

Revista da

ESPM

REVISTA DA ESPM • ANO 24 • EDIÇÃO 112 • N°3 • JULHO/AGOSTO/SETEMBRO 2018 • R\$ 32,00

⊕ Entrevistas

“Vira-lata, sem coleira e sem patrão”

Eduardo Giannetti da Fonseca

“Se cada um varrer a sua calçada, o país estará limpo!”

Fábio Colletti Barbosa

“Estamos em um vácuo”

Luiz Carlos Mendonça de Barros

⊕ Artigos

As injustiças inerentes ao sistema político e à estrutura de nosso Estado

Lei, ética, moral: o que falta ao Brasil?

O caminho para a prosperidade do Brasil

O que é preciso para o Brasil voltar a crescer

Novo governo, nova educação? Talvez!

Agro é paz!

Abrir para crescer

O Brasil precisa parar de jogar rouba-monte!

O apito da panela de pressão: a reforma política e o desafio da reconexão entre sociedade e Estado

Ajuste da previdência estadual é a bola da vez

Made in Brazil: ESPM cria ferramenta valiosa para investidores



SIM, NÓS PODEMOS!

UMA AGENDA POSITIVA PARA O BRASIL

ISSN 1676-1336



Abrir para crescer

Um manual prático para o nosso próximo presidente promover a abertura comercial e inserir o Brasil nas cadeias globais de valor

Por Edmar Bacha



Entre os anos de 2014 e 2017, o Brasil atravessou uma das mais longas e profundas recessões de sua história: o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* acumulou uma queda de 9%. O dado é preocupante, mas numa perspectiva histórica trata-se de fenômeno temporário.

Mais preocupante é a tendência de longo prazo: o país encontra-se há muito tempo numa trajetória de lento crescimento. De 1980 até o ano passado, a taxa de crescimento do PIB *per capita* foi de apenas 0,6% 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. Mas, mesmo entre 1992 e 2017, a taxa média de crescimento desse indicador foi de apenas 1,2% ao ano, insuficiente para alcançar o nível atual de Portugal em 45 anos.

São múltiplas as causas desse lento crescimento. Em primeiro lugar está a baixa taxa de investimento em capital fixo, especialmente em infraestrutura. O segundo ponto é a 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 aparecem no final da fila do aprendizado em nível internacional.

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

Após a Segunda Guerra, 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, Cingapura 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 de escolher entre grandes setores de atividade, como foi o caso desses países. Pode tê-los todos – agricultura, mineração, indústria e serviços –, desde que integrados ao comércio internacional, o que atualmente ocorre 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 à 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 nas cadeias mundiais de valor e que atuem num regime de concorrência indutor da inovação e da seleção empresarial.

As economias maiores que o Brasil são também grandes exportadoras: Estados Unidos, China, Alemanha, Japão, França e Reino Unido. Já o Brasil, que tem a sétima maior economia do mundo, é apenas o 25º maior exportador. O PIB brasileiro representa 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançam apenas 1,1% do mercado mundial. 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. Esta é 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 2016, 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 de todas essas ações foi reduzir a concorrência e assim gerar menor produtividade.

O atual governo adotou medidas 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; redução dos requisitos de conteúdo nacional na exploração de petróleo; alterações na política creditícia do BNDES, com mudança na fórmula de cálculo da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e uso de incentivos baseados no critério de benefícios sociais (infraestrutura; pequenas e médias empresas); e redução das desonerações tributárias discricionárias. Mas está faltando um programa coordenado e abrangente de abertura do país ao comércio mundial. É o que se propõe a seguir.

Hoje, há consciência da necessidade de uma maior abertura do Brasil ao comércio internacional para acelerar a taxa de crescimento do PIB. Há consenso de que essa abertura deve ser gradual, dando tempo aos agentes de se adaptarem às novas regras.

Permanece uma diferença entre aqueles que favorecem uma abertura negociada – pois essa seria a forma de o Brasil garantir mercados para suas exportações, com ganhos de escala e relações de troca – e os que preferem uma abertura unilateral – pois essa seria a maneira de incentivar a concorrência e a incorporação de tecnologia, reduzindo preços e ampliando o bem-estar.

É possível resolver a diferença entre essas duas

posições com a adoção de uma abertura negociada a partir de incentivos unilaterais. Por um lado, são autorizadas negociações de acordos comerciais que podem reduzir ou mesmo abolir as tarifas às importações imediatamente, tendo como contrapartida a abertura de mercados externos para os produtos brasileiros. Por outro lado, prevalece um esquema de redução progressiva das tarifas nominais às importações, de modo que elas possam convergir de seus valores atuais para uma tarifa uniforme e baixa – digamos algo em torno de 5%, após um número de anos.

Do ponto de vista da unificação das tarifas efetivas, ou seja, das taxas sobre o valor adicionado a cada etapa de produção, o ideal seria que o período de convergência para a tarifa nominal unificada fosse o mesmo para todos os produtos, digamos, 12 anos. Isso significa que tarifas mais altas cairiam mais rapidamente. As tarifas atuais de 35% seriam reduzidas à taxa de 12,2% ao ano, de modo que em 12 anos atingiriam o valor de 5%. Tarifas atuais de 14% seriam reduzidas à taxa de 8,2% ao ano, de modo que em 12 anos também atingiriam o valor de 5%. E assim por diante, com todas as tarifas atingindo o valor uniforme de 5% em 12 anos.

Há, entretanto, uma dificuldade com essa proposta: as tarifas brasileiras sobre bens de capital e intermediários são excessivamente altas, apesar de serem mais baixas do que aquelas aplicadas a bens de consumo como roupas e automóveis. Essa anomalia explica a numerosa categoria dos chamados ex-tarifários, bens isentos do pagamento de tarifas após uma complexa e sempre litigiosa demonstração da não existência de similares nacionais. O ideal é a pronta eliminação dessa categoria, mas para isso é preciso acelerar o processo de redução das tarifas que se aplicam a bens de capital e insumos críticos para a modernização do parque industrial brasileiro. Uma alternativa seria alinhar em curto prazo essas tarifas com aquelas vigentes em outros países emergentes.

Feito esse ajuste, entraria em vigor o programa de abertura negociada com incentivos unilaterais. Nesse contexto, tanto o Brasil quanto seus parceiros comerciais teriam o incentivo para fazer acordos profundos de redução tarifária para se aproveitarem da diferença entre as tarifas atuais (cujo valor é cadente,

Atualmente, há consciência da necessidade de uma maior abertura do Brasil ao comércio internacional para acelerar a taxa de crescimento do PIB

convergindo para um valor uniforme de 5%) e as tarifas que vigorarão nesses acordos (em princípio, 5% ou menos).

Quanto mais rápido for o acordo, mais o Brasil terá a oferecer em termos de acesso a seu mercado, em contrapartida à abertura dos mercados de seus parceiros. Do ponto de vista dos parceiros, quanto mais rápido for o acordo, mais ele valerá em termos do acesso privilegiado que dará ao mercado brasileiro e, portanto, mais esses parceiros deverão estar dispostos a abrir seus próprios mercados ao Brasil.

A vantagem de um acordo é cadente no tempo, mas, se as tarifas nele acordadas forem menores do que 5%, ele continuará a ser vantajoso para os parceiros do Brasil indefinidamente.

A abertura comercial comporta não somente a redução das tarifas, mas também a das barreiras não tarifárias. Essas assumem diversos matizes: requisitos de conteúdo nacional, preferências para compras governamentais, regulamentação de profissões (impedimento a profissionais formados em outros países de exercerem suas atividades no país), medidas sanitárias e fitossanitárias (impedimento à importação de bananas do Equador, café do Vietnã, alho da China etc.), normas e regulamentos técnicos, questões aduaneiras, entre outras de cunho regulatório. Em alguns casos, será possível imaginar formas de transformar tais barreiras em seu equivalente tarifário e dar-lhes então o mesmo tratamento que as tarifas. Em outros casos, poderiam fixar-se prazos para que essas normas e procedimentos se adéquem aos padrões internacionais. Outros, finalmente, poderiam ser objeto de negociação nos acordos.

Para caracterizar o compromisso nacional com a proposta de abertura, que abrange o período de três mandatos presidenciais, sugere-se a adoção de um esquema inspirado no *fast track* americano (pelo qual o Executivo fica autorizado a negociar acordos comerciais que o Congresso pode aprovar ou não, mas não está autorizado a alterar ou obstruir).

O presidente a ser eleito em outubro deste ano submeteria no início de 2019 um projeto de lei ao Congresso dando ao Executivo autorização para pôr em prática a abertura negociada com incentivos unilaterais, ou



SHUTTERSTOCK.COM

O PIB brasileiro representa 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançam apenas 1,1%. O Brasil é um gigante em termos de PIB e um anão nas exportações

seja, a negociação de acordos comerciais profundos e a introdução do esquema de redução progressiva de tarifas e outras barreiras não tarifárias.

O Congresso poderia aprovar ou não o projeto de lei (que não precisaria ter mais do que dois artigos – o primeiro autorizando os acordos, o segundo autorizando a introdução de um esquema de redução progressiva de tarifas e outras barreiras não tarifárias). Uma vez aprovado, o programa teria validade até a conclusão do processo de desagravação tarifária proposto.

A retomada do crescimento tem mão dupla por estar associada a uma maior integração do Brasil ao comércio internacional. Ela implica um aumento substancial tanto das exportações quanto das importações no PIB do país. Aqui, é abrir e abrir. Não cabe um dilema hamletiano nesta questão.

Edmar Bacha

Sócio-fundador e diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças e membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Ciências