

Fechamento ao comércio e estagnação: por que o Brasil insiste?¹

Edmar Bacha

1. Introdução²

Este capítulo argui que a recusa em abrir a economia para o comércio exterior é uma das causas centrais que impedem o Brasil de crescer de forma acelerada e reduzir a distância da renda per capita do país em relação à dos países ricos. A próxima seção inicia-se com uma comparação da experiência de crescimento do Brasil com a da Coreia do Sul após a 2ª. Guerra. Trata-se de motivação para análise estatística subsequente do colapso do crescimento brasileiro a partir de 1980. Sustenta-se que este colapso esteve associado ao aprofundamento da substituição de importações dissociado da expansão das exportações.

A terceira seção considera as evidências que sustentam a importância da abertura ao comércio exterior para o crescimento econômico. Pergunta-se então por que, face a essas evidências, o Brasil persiste em manter-se fechado. Consideram-se, na quarta seção, cinco justificativas para essa postura. O capítulo conclui com esboço de um programa de integração à economia mundial.

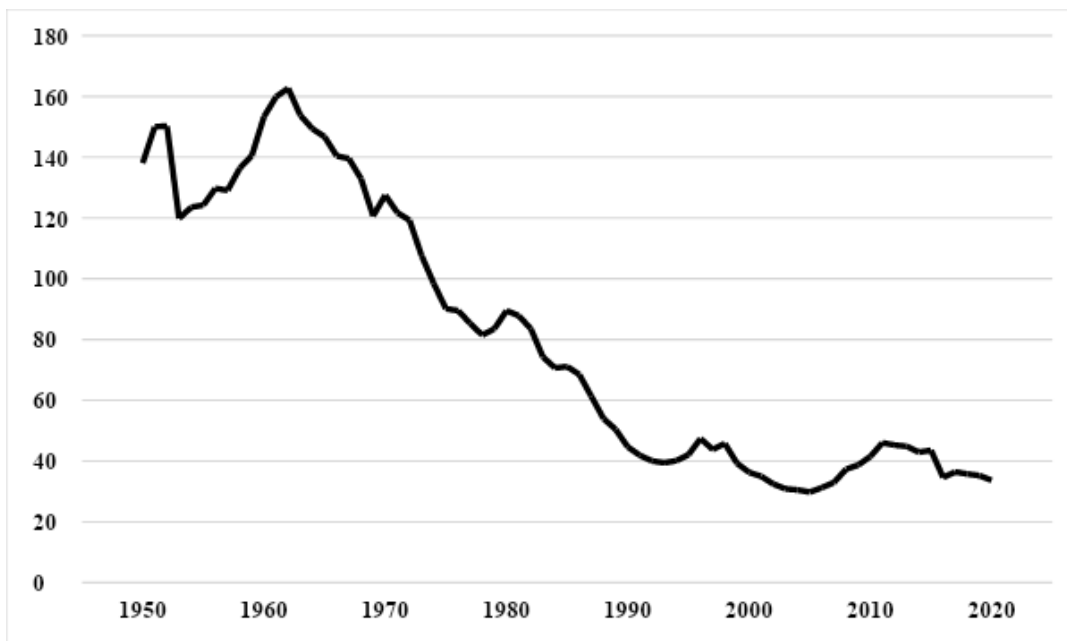
2. Fechamento ao comércio e baixo crescimento

Motiva-se a avaliação da importância da abertura ao comércio exterior para o crescimento com uma comparação do Brasil com a Coreia do Sul desde 1950. Conforme se vê no Gráfico 1, até 1974 a Coreia do Sul tinha uma renda per capita menor do que a do Brasil. A partir do início da década de 1960 a Coreia do Sul inicia um processo de *catch-up* e em seguida de ultrapassagem. Atualmente, o Brasil tem uma renda per capita de apenas 1/3 da renda per capita daquele país.

¹ Preparado para livro organizado por Marcos Mendes, provisoriamente intitulado *Para não esquecer: Políticas públicas que empobreceram o Brasil*, a sair em 2021.

² Inclui material de Bacha (2016), Bacha (2019) e Bacha (2021). Sem implicá-los nos resultados, agradeço comentários de Eduardo Augusto Guimarães, José Tavares, Maílson da Nóbrega, Marcos Mendes, Persio Arida, Sandra Rios, Sheila Najberg e Winston Fritsch. Agradeço também a assistência de pesquisa de Maria Mittelbach.

Gráfico 1. Relação entre renda per capita do Brasil e da Coreia do Sul (%), 1950-2020

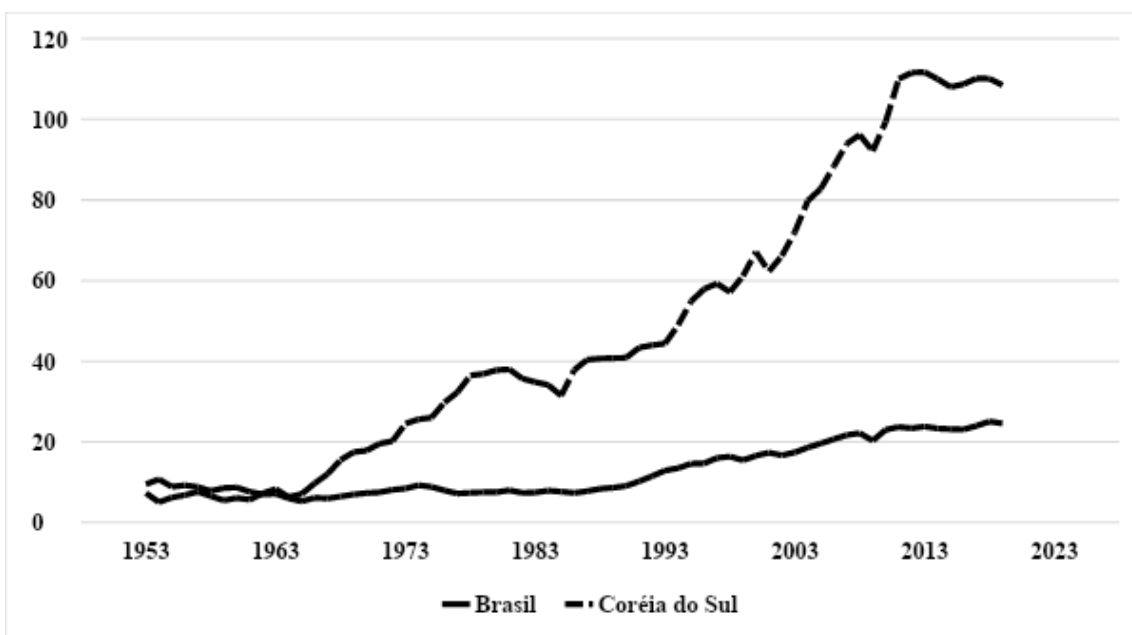


Nota: Elaboração própria com dados do projeto Maddison de 1950 a 2016 e do FMI de 2017 a 2020. As séries estão corrigidas pela paridade do poder de compra.

Há várias hipóteses sobre porque a Coreia do Sul deu certo e o Brasil não. A que interessa explorar neste capítulo está explicitada no Gráfico 2: a abertura ao comércio exterior, que a Coreia do Sul fez a partir do início da década de 1960, quando iniciou sua decolagem, e o Brasil não fez.

Na Coreia do Sul, em meados da década de 1960, o coeficiente de abertura ao comércio exterior – relação entre a soma das exportações e importações e o PIB – era em torno de 7%. Hoje em dia, esse valor está em torno de 110%. Enquanto isso, o Brasil, que em meados da década de 1960 tinha um coeficiente de abertura de cerca de 5%, atualmente o tem apenas na casa dos 25%.

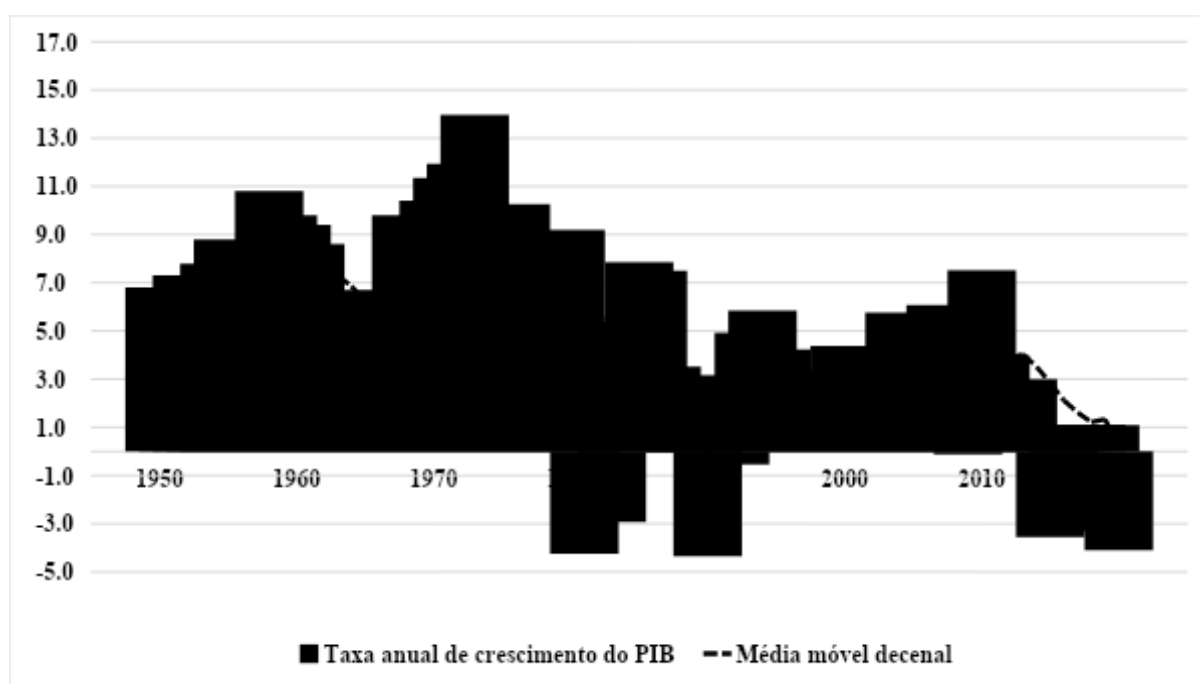
Gráfico 2. Grau de abertura ao comércio exterior Brasil e Coreia do Sul, 1950-2018



Nota: Elaboração própria com dados de exportação, importação e PIB do PWT 9.1 e World Development Indicators, a preços constantes de 2011. Calculou-se o grau de abertura como exportações mais importações divididas pelo PIB.

Para lastrear a conjectura a respeito da relação entre fechamento da economia e colapso de crescimento, considera-se a experiência brasileira no pós-2ª. Guerra. O Gráfico 3 mostra a evolução do PIB brasileiro desde 1950. As barras indicam as taxas anuais de crescimento do PIB e a linha pontilhada a média móvel decenal dessas taxas. Constata-se o colapso do crescimento a partir de 1981.

Gráfico 3. Taxa de crescimento do PIB, Brasil 1950-2020



Nota: Elaboração própria utilizando dados do IPEA.

Até 1980, o Brasil crescia a cerca de 7,5% a.a. Depois disso, houve uma transição – a chamada década perdida – ao final da qual se estabeleceu um novo padrão de crescimento de apenas 2,5% a.a. até meados da década de 2010. Recentemente, houve uma derrocada, com a taxa de crescimento no último decênio perto de zero.

De forma simplificada, o crescimento do PIB depende do aumento do estoque de bens de capital: máquinas, edificações e equipamentos capazes de gerar mais produção. Para possibilitar a aquisição de novos bens de capital, é preciso que uma parcela da renda deixe de ser gasta na compra de bens de consumo e se direcione para a compra dos bens de capital. As famílias, as empresas e o governo acumulam poupança, que é em geral disponibilizada no sistema financeiro. E este empresta os recursos para que as empresas comprem novos bens de capital. A poupança externa é uma forma adicional de financiar a aquisição de bens de capital.

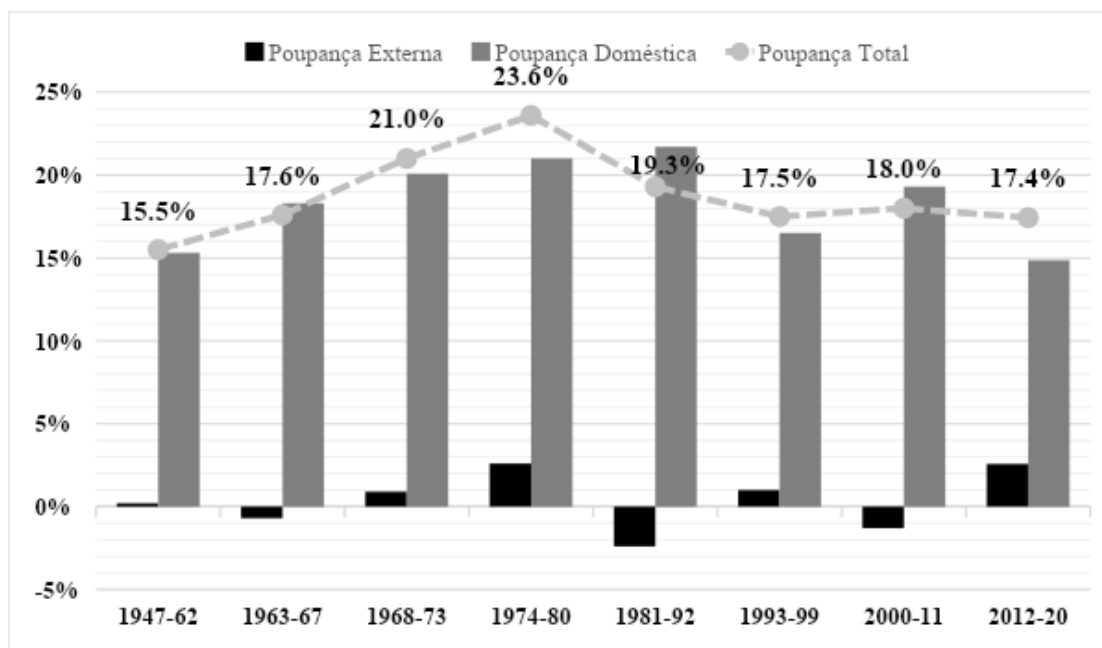
A quantidade de bens de capital que serão comprados com a poupança depende de seus preços. Os preços dos novos bens de capital determinam o poder de compra da poupança. E quanto PIB adicional vai ser gerado pelos bens de capital adquiridos depende da produtividade desses bens. Uma máquina que produz 50 unidades de produto por hora é mais produtiva que outra que produz 40 unidades.

Esse mecanismo de crescimento, detalhado em Bacha e Bonelli (2016), é ilustrado a seguir:



Considera-se o que se passou ao longo do processo de crescimento brasileiro no pós-guerra nessas três dimensões – poupança, preço dos novos bens de capital e produtividade do capital. Em primeiro lugar, a poupança, que se ilustra no Gráfico 4.

Gráfico 4. Evolução da Poupança por Períodos (% PIB)



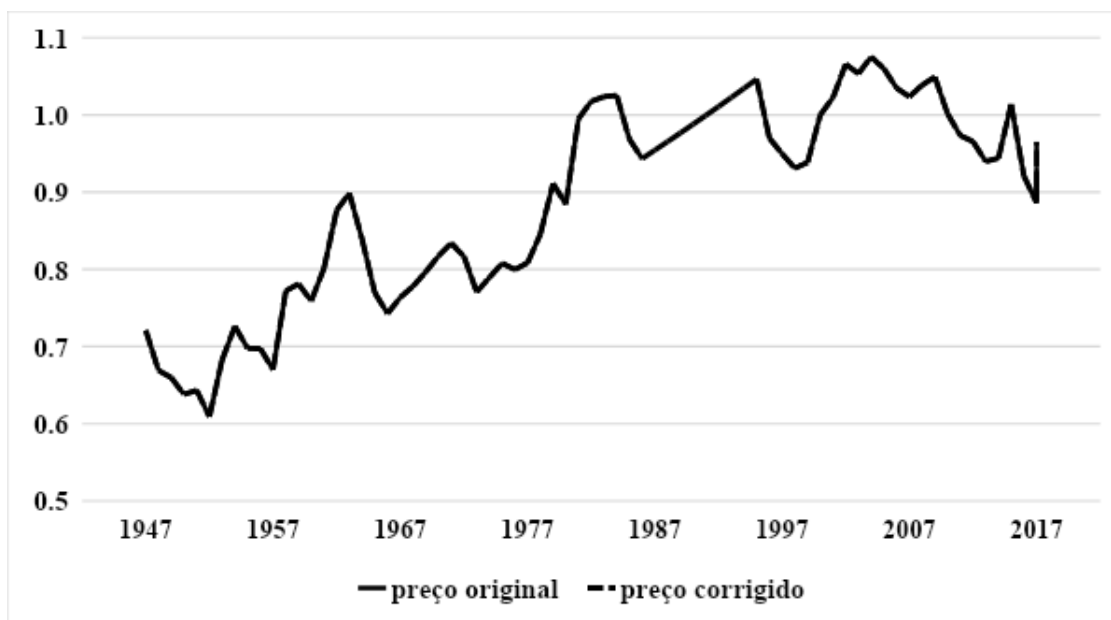
Nota: Elaboração própria usando dados do IPEA. Cálculo da poupança externa foi feito pela subtração da Poupança Interna da Formação Bruta de Capital.

Numa comparação das médias dos períodos anteriores e posteriores a 1980 constata-se uma pequena redução da taxa de poupança, de 19,4% para 18,1% do PIB. Portanto, a sociedade brasileira passou a ter menos recursos para adquirir os bens de capital necessários para impulsionar o

crescimento.

Mais importante, porém, foram dois outros fenômenos. Em primeiro lugar, a poupança passou a comprar menos bens de capital devido ao aumento dos preços desses bens, em torno de 30% numa comparação da média do período anterior a 1980 com a média do período posterior a 1980, conforme se ilustra no Gráfico 5.

Gráfico 5. Evolução do Preço dos Bens de Capital ($p=1$ em 2000), 1947 a 2020

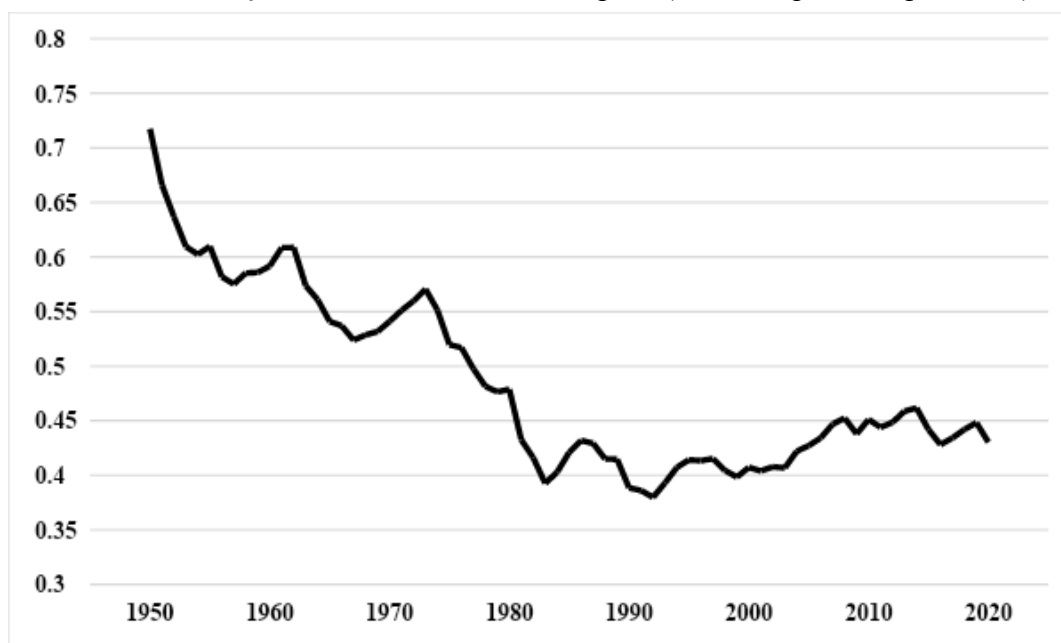


Nota: Usaram-se dados do IPEA e do IBGE da Formação Bruta de Capital Fixo em preços correntes e Formação Bruta de Capital Fixo a preços de 2010 para calcular o deflator da FBKF. Tomou-se a série do deflator do PIB do IPEA. Assim, calculou-se o preço do investimento como a razão entre o deflator da FBKF e o deflator do PIB, com $p=1$ em 2000. Ver Bacha e Bonelli (2016a) para uma explicação do processo de correção de p entre 1986 e 1995.

Além disso, os bens de capital se tornaram menos produtivos para a geração do PIB. Houve uma queda da produtividade do capital de cerca de 25% quando se comparam as médias dos períodos

anteriores e posteriores a 1980, conforme se ilustra no Gráfico 6.

Gráfico 6. Evolução da Produtividade do Capital (PIB/estoque de capital fixo)



Nota: Elaboração própria baseada em Bacha e Bonelli (2016a). As séries estão a preços de 2000. Usaram-se dados do IPEA para a formação bruta de capital fixo.

Os bens de capital ficaram mais caros e menos produtivos ao longo do processo de industrialização no pós-guerra. Por que isso ocorreu? Uma explicação está na insistência em manter a economia fechada, tratando de se produzir no Brasil insumos, máquinas e equipamentos que eram antes importados por preços menores e com produtividade maior. O país aprofundou a substituição de importações em vez de aumentar as exportações para facilitar as importações e o investimento eficiente. Este seria o caminho para a produção de bens e serviços de qualidade, capazes de concorrer no mercado internacional. Foi o caminho que a Coreia do Sul tomou. Aos insumos, máquinas e equipamentos mais caros e menos produtivos se agregou um baixo dinamismo da construção civil. Como a poupança também se reduziu (embora com menor influência), o resultado foi o colapso do crescimento a partir de 1980.

Bacha e Bonelli (2016a) discutem esta hipótese em mais detalhe, mas cabe observar seu contraste com a visão de que o colapso do crescimento se deveu à crise da dívida externa de 1981-83 seguida da aceleração da inflação e dos planos fracassados de estabilização até 1994. Sem negar a importância desses eventos, a interpretação aqui proposta é por assim dizer mais estrutural. Tratou-se de um processo de desaceleração que já estava em curso nos anos 1970, durante a marcha forçada do governo Geisel, mas que foi mascarado pelo aumento da taxa de poupança de 17,6% para 23,6% do PIB entre 1963-67 e 1974-80 (com ampla contribuição do endividamento externo) o qual naquele

período mais do que compensou a queda da produtividade do capital e o aumento dos preços dos bens de capital então em curso.

3. Por que o Brasil insiste?

Tendo como pano de fundo a experiência de baixo crescimento do país desde 1980, associada ao aprofundamento da substituição de importações, percorrem-se inicialmente argumentos a favor da abertura ao comércio. Em seguida, caracteriza-se o grau de fechamento da economia brasileira. A seção 4 pergunta: se os benefícios da abertura são tão elevados, por que o Brasil não a faz? Consideram-se cinco argumentos contrários à abertura que circulam no país, para concluir, na seção 5, com esboço de programa de integração ao comércio exterior que leva as objeções relevantes em consideração.

3.1. Integração é benéfica

Desde David Ricardo sabem os economistas que 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. O país venderia a seus parceiros comerciais tais produtos e deles compraria a preços mais baratos os produtos nos quais é relativamente menos 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 em um cenário alternativo, em que todos produzissem e consumissem isoladamente.

Modernamente, 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: cada país se especializa em uma etapa de produção – um smartphone, por exemplo, tem peças produzidas em diversos países, as empresas automotivas se especializam não na produção do veículo inteiro mas em partes que são montadas em terceiros países. Cabem às matrizes as tarefas de design, tecnologia e, em muitos casos, propaganda e marketing. Partes, peças e componentes podem ser produzidos por empresas independentes e não apenas por subsidiárias das multinacionais.

Também não é um comércio entre firmas pequenas, atuando com custos crescentes, em regime de concorrência perfeita, o que limitava o espaço para uma firma ter condições de vender no mercado internacional. O jogo agora é predominantemente entre firmas maiores, que conseguem diferenciar seus produtos por marcas ou atributos específicos e, com isso, ganham capacidade de definir preços e têm alguma capacidade de proteger seus mercados. Apple e Samsung têm atributos

para fidelizar seus clientes, que não se movem automaticamente de uma marca para outra. Marcas de café especiais ou roupas esportivas criam suas diferenciações e abrem competição por outros meios que não somente a disputa de preços.

Finalmente, boa parte do comércio não é mais entre firmas independentes, mas entre filiais e subsidiárias de uma mesma empresa multinacional. Para uma resenha da moderna teoria do comércio internacional, veja-se Helpman (2011).

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, seja porque abrigam multinacionais que estão na fronteira, seja porque as empresas nacionais passam a fazer parte da cadeia de produção das que estão na fronteira. Assim, as empresas de um país engajado nas cadeias globais de valor incorporam o “estado das artes” mundial a seus processos produtivos. Tornam-se, portanto, mais produtivas e capazes de gerar mais crescimento.

Em segundo lugar, devido à ampliação de mercados propiciada pelo comércio internacional as empresas mais produtivas podem expandir-se sem ter a limitação do mercado doméstico. Deste modo, ganham escala e produzem bens e serviços a preços mais competitivos.

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 à importação. As empresas menos produtivas saem do mercado e são substituídas por outras mais produtivas. Trabalhadores, capital físico e insumos são transferidos das empresas menos produtivas para as mais produtivas. Em consequência, o crescimento da economia se fortalece.

A experiência histórica dos “milagres econômicos” – no sudeste asiático, na periferia da Europa e na Oceania – comprovam que os 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 os países que se abriram ao comércio se desenvolveram, mas todos os países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto do mundo. Utiliza-se um corte de renda per capita de US\$ 25 mil para caracterizar um país rico. Identificam-se doze casos de sucesso sumariados na Tabela 1. Coreia do Sul, Hong Kong, Israel, Singapura e Taiwan chegaram lá com exportações industriais; Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal, com exportações de serviços; Austrália, Nova Zelândia e Noruega, com exportações de recursos naturais. A natureza dos produtos variou de acordo com as respectivas vantagens comparativas, o fator comum foi a integração à economia mundial.

Tabela 1. Características dos 12 países que superaram a armadilha da renda média desde a 2ª. Guerra

	Renda per Capita(USD mil)	População (milhão)	Gini	Comércio/PIB (%)
Indústria				
Coréia do Sul	43	52	35	108
Hong Kong	60	7	54	375
Israel	40	9	39	56
Singapura	97	6	46	322
Taiwan	25	24	34	118
Serviços				
Espanha	41	47	35	66
Grécia	30	11	34	68
Irlanda	87	5	33	210
Portugal	35	10	34	85
Recursos Naturais				
Noruega	64	6	27	69
Austrália	50	26	34	43
Nova Zelândia	43	5	36	53
Mediana	43	10	35	77
Brasil	15	213	54	24

Notas: Dados da Central Intelligence Agency (CIA), disponíveis em www.cia.gov.

Curiosamente a mediana da renda per capita desses doze países (US\$ 43 mil) é três vezes a do Brasil (US\$ 15 mil), a mesma relação existente entre a mediana de seu grau de abertura (77%) e a do Brasil (24%).

Além de abertos, esses doze países são pequenos e relativamente igualitários. O Brasil é um país grande e desigual. Tamanho e desigualdade são problemas sérios. Para o México não bastou abrir-se ao comércio exterior através do NAFTA. O Norte do país integrou-se aos EUA e Canadá, mas o Sul permaneceu estagnado. Essa experiência sugere que para assegurar o crescimento em países grandes e desiguais são necessárias duas integrações: a externa e a interna, e esta tanto do ponto de vista social como do regional, tema elaborado em Bacha e Bonelli (2016b).

A literatura econômica recente, resenhada em Donaldson (2015) e Irwin (2019), confirma empiricamente os benefícios do comércio. Existe uma relação causal positiva entre participação do comércio e tamanho do PIB, e reformas comerciais liberalizantes impactam positivamente no crescimento econômico. Num modelo macroeconômico que leva em conta a existência do setor informal, utilizando dados do Brasil Dix-Carneiro et al. (2021) concluem que uma redução de 40% nas barreiras ao comércio exterior traria um ganho de produtividade de 9,6% para o país.

3.2 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, em 2018 a oitava maior economia do mundo, era apenas o 25º maior exportador³. O PIB do Brasil representava 3% do PIB mundial, mas suas exportações alcançaram apenas 1,1% das exportações mundiais⁴. 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. Em 2018, a participação das importações no PIB do Brasil foi de apenas 11,6%. Esse é o menor valor entre os 164 países considerados pelo Banco Mundial⁵.

Trata-se de uma situação paradoxal, porque em 2018 o Brasil era o sexto destino mais preferido para o investimento direto estrangeiro no mundo (atrás apenas de Estados Unidos, China, Canadá, Hong Kong e Singapura)⁶. O país permite a livre entrada de empresas estrangeiras mas cria embaraços às exportações e importações de bens e serviços. Esta é uma 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. Por exemplo, produzindo e vendendo, dentro do país, carros de qualidade inferior com preços elevados, pois não há a concorrência de carros importados nem a possibilidade de produzir carros melhores, devido às restrições à importação de máquinas e insumos de qualidade. Mas o resto do país empobrece, ao ver seus recursos domésticos aplicados na substituição ineficiente de importações (automóveis caros e de qualidade inferior aos importados) em lugar de serem empregados na produção de bens e serviços nos quais o país poderia competir no mercado internacional.

4. Argumentos contra a abertura

³ Dados do PIB e das exportações em dólares correntes do CIA World Factbook. Disponível em: www.cia.gov.

⁴ Exportação de bens e serviços em preços correntes. Os dados para o Brasil são das contas nacionais trimestrais do IBGE (www.ibge.gov.br). Dados do GDP mundial são do World Economic Outlook do FMI (www.imf.org). Os dados das exportações mundiais são do Banco Mundial, World Development Indicators (www.worldbank.org).

⁵ Dados do coeficiente de importações são do Banco Mundial, disponíveis em: <http://data.worldbank.org>.

⁶ Dados são da UNCTAD, World Investment Report. Disponível em: <https://worldinvestmentreport.unctad.org/>.

Por que o Brasil se mantém fechado quando os benefícios da integração ao comércio exterior parecem tão óbvios? Exploram-se cinco possíveis razões:

- o argumento pró-integração é complexo demais;
- a oposição dos interesses constituídos é muito forte;
- os benefícios da integração vêm no longo prazo, enquanto os custos vêm na frente;
- uma leitura simplista da história do país desfavorece a abertura;
- as hipóteses pró-abertura equivocam-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! Nas palavras de Samuelson (1969), com minha tradução:

“Que [a teoria das vantagens comparativas] é logicamente verdadeira não precisa ser argumentado diante de um matemático; que não é trivial é atestado pelas milhares de pessoas importantes e inteligentes que nunca foram capazes de compreender a doutrina por si mesmas ou de nela acreditar mesmo depois de ela lhes ter sido explicada.”

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 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. A intuição do resultado de Ricardo talvez possa ser melhor captada pelo exemplo de uma advogada que é melhor digitadora do que seu assistente, mas ainda assim lucra ao especializar-se na advocacia deixando a digitação aos cuidados do assistente.

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 os discursos de Dilma Rousseff em 2011 conclamando a defesa do mercado interno contra a crise internacional. Em nível político, a abertura ao comércio que decorre da teoria das vantagens comparativas aparenta ser um ato de masoquismo intelectual. Só resta apelar para o ditado, segundo o qual água mole em pedra dura tanto bate até que fura, para tentar superar essa barreira cognitiva.

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. 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, as empresas que monopolizam o mercado interno e que perderiam com a abertura são politicamente poderosas, como ilustrado pela influência das associações, federações e confederações industriais nas decisões de política comercial do governo brasileiro. Não somente os interesses industriais, também o lobby agrícola impede a entrada no país de produtos como a banana do Equador, a carne do Paraguai, o café robusta do Vietnã. Sem falar nos escritórios de advocacia e de engenharia, que não permitem a concorrência de firmas estrangeiras. Associações profissionais criam barreiras à contratação de estrangeiros, adicionais às dificuldades burocráticas que eles têm para obter vistos de trabalho no Conselho Nacional de Imigração. É impressionante a obsessão autárquica do país, para usar a feliz expressão de Marcelo de Abreu (2018).

Trata-se não de uma questão de economia, pois não se nega que a abertura amplie o bem-estar social. Mas de economia política: interesses econômicos organizados e poderosos seriam prejudicados.

Disse Keynes uma vez que no longo prazo não são os interesses mas as ideias que levam a melhor. Trata-se, pois, de vencer a guerra das ideias, inclusive para mobilizar grupos empresariais que conseguem enxergar além de seus interesses imediatos.

4.3. Benefícios no longo prazo; custos no curto prazo

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. Para que recursos econômicos escassos (capital e trabalho) sejam realocados de atividades pouco produtivas para outras mais produtivas, é preciso que empresas fechem, implicando a perda de emprego e de mercado para os produtores nacionais substituídos pelas importações adicionais.

Os representantes da indústria também invocam o “custo Brasil” para resistir à abertura, referindo-se às disfunções do sistema de tributação ao consumo e à deterioração da infraestrutura. Na medida em que afetem igualmente toda economia, essas distorções reduzem a competitividade das empresas localizadas no Brasil de um modo geral, mas não afetam as vantagens comparativas do país. A taxa de câmbio se encarrega de equilibrar as importações às exportações, desvalorizando-se na medida necessária para compensar o custo Brasil. O argumento tem valia na medida em que esse custo Brasil pune mais fortemente uns setores do que outros, alterando artificialmente as vantagens comparativas setoriais. A redução do custo Brasil deveria ser simultânea à abertura da economia, para evitar tanto distorções alocativas como uma taxa de câmbio excessivamente desvalorizada.

Em sociedades que dão grande valor ao presente e menor valor ao futuro a troca de desemprego hoje por empregos melhores no futuro tem pouca aceitação. Os benefícios não compensariam os custos da abertura.

A preferência pelo presente em detrimento do futuro pode ter várias explicações. Uma delas seria a pobreza: grande parte da população está preocupada em sobreviver hoje, e não pode se dar ao luxo de pensar no futuro. Por isso prefere políticas imediatistas. Outra explicação seriam as altas taxas de juros vigentes no Brasil, que representam um desconto grande das rendas a serem obtidas no futuro.

Com as taxas de juros brasileiras havendo se reduzido, pelo menos um dos fatores que geram miopia em relação ao futuro está mitigado. Aumenta a chance de se ver na abertura econômica a via para aumentar o bem-estar das futuras gerações.

4.4. Leitura simplista da história

Uma quarta explicação para a oposição à abertura deriva de uma leitura simplista da história econômica do país. De modo resumido, 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 de importações industriais. Com essa visão da história, por que então no século XXI abrir a economia, o que seria sinônimo de desindustrialização e condenação do país à condição de exportador de bens primários?

Em relação a essa visão simplista, cabe assinalar que por 120 anos, desde a década de 1840 até a de 1960, as exportações do país foram baseadas na monocultura do café. Em função da política de valorização do produto praticada pelo governo brasileiro, o café eliminou da pauta das exportações outros produtos que poderiam nela ter-se firmado, como o algodão e tecidos, entre outros. Esses produtos tinham enorme dificuldade de competir nos mercados estrangeiros, pois o preço em dólares do café era muito atrativo e a taxa de câmbio se mantinha sobrevalorizada. Eles se tornaram “gravosos” na linguagem da época. Em consequência, ocorreu uma redução dramática da participação das exportações no PIB, à medida que a parcela do Brasil no mercado mundial do café diminuía e os setores domésticos que não participavam do comércio exterior se expandiam. De 70% no início do século XX, a participação do país nas exportações mundiais de café caiu para 30% na década de 1960. Dizia-se que o Brasil abria o guarda-chuva dos preços altos do café, para dentro do qual entravam outros produtores latino-americanos e africanos. A parcela das exportações totais no PIB diminuiu de 20,6% em 1906, quando a valorização do café foi introduzida, para apenas 3,3% em 1964, quando o café finalmente perdeu sua posição dominante nas exportações brasileiras.

A política de valorização destinava-se a aumentar a receita exportações de café, aproveitando-se da baixa reação da demanda a preços elevados e do tempo que tomava para a produção de café dos países concorrentes reagir. Paradoxalmente, no médio prazo ela resultou numa crônica escassez de divisas, na medida em que se comprimia a participação das exportações na renda nacional. Lidou-se com essa escassez através da política do similar nacional. Significava que produtos que tivessem similares produzidos no Brasil não podiam ser importados, seja por restrições quantitativas, seja por tarifas elevadas e complexa burocracia portuária. Por outro lado, esses similares nacionais não conseguiam ser exportados devido a seus altos preços e baixa qualidade. Gerou-se, assim, uma indústria voltada quase que exclusivamente para o abastecimento do mercado interno.

Ao mesmo tempo, as divisas geradas pela exportação de café foram reservadas para as necessidades de insumos e bens de capital importados dessa indústria. Durante um longo período, essa reserva foi garantida por controles quantitativos, pelo licenciamento das importações. Mais tarde, prevaleceu um sistema de taxas de câmbios múltiplas, decididas administrativamente. Importadores de mercadorias consideradas “essenciais” tinham acesso à moeda internacional a taxas mais favorecidas. E, enfim, por tarifas elevadas às importações.

Hoje em dia, outras *commodities* ganharam importância na pauta de exportação e o Brasil não mais depende do café. Mas o setor industrial em processo de encolhimento se mantém voltado para dentro, não concorrendo nos mercados externos.

A substituição das importações funcionou bem durante um certo tempo porque quando ela se iniciou na década de 1930 o país era uma economia agrária subdesenvolvida, caracterizada por excesso de mão-de-obra que emigrava dos campos para as cidades. Também, no período de 1930 até o fim da 2ª. Guerra predominava o protecionismo nos mercados internacionais. O simples fato de o indivíduo sair de uma lavoura de subsistência e passar a trabalhar no meio urbano, em processos produtivos mais organizados, assegurava o crescimento da produtividade da economia como um todo. Foi a urbanização associada à industrialização que transformou o país pobre num país de renda média.

Hoje em dia a população é quase toda urbana, cessou a fonte fácil de ganhos de produtividade pela migração da mão de obra do campo para a cidade. Agora, esses ganhos têm que ser conseguidos a partir da transformação das atividades já estabelecidas. Como arguem Dix-Carneiro et al. (2021), a presença de um importante setor informal aumenta os benefícios da abertura, pois ela permite que empresas formais mais produtivas tomem o lugar de empresas informais menos produtivas.

Além disso, no século XXI não mais se trata de exportar produtos primários sem ligações com o resto da economia, mas de lhes adicionar valor através de complexos agro-minero-industriais, cuja produtividade nada fica a dever ao setor manufatureiro como um todo. O exemplo de países ricos que são majoritariamente exportadores de bens primários, como Canadá, Noruega, Austrália, e mesmo o do Chile, mostram que é inadequado associar exportação de produtos primários a atraso e pobreza. A chamada maldição dos recursos naturais pode ser superada com boas instituições e políticas adequadas, conforme se argui em Bacha e Fishlow (2011).

4.5. Excessivo otimismo das hipóteses pró-abertura

As explicações anteriores parecem intelectualmente insuficientes para deter um movimento de abertura da economia, mas não esgotam o assunto. Há uma quinta possibilidade a considerar. Trata-se do possível otimismo das hipóteses que fazem os “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 rigidez de preços e à inércia na alocação dos recursos (novas fábricas não se produzem do dia para a noite), ao substituir produção doméstica por importações a abertura pode gerar desemprego e déficit na balança comercial. Caso o câmbio seja flutuante, em princípio, ao abrir-se às importações o câmbio se desvaloriza, o que ajuda a equilibrar a economia. Mas num regime de câmbio administrado, como o Brasil tinha até janeiro de 1999, essa desvalorização pode não ocorrer. Dix-Carneiro e Kovak (2019) documentam que, em seguida ao episódio de liberação comercial do Brasil no início dos anos 1990, as regiões mais expostas à concorrência externa enfrentaram aumentos de desemprego relativamente à média nacional.

A transição para um equilíbrio interno e externo pode ser longa e penosa. Em regimes democráticos, em que os políticos precisam dar respostas imediatas às agruras da população, a abertura pode simplesmente ser abortada. Foi o que ocorreu no Brasil a partir de 1995, quando se observou um retrocesso em relação à abertura de 1990 do governo Collor, precedida por duas rodadas de redução tarifária no governo Sarney. Nesse período, à abertura às importações se sobrepôs uma apreciação do Real que prejudicou a balança comercial.

5. Esboço de um programa de abertura

A implicação dessa quinta hipótese 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. Reforma tributária e recuperação da infraestrutura devem complementar a abertura, ampliando a produtividade da economia e a competitividade da indústria.

A sugestão é, em primeiro lugar, fazer uma transição para a abertura de forma paulatina e pré-anunciada. Em segundo lugar, ampliar o seguro-desemprego e a programas de retreinamento e realocação de mão de obra, para mitigar os custos da transição.

Adicionalmente, promover mecanismos de reciprocidade comercial, para garantir que mercados externos se abram às exportações à medida em que o mercado interno é aberto às importações. Com um cuidado de essas negociações, lentas e difíceis como mostra o andamento da proposta de acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, não serem usadas pelos lobbies empresariais para dilatar o cronograma da abertura unilateral.

Finalmente, se se parte de uma situação de equilíbrio comercial quando se reduzem as tarifas

e outros mecanismos protecionistas deve ocorrer uma desvalorização da moeda que compense os produtores nacionais ao encarecer as importações e aumentar a competitividade das exportações. Isso pode dar-se naturalmente, pois, na antecipação de uma abertura às importações e do correspondente aumento da demanda por moeda estrangeira, os agentes financeiros passariam a entesourar dólares, desvalorizando o Real. Entretanto, nas atuais condições do país trata-se de um ponto discutível. A situação externa parece extremamente favorável para o Brasil no mundo pós-Covid, com reservas internacionais elevadas, balança comercial positiva, ciclo das commodities em alta e fortes estímulos fiscais nos países industriais. Nessas condições, parece difícil arguir a necessidade de um câmbio ainda mais desvalorizado.

Mais amplamente, trata-se de conceber uma estratégia para o futuro da indústria no Brasil que envolva tanto a redução do custo Brasil como a abertura comercial. Esta pode ser vista como uma forma de promover a transformação da indústria, consistente com sua integração nas cadeias internacionais de valor. Trata-se de ativar grupo de interesses, além de acadêmicos, que possam se mobilizar em favor da abertura e se contrapor aos interesses contrários. Urge formular uma estratégia industrial que, pressupondo a abertura, seja capaz de motivar segmentos do empresariado.

Referências

- Abreu, M. (2019). “Obsessão autárquica: visão de longo prazo do Brasil na economia mundial”. Em: J. C. Carvalho et al., *De Belíndia ao Real: Ensaios em Homenagem a Edmar Bacha*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 327-341.
- Bacha, E. (2016). “Integrar para crescer 2.0”. Em: João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *Investindo contra a Crise e Procurando Voltar a Crescer*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional (Sessão Especial): 65-73.
- Bacha, E. (2019). “Porque ficamos para trás”. Texto para Discussão n. 50, IEPE/Casa das Garças, agosto. Disponível em: www.iepecdg.com.br.
- Bacha, E. (2021), “A valorização do café e seu amargo legado”. *Estudos Avançados* (Universidade de São Paulo/Instituto de Estudos Avançados), a sair. Disponível como Texto para Discussão IEPE/Casa das Garças n. 54, dez. 2019, em www.iepecdg.com.br.
- Bacha, E. e R. Bonelli (2016a), “Accounting for the rise and fall of Brazil’s growth after World War II”. Em: Mario Damill et al. (orgs.), *Macroeconomics and Development: Roberto Frenkel and the Economics of Latin America*. Nova York: Columbia University Press: 188-207.
- Bacha, E. e R. Bonelli (2016b). “Coincident growth collapses: Brazil and Mexico after the 1980s”. *Novos Estudos CEBRAP*, edição n. 105, julho: 151- 181.
- Bacha, E. e A. Fishlow (2011), “The recent commodity boom and Latin America growth: more than new bottles for an old wine?”. Em: J. A. Ocampo e J. Ros (orgs.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford, R.U.: Oxford University Press: 394-410.
- Dix-Carneiro, R. e B. K. Kovak (2019). Margins of labor market adjustment to trade. *Journal of International Economics*, vol. 117, issue C: 125-142.
- Dix-Carneiro, R., P. Goldberg, C. Meghir e G. Ulyssea (2021), “Trade and informality in the presence of labor market frictions and regulations”, NBER Working Paper 28391.
- 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.
- Irwin, D. (2019), “Does trade reform promote economic growth? A review of recent evidence”. NBER Working Paper n. 25927, Junho.
- Maddison Project Working Paper n. 10. Real GDP per capita in 2011US\$, multiple benchmarks (suitable for cross-country income comparisons). Disponível em www.ggd.net/Maddison.
- PWT 9.1. Penn World Table version 9.1.
Disponível em: rug.nl/ggd/productivity/pwt/pwt=releases/pwt9.1?lang=en.
- 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.

