; subsídios creditícios indiscriminados do BNDES), para se beneficiar de uma taxa de câmbio mais competitiva. Nesse item, estariam incluídas medidas de facilitação do comércio tais como acelerar a alfândega e agilizar os portos.

Um compromisso crível da redução progressiva dos atuais mecanismos de proteção deveria ser suficiente para provocar uma antecipação de aumento das importações e, portanto, gerar uma desvalorização do câmbio. É possível, entretanto, que o mercado se comporte irracionalmente de outra forma, devido a uma entrada de capitais especulativos. Por isso, durante o período de transição para um menor nível de proteção o Conselho Monetário Nacional deveria adotar uma taxa de câmbio de referência para orientar as intervenções do Banco Central no mercado de câmbio.

O terceiro componente da nova estratégia seriam os acordos comerciais, em relação aos quais o país já chega com grande atraso em relação a nossos vizinhos latino-americanos do lado do oceano Pacífico. Ações de relevância seriam: dar curso aos compromissos assumidos no Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio; concluir a negociação entre o Mercosul e a União Europeia que se arrasta há anos; e abrir novas frentes de negociação de acordos comerciais com nossos principais parceiros, como Japão, Reino Unido e Estados Unidos. Nesse país, sob Trump, está no momento prevalecendo uma mentalidade protecionista. Mas ela parece se orientar contra países em relação

aos quais os Estados Unidos têm déficits comerciais, como o México e a China. Não é esse o caso do Brasil, que importa dos Estados Unidos mais do que exporta a eles. E o programa aqui proposto almeja um aumento equivalente de exportações e importações.

Seria importante também desenvolver uma visão estratégica para a ampliação de nosso relacionamento comercial com a China. Outra medida de impacto seria uma decisão de integrar o Brasil à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Enfim, em nossa visão, a saída para a crise tem mão dupla por estar associada a uma maior integração do Brasil ao comércio internacional. Ela implica um significativo aumento tanto das exportações como das importações no PIB do país.

#### Nota

1 Este texto atualiza as análises em Bacha (2013) e Bacha (2016).

#### Referências

BACHA, E. Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial. In: VELLOSO, J. P. R. *Visão do Brasil: Estratégia de crescimento industrial, com maior inserção internacional e fortalecimento da competitividade*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2013. p.47-65.

\_\_\_\_\_. Integrar para crescer 2.0. In: VELLOSO, J. P. R. *Investindo contra a crise e procurando voltar a crescer*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2016. p.65-73.

*RESUMO* – A atual recessão preocupa, mas preocupa ainda mais o lento crescimento da economia brasileira há 35 anos. As causas são múltiplas, mas uma frequentemente ignorada é aqui enfatizada: a baixíssima participação do Brasil no comércio internacional. Propõe-se um programa de integração do país às cadeias produtivas internacionais, com base em três pilares: redução do custo Brasil, troca de tarifas por câmbio e acordos comerciais.

*PALAVRAS-CHAVE*: Crise, Crescimento, Integração, Brasil.

*ABSTRACT* – The current Brazilian recession is worrisome, but even more so is the country's very slow economic growth over the last 35 years. The causes are multiple, but a frequently ignored one is emphasized here, namely, Brazil's extremely feeble participation in world trade. This paper proposes a program to integrate the country into the international productive chains, based on three pillars: reduction of the so-called Brazil-cost, substitution of competitive exchange rates for import tariffs, and trade deals.

*KEYWORDS*: Crisis, Growth, Integration, Brazil.

*Edmar Bacha* é Ph.D em Economia, Universidade de Yale. Diretor do Instituto de

Estudos de Política Econômica/ Casa das Garças. Organizador de *A crise fiscal e monetária brasileira* (Civilização Brasileira, 2016). @ – ebacha@iepecdg.com

Recebido em 30.1.2016 e aceito em 15.2.2016.

<sup>1</sup> Instituto de Estudos de Política Econômica / Casa das Garças, Rio de Janeiro / Rio de Janeiro, Brasil.