

Revista Brasileira de Comercio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXX
128
Julho/
Agosto/Setembro
de 2016

PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL DE INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA

O *TSUMONEY* CAMBIAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

- A SAGA PARA APROVAÇÃO DO ACORDO DE PARCERIA TRANSPACÍFICO NOS EUA
- NOVO MODELO DE TRATADOS DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS



FUNCEX  fundação
centro de estudos
do comércio
exterior



Ajudando o
Brasil a expandir
fronteiras

A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial*



Cindes – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento e
CDPP – Centro de Debates de Políticas Públicas

A grande crise brasileira de 2015 e 2016 trouxe de volta ao debate público e à própria formulação de política econômica a visão que predominou de meados da década de 1990 a 2005, baseada em alicerces como responsabilidade fiscal, controle da inflação, racionalidade regulatória e microeconômica e ênfase no setor privado. Um elemento que compõe o conjunto acima, ao qual ainda não se deu a devida prioridade, é a integração econômica do país ao resto do mundo, relacionada às políticas comercial e industrial.

Tanto em um caso como no outro, o Brasil sofre de forte inércia institucional, motivo pelo qual o esforço de abertura comercial do início dos anos 1990 foi abandonado, quando não, revertido. Em período mais recente, empreendeu-se uma tentativa de reviver diversos aspectos do nacional-desenvolvimentismo da década de 1970, com resultados muito negativos.

Na conjuntura atual, a retração da demanda interna e a desvalorização cambial reforçaram a percepção de que as exportações são um importante canal para superar a crise. Falta, entretanto, reconhecer que não haverá crescimento sustentado das exportações sem um novo movimento de abertura comercial. Da mesma forma, a crucial retomada da elevação da produtividade não acontecerá sem que a pressão competitiva do comércio exterior exerça sua saudável pressão sobre o setor produtivo brasileiro, e em especial sobre a indústria.

A agenda de política comercial e industrial no Brasil é tradicionalmente emperrada por supostos dilemas sobre “o que fazer primeiro”, em debates como “abrir ou reduzir o custo Brasil” e “cortar tarifas unilateralmente ou fazer acordos comerciais”. Este documento sugere que uma nova estratégia de reinserção produtiva internacional é tão decisiva para os desafios econômicos do presente que todas essas frentes de políticas públicas devem ser atacadas *simultaneamente*.

Dessa forma, o Cindes e o CDPP se propõem, neste documento, a oferecer ao país e a seus governantes uma agenda de reforma das políticas comercial e industrial. Evidentemente, não se quer com isso esgotar completamente estes te-

.....
* Este artigo é uma versão sintética do documento que apresenta os resultados da reflexão de um grupo de trabalho organizado pelo Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP) e coordenado pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes). O documento foi elaborado por Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga e contou com aportes e comentários de Emanuel Ornellas, Eduardo Augusto Guimarães e John Mein. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Edmar Bacha. O grupo de trabalho foi composto por: Ilan Goldfajn, Affonso Celso Pastore, Gino Abraham Olivares Leandro, Pedro Luiz Barreiros Passos, Ricardo Augusto Gallo, Maria Cristina Pinotti, Angélica Maria de Queiroz e Marcos Lederman. A versão integral do documento pode ser encontrada em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=51&Itemid=14>.



mas, mesmo porque eles não têm contornos precisamente definidos, e tomados *lato sensu* envolvem tantas áreas de política pública que uma pretensão demasiadamente abrangente correria o risco de diluição e de perda de foco. Ainda assim, manteve-se a ideia de fazer um documento amplo e detalhado, que possa servir de base para uma reorientação dessas áreas da política econômica.

O documento, nesta versão sintética, tem quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discorre sobre a situação atual e como chegamos a ela, com ênfase no fraco desempenho da indústria e no fracasso das políticas hiperativas de estímulo ao setor que foram tentadas nos últimos anos.

A terceira seção procede à revisão da literatura econômica mais recente sobre os efeitos da abertura comercial no crescimento econômico e na produtividade, incluindo a descrição de experiências internacionais com programas de liberalização de importações, como a abertura brasileira do início dos anos 1990. A evidência indica que a integração internacional, seja com liberalização unilateral ou acordos comerciais, é favorável à produtividade e ao crescimento, ainda que não deva ser vista como uma panaceia.

É na quarta seção, finalmente, que estão reunidas as propostas concretas deste documento, que visam impulsionar uma profunda revisão do relacionamento da economia brasileira com o resto do mundo. A agenda reúne um conjunto de medidas em temas como redução do “custo Brasil”, facilitação do comércio, reforma tarifária, negociação comercial, apoio ao investimento externo

de empresas brasileiras e desmobilização de políticas de conteúdo local, subsídios tributários e preferências em compras governamentais para empresas nacionais.

O objetivo último desta agenda é fazer da integração competitiva da economia brasileira com o resto do mundo um alicerce a mais do processo de retomada da elevação da produtividade e do crescimento econômico do país. Em particular, a abertura e a redução do protecionismo são essenciais para diminuir o hiato tecnológico da indústria brasileira e abrir caminho para uma estratégia de reindustrialização compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

QUAL A SITUAÇÃO ATUAL E COMO CHEGAMOS A ELA?

A partir da crise global de 2008 e 2009, a política econômica brasileira tornou-se mais agressivamente intervencionista. A reação inicial, de natureza contracíclica, transformou-se gradualmente – e de forma mais intensa no primeiro mandato da presidente afastada, Dilma Rousseff – em um ciclo de hiperativismo nas políticas comercial e industrial. Foi mobilizado um vasto arsenal de instrumentos protecionistas, como aumento de tarifas e barreiras não tarifárias, políticas de conteúdo nacional, incentivos aos investimentos por meio de subsídios, etc.

O governo tinha como objetivo recuperar o crescimento, que se esvaiu a partir de 2011, e contrapor-se aos efeitos do aumento das importações e da apreciação cambial sobre o desempenho da indústria. O tema da desindustrialização entrou na ordem do dia.

Os resultados de toda essa parafernália de iniciativas, como é bem sabido, foram muito ruins. A crise industrial agravou-se, o desempenho da economia continuou a piorar e o Brasil aprofundou seu isolamento produtivo, na comparação com outros países emergentes.

Nesse período, a competitividade da produção no Brasil piorou, com expressivo aumento de custos. A indústria nacional não capturou o aumento da demanda doméstica, e o coeficiente de penetração das importações na indústria da transformação cresceu mais de 5 pontos percentuais (p.p.), e para 20,6% em 2015. Adicionalmente, consolidou-se a tendência de primarização da pauta de exportações, em parte pelo “efeito preço” do *boom* de *commodities*, mas também pela queda do coeficiente de exportação da indústria de transformação. Três grandes planos de política industrial foram lançados entre 2002

e 2012, mas a participação da indústria no produto interno bruto (PIB) continuou a encolher.

Qualquer comparação internacional revela que o desalentado desempenho da indústria brasileira é produto de políticas domésticas equivocadas, apesar dos efeitos da crise global, da “guerra cambial” e da competição dos produtos chineses, usados como justificativas pelos responsáveis pela política econômica de 2011 a 2014. O Brasil sofreu bem mais do que seus pares com o cenário internacional recente, que de fato tornou-se mais desafiador.

Entre meados da década de 1990 e 2013, o Brasil perdeu 0,5 p.p. de participação no valor adicionado da indústria mundial. Em 2014, a sua participação nas exportações mundiais de produtos manufaturados era inferior à que detinha em 1980, tendo caído da primeira para a quinta posição num conjunto de países em desenvolvimento com economias de porte médio (Brasil, Índia, Indonésia, México, África do Sul, Turquia). No mesmo grupo, o Brasil é o país mais fechado, levando-se em conta o fluxo de exportações e importações como proporção do PIB.

Histórico

Nos últimos cinquenta ou sessenta anos, o Brasil passou por profundas mudanças econômicas, sociais e políticas. Nas políticas comerciais e industriais, entretanto, registra-se uma continuidade que resistiu à abertura comercial do início dos anos 1990 e que tem origem no modelo de substituição de importações e no nacional-

desenvolvimentismo. O país tem um pendor histórico para o protecionismo comercial e a busca não confessada da autarquia produtiva.

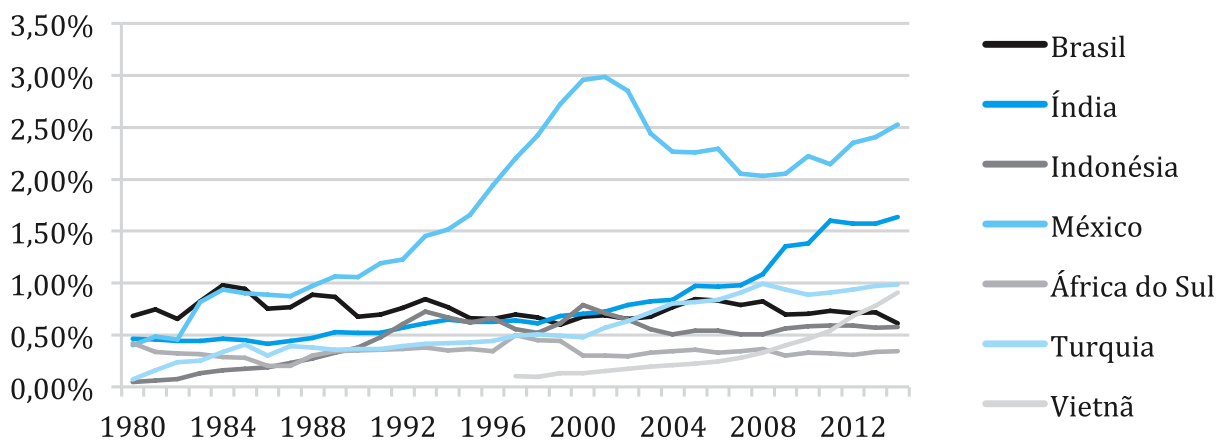
A baixa inserção atual do Brasil na economia internacional deve ser entendida como combinação dessa tradição histórica com as políticas de intensificação protecionista seguidas nos últimos anos.

A mais substancial mudança nas políticas comerciais e industriais brasileiras, desde a adoção do modelo de substituição de importações, foi a liberalização unilateral iniciada no final dos anos 1980 e aprofundada no início da década de 1990. Com uma série de medidas, tomadas em etapas, a tarifa média nominal caiu de 57,5% 1987 para 13% no final de 1993, com eliminação também de extenso conjunto de barreiras não tarifárias. Nos últimos dez anos, contudo, as tarifas média, modal e mediana têm se mantido praticamente inalteradas e muito próximas àquelas resultantes da reforma tarifária do início dos anos 1990.

A liberalização na década de 1990 atenuou, mas não eliminou a escalada tarifária na estrutura de proteção, beneficiando setores tradicionalmente protegidos, como automotivo, eletroeletrônicos, têxtil, vestuário e bens de capital. Em termos de “proteção efetiva”, que mede o efeito da estrutura tarifária sobre o valor adicionado, o quadro não é melhor: a tarifa efetiva média é mais que o dobro da nominal, e elevou-se ligeiramente nos últimos anos.

GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE PRODUTOS MANUFATURADOS, 1980-2014



Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC).

TABELA 1

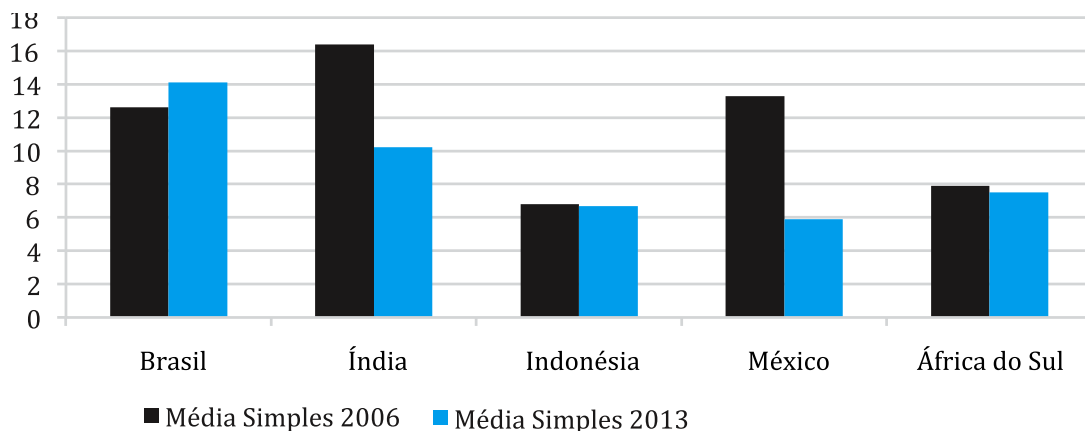
TARIFA ADUANEIRA MÉDIA DE BENS DE CAPITAL E BENS INTERMEDIÁRIOS:
PAÍSES E ANOS SELECIONADOS (%)

	Bens de capital			Bens intermediários		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Brasil	16,9	13,2	13	13,9	10,7	11,7
China	14,4	8,1	7,7	14,4	7,9	7,4
Coreia	7,2	5,9	6	8	11,2	11,1
Filipinas	4,2	2,8	2,9	5,9	5	4,9
Índia	26,7	14,1	8,4	32,7	17,4	10
Indonésia	4,4	3,8	5,5	7,3	6,1	6
Malásia	5,1	4,2	3,6	7,1	6,8	6,6
México	13,1	9,5	3,2	14,8	11,8	6,1
Tailândia	10,5	6,4	5,5	14	6	4,4

Fonte: Baumann e Kume (2013).

GRÁFICO 2

TARIFAS DE NAÇÃO MAIS FAVORECIDA: MÉDIA SIMPLES 2006-2013



Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC), World Tariff Profile 2006 e 2014.

Os setores protegidos, tipicamente, se beneficiam também com instrumentos fiscais e creditícios. Em alguns casos, foram estabelecidos regimes setoriais com incentivos ao investimento e à produção. O Brasil também se destaca, entre vários países emergentes, por altas tarifas para bens de capital e bens intermediários, como fica claro na Tabela 1.

Assim, ainda que a intensidade e a composição da proteção tenham variado nos vinte anos desde a abertura da

década de 1990, pode-se dizer que a substituição de importações continuou a dar a tônica dos objetivos e dos instrumentos das políticas comerciais e industriais neste período. Como já observado, outros importantes países emergentes, egressos de períodos de substituição de importação, abriram suas economias nos últimos anos.

No Brasil, o viés protecionista, apoiado por uma ampla coalizão de burocratas e associações do setor industrial, acentuou-se nos governos do Partido dos Trabalhadores

(PT), com a ênfase no fortalecimento das relações “Sul-Sul” e o questionamento dos regimes e das instituições internacionais identificadas com os interesses do “Norte”. Como resultado, o Brasil tem hoje poucos acordos, e de baixa relevância econômica: além do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e dos países andinos, há acordos com três parceiros pouco relevantes - Egito, Israel e Palestina - e dois com parceiros importantes (Índia e África do Sul), mas que são irrelevantes pelo seu alcance parcial.

Política industrial

Após a desmobilização parcial de instrumentos de política industrial na década de 1990, os governos Lula e Dilma reintroduziram com força este tipo de ação governamental com vários planos: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) em 2004, Política de Desenvolvimento da Produção (PDP) em 2008 e Plano Brasil Maior (PBM), em 2011.

A dimensão setorial, já presente na Pitce, em áreas como *software*, fármacos e biotecnologia, entre outras, foi reforçada na PDP, que elegeu 24 setores produtivos para serem contemplados com incentivos e medidas de fomento. Já o PBM trouxe medidas de estímulo às exportações e aos investimentos, adoção de preferências para produtos nacionais nas compras governamentais de bens e serviços e intensificação da exigência de conteúdo nacional em produtos nacionais para a concessão de incentivos fiscais e creditícios.

Paralelamente, com vastas transferências de *funding* do Tesouro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) transformou-se em outro polo de política industrial, com maciça expansão das operações de crédito e políticas para consolidar grandes grupos nacionais e tentar aumentar a taxa de investimento.

Em setembro de 2011, anunciaram-se medidas de apoio ao setor automobilístico, que levariam, em 2012, ao novo regime automotivo. Outras iniciativas incluíram a desoneração da folha de pagamento de setores mais intensivos em mão de obra e a elevação de um ponto percentual nos encargos do Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) dos produtos importados.

Nota-se, na pletera de intervenções do período 2008-2014, uma tentativa de “microgerenciar” o setor produtivo. A ênfase no conteúdo nacional e no “adensamento” de cadeias produtivas aumentou o custo de produção de bens finais. Uma das marcas da política industrial desse período foi a total desatenção com os custos. A indús-

tria e as contas externas não melhoraram, mas as contas públicas e a competitividade internacional das manufaturas brasileiras se deterioraram.

A crise atual é propícia à revisão dessa fracassada estratégia. A derrocada fiscal força o fim da “farra” de incentivos, e o árduo combate às pressões inflacionárias torna menos provável a distribuição de proteção pela via do aumento de tarifas e de medidas *antidumping*. A desvalorização cambial e a retração da demanda interna, por sua vez, criam um ambiente favorável para uma nova concepção de políticas comercial e industrial, voltada à maior inserção internacional da economia brasileira.

INSERÇÃO INTERNACIONAL, PRODUTIVIDADE E CRESCIMENTO - EVIDÊNCIAS DA LITERATURA ECONÔMICA

A teoria econômica clássica das vantagens comparativas indica que os países que se integram ao comércio internacional usufruem da especialização produtiva, que leva ao aumento da produtividade e da renda. Medir esses benefícios é tecnicamente desafiador, mas a maior disponibilidade de dados e capacidade computacional têm levado a um número cada vez maior de trabalhos empíricos que buscam detectar e medir estes efeitos. Algumas dificuldades típicas são a de “filtrar” o impacto da liberalização comercial de outras reformas estruturais que frequentemente ocorrem conjuntamente, e não confundir tendências preexistente com as consequências da maior abertura.

A abertura comercial tende a acelerar o crescimento econômico. Frankel e Romer (1999) mostram que um maior nível de comércio internacional tem impacto positivo e relativamente alto na renda do país. A magnitude do benefício depende, naturalmente, da severidade das restrições pré-liberalização.

A onda de liberalização comercial e de regimes de investimento nos anos 1980 e 1990 levou à realização de diversos estudos, com muitos resultados positivos sendo registrados em relação aos efeitos da abertura na produtividade e no crescimento. A maior parte deles focou no impacto da liberalização sobre o crescimento no período que se seguiu às reformas comerciais. Entretanto, as conclusões desses trabalhos foram criticadas por Rodriguez e Rodrik (2001), que apontaram problemas metodológicos.

A partir daí, surgiram novos estudos, levando em conta as críticas de Rodriguez e Rodrik, e que também encontraram efeitos positivos da liberalização comercial sobre o crescimento. Uma boa síntese está em Winters (2004), que destaca ainda que as contribuições positivas da abertura estão condicionadas ao grau de consistência entre a reforma comercial e o avanço em outras reformas e no aprimoramento institucional.

Alocação mais eficiente de recursos, ganhos de especialização e escala, aumento da variedade de bens e serviços intermediários à disposição dos produtores e acesso a novas capacitações e tecnologias são alguns dos principais canais pelos quais a liberalização comercial impacta positivamente a produtividade.

Há estudos, como os de Estevadeordal e Taylor (2013), e de Goldberg *et al.* (2010) referente à Índia, que apontam a superioridade em termos de efeitos sobre a produtividade, da redução tarifária em bens intermediários e de capital, na comparação com medida equivalente para bens finais ou de consumo. No caso dos intermediários, observava-se maior eficiência produtiva, e, no caso dos bens de capital, indução de mais inovação. A ênfase recente nas cadeias globais de valor (CGVs) reforça este ponto, além de evidenciar a relevância do setor de serviços para o aumento da produtividade do resto da economia.

Outro conjunto de pesquisas identificou mecanismos de realocação de recursos, associados à liberalização comercial, que operam essencialmente dentro de cada setor, na direção das empresas mais produtivas, e até mesmo dentro das firmas. Alguns destes trabalhos são os de Helpman (2013); Bloom e Van Reenen (2007); Pavcnik (2002), sobre o Chile; Muendler (2004), sobre o México; Lopez-Cordova (2003), Brasil; Bloom *et al.*, (2014), países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Acordos comerciais

Em princípio, os riscos de desvio de comércio e os maiores ganhos de escala da liberalização multilateral indicariam que os acordos preferenciais são um *second best*, quando se pensa nos impactos sobre a produtividade.

Na verdade, porém, os impactos da liberalização preferencial dependem de vários fatores, como a sua abrangência, o grau de abertura anterior, o diferencial de produtividade e tamanho entre os parceiros, etc. É até possível que haja condições tais que o efeito sobre a produtividade de um acordo preferencial, isoladamente ou em conjunto com outros, se aproxime daqueles da abertura multilateral.

Impactos positivos de acordos comerciais sobre a produtividade de empresas foram encontrados na Coreia do Sul por Jang e Kim (2013); na Argentina, no contexto do Mercosul, por Bustos (2011); e no Canadá por Lileeva e Trefler (2010). O fator-chave por trás destes resultados é a complementaridade entre exportação e adoção de novas tecnologias. Muitas vezes, só vale a pena incorrer nos custos de exportar se a firma tem acesso a tecnologias modernas, e *vice-versa*.

Também têm sido avaliadas empiricamente medidas que reduzem a incerteza sobre a política comercial futura. Mesmo com pequeno impacto sobre o nível das restrições, a redução de incertezas tende a incentivar firmas a se engajarem em negócios internacionais, a inovar e a adotar novas tecnologias, efeitos que se acentuaram com as CGVs. Efeitos desta natureza foram apontados no caso da redução das “tarifas-teto” da Austrália na OMC nos anos 1990 (Handley, 2014) e de compromissos de liberalização no âmbito da OMC (Tang e Wei, 2009).

No caso de acordos comerciais, ocorre fenômeno semelhante em termos de redução de incertezas, especialmente se forem com economias grandes e desenvolvidas, o que leva a um custo de reversão mais alto, como no caso de Portugal e a então Comunidade Europeia (Handley e Limao, 2015). No caso do Brasil, estes resultados sugerem que a redução das tarifas-teto na OMC e a entrada em acordos de comércio podem ter efeitos semelhantes de reduzir a incerteza, viabilizando a integração com as CGVs. Johnson e Noguera (2014) demonstram empiricamente a relação entre acordos comerciais e inserção em CGVs.

Freund e Ornelas (2010), finalmente, indicam que nos acordos comerciais a criação de comércio tende a ser a regra, e o desvio de comércio, a exceção.

Investimentos diretos no exterior

Assim como os investimentos externos recebidos aumentam a produtividade via novas tecnologias e *inputs* importados, também os investimentos diretos de um país no exterior têm impacto positivo sobre a produtividade doméstica, conforme demonstram Hufbauer, Moran e Oldenski (2013) sobre multinacionais norte-americanas.

Abertura brasileira dos anos 1990

Desde o início da década de 1990, diversos autores têm procurado estudar os impactos da abertura comercial sobre a evolução da produtividade no Brasil. Embora estes esforços tenham gerado resultados nem sempre convergentes e algumas vezes contraditórios, a maioria

deles encontra relações positivas entre liberalização de importações e produtividade no Brasil.

Hay (1997) indicou que o choque da liberalização no Brasil nos anos 1990 reduziu fortemente os lucros das empresas e seu *market-share*, estimulando-as a aumentar dramaticamente sua eficiência. Ferreira e Rossi (1992); Muendler (2004); Firpo e Pieri (2013), assim como outros autores, também encontraram resultados positivos e relevantes para a relação entre abertura comercial e produtividade no Brasil.

Já Menezes-Filho e Muendler (2011), estudando os impactos da reforma comercial sobre a alocação do emprego no Brasil, concluíram que menores tarifas de importação para insumos, seja pela redução da pressão competitiva, seja pelo aumento de eficiência, contribuem para a retenção de trabalhadores nas firmas, permitindo o aumento da produção. Johansson e Olaberria (2014) mostram que as exportações brasileiras de produtos eletrônicos poderiam crescer até 26% se as tarifas sobre o mesmo segmento (que usa fortemente insumos do próprio setor) fossem reduzidas à média de uma amostra de 54 países.

Resultados de testes econométricos de Fraga e Bacha (2013) indicam que, para um aumento de 1% no nível de abertura comercial, há elevação da taxa de crescimento do PIB *per capita* dos estados brasileiros entre 0,09 e 0,13 p.p., mais que o impacto do aumento de um ano no nível médio de escolaridade dos trabalhadores. Firpo e Pieri (2013), partindo de conclusões de Mcmillan e Rodrik (2011), mostram que o avanço da produtividade no Brasil esteve ligado a mudanças estruturais entre setores até 1970, mas posteriormente o vetor principal tornou-se a abertura comercial dos anos 1990, cujo retrocesso é um risco para a eficiência econômica.

Lopez-Córdova e Moreira (2003) detectaram ganhos de produtividade e *learning-by-exporting* entre 1996 e 2000 no Brasil, associados à desgravação do Mercosul, mas a liberalização multilateral simultânea à época dificultou separar as causas.

Na verdade, há fortes indicações de que a abertura multilateral teve maior efeito positivo sobre a produtividade no Brasil do que o Mercosul, que no seu auge representou apenas 17% do total do comércio exterior brasileiro. Lopez-Córdova e Moreira sugerem que uma estratégia mais agressiva de negociações preferenciais pelo Brasil, como perseguir a implementação da Alca, poderia ter trazido maiores ganhos de produtividade.

A propósito, Hidalgo e Mata (2009) confirmam a hipótese de que os níveis de produtividade das firmas que

“

A modernização da política comercial envolve, além de abrir a economia, rever regulações domésticas para torná-las compatíveis com o padrão internacional em áreas como propriedade intelectual, regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias e proteção ao IDE

”

exportam para os Estados Unidos (EUA), mercado mais competitivo que a média mundial, são superiores às daquelas que exportam para outros destinos - embora o efeito aprendido nas exportações para o mercado norte-americano não apareça como significativo. De qualquer forma, esses resultados sugerem que o tamanho e o grau de competição dos mercados dos potenciais parceiros devem ser levados em conta na estratégia de acordos preferenciais.

Araújo e Flaig (2016), usando o modelo de equilíbrio geral computável da OCDE, testaram no Brasil o efeito da eliminação das exigências de conteúdo local, da redução das tarifas de importação e da eliminação dos tributos indiretos incidentes sobre a exportação. O resultado indica que a atual política comercial e industrial prejudica o crescimento das exportações, da produção e dos investimentos.

Em termos de emprego e salário, a evidência é de que os efeitos da abertura comercial dependem da rigidez do mercado de trabalho e da estrutura da economia. Com mais rigidez, o impacto se dá mais sobre os salários do que sobre o nível de emprego setorial. Ainda assim, fatores institucionais e tecnológicos explicam mais a diferença salarial entre setores do que a estrutura de proteção.

A literatura econômica tem resultados favoráveis à abertura comercial, mas é importante deixar claro que não se trata de uma panaceia. Há ganhadores e perdedores, embora a evidência seja de que os primeiros superam em muito os últimos, e existe benefício agregado para a sociedade. Mas é virtualmente impossível desenhar uma abertura comercial sem perdedores. Além disso, apesar de todos os ganhos apontados pela literatura econômica, nenhum país tornou-se desenvolvido apenas por liberalizar sua economia para o comércio internacional. Por outro lado, nenhum país entrou para o grupo das nações adiantadas no pós-guerra sem se integrar significativamente à economia global.

PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL PARA O BRASIL

Produtividade e competitividade devem ser objetivos fundamentais da política econômica brasileira. Às voltas com uma das piores recessões da sua história, com forte retração da demanda doméstica e dramática situação fiscal, o Brasil precisa do setor externo como um dos vetores da retomada. A taxa de câmbio mais desvalorizada também compõe este ambiente propício à discussão de uma nova política comercial e industrial para o país.

Junto com o reequilíbrio macroeconômico, com as reformas previdenciária, tributária e trabalhista e com a retomada dos investimentos em infraestrutura e logística, a reinserção internacional da economia brasileira é um pilar fundamental de uma política econômica para relançar o processo de desenvolvimento econômico. Esta é uma agenda que inclui medidas de redução do custo Brasil, de ampliação do comércio exterior, de desgravação tarifária, de negociação de acordos comerciais e de apoio ao investimento externo de empresas brasileiras.

O protecionismo no Brasil é múltiplo em seus instrumentos e difuso em diferentes áreas de política econômica: burocracia aduaneira e portos, tarifas de importação, financiamento atrelado a conteúdo local, subsídios tributários para a produção nacional, preferências em compras governamentais para empresas nacionais, etc. As políticas de conteúdo local, especialmente quando baseadas em processos produtivos básicos, são incompatíveis com o objetivo de integração da economia brasileira aos fluxos de comércio e de investimento internacionais.

Uma política comercial orientada para a integração da economia brasileira ao mundo trará ganhos de produtividade e avanços tecnológicos, e será indutora de melhorias institucionais como simplificação e redução da carga tributária, elevação da taxa de investimento e melhoria da qualidade de educação e do ambiente de negócios. É também uma política voltada a reduzir o hiato tecnológico da indústria nacional e permitir uma reindustrialização compatível com a dinâmica do sistema econômico internacional.

A modernização da política comercial envolve, além de abrir a economia, rever regulações domésticas para torná-las compatíveis com o padrão internacional, em áreas como propriedade intelectual, regulamentos téc-

nicos, medidas sanitárias e fitossanitárias e proteção ao investimento direto estrangeiro.

Adicionalmente, é preciso reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços associados à produção e ao comércio internacional. Nos investimentos diretos no exterior de empresas brasileiras, a agenda deve ser de remoção dos obstáculos de natureza tributária e regulatória, evitando-se a concessão de crédito subsidiado e a participação acionária de bancos públicos nestas firmas.

A negociação de acordos preferenciais de comércio, um processo lento dado o crescente número e complexidade dos temas envolvidos e os prazos longos de implementação, não deve preceder e condicionar um movimento de abertura multilateral. É preciso levar em conta os benefícios da liberalização autônoma para a produtividade da economia brasileira.

No âmbito do Mercosul, com um governo mais pró-mercado na Argentina, principal parceiro no bloco, é possível pensar numa nova agenda conjunta de integração internacional, com reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) e revisão de prioridades na negociação de acordos comerciais com parceiros relevantes. Porém, se não for possível atrair os parceiros do Mercosul para esta visão de maior integração produtiva internacional, o Brasil deveria criar condições para implementá-la autonomamente.

A seguir, as recomendações específicas da agenda CDPP-Cindes de política comercial e industrial.

Redução de custos e melhoria do ambiente institucional do comércio exterior

- **Adesão à OCDE.** Este movimento facilitaria a implementação de um conjunto de reformas horizontais na economia brasileira, tanto pelo apoio da OCDE em termos de formulação quanto pela sinalização de compromisso do país com esta agenda.
- **Melhora logística e desburocratização das aduanas e dos portos.**
- **Redução da carga tributária sobre as exportações.** Enquanto não se institui um imposto sobre valor agregado (IVA) puro no Brasil, é preciso buscar mecanismos que reduzam ou eliminem o acúmulo de créditos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).
- **Reforço de instituições de regulação técnica e certificação de produtos – por exemplo, Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e Ins-**

tituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Os objetivos são a redução de prazos na obtenção de patentes e a capacitação para participar da definição de normas e regulamentos internacionais que afetam as exportações brasileiras.

- **Redução do custo dos serviços.** A competitividade da indústria está crescentemente ligada à competitividade dos serviços, fenômeno que aumentou com a fragmentação produtiva das CGVs. É preciso melhorar a qualidade e baratear serviços no Brasil, igualar o tratamento tributário entre serviços importados e nacionais e eliminar restrições em transportes, serviços, educação, prestação de serviços transfronteiriços e movimento de profissionais.
- **Desmobilização de programas baseados em exigências de conteúdo local.** Esses programas abrangem compras governamentais e regimes de incentivo em setores como automotivo, farmacêutico, informática e telecomunicações, petróleo e gás, etc. Devem ser substituídos por política horizontais e setoriais voltadas à redução do custo de investimento e à capacitação profissional, permitindo especialização nos elos das CGVs em que o país pode ser mais eficiente.

Facilitação de comércio

- **Portal Único.** Iniciativa de reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro, para integrar e tornar mais eficientes os procedimentos de comércio exterior. Pode trazer redução de custos anuais de US\$ 23 bilhões, segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). É importante cumprir o cronograma de implementação até 2017.
- Sistema de pagamento único de todas as taxas governamentais.
- **Uso do conceito de análise de risco.** O objetivo é generalizar procedimento da Receita Federal para escolher cargas a serem submetidas à verificação documental ou física, prática hoje em declínio e atingindo apenas 10% das cargas.
- **Agente único de fronteira.** A meta é evitar a descoordenação entre várias inspeções por diferentes agências.
- **Consolidação e ampliação do Programa Operador Econômico Autorizado (OEA).** Trata-se de certificação de empresa segura e confiável, conferida

pelas aduanas a participantes do comércio exterior. O OEA é um programa de adesão voluntária que estabelece padrões mínimos de segurança, permitindo a redução da frequência das fiscalizações. Previsto para janeiro de 2017, o OEA exige acordos de reconhecimento mútuo com parceiros comerciais relevantes, e deveria ser barateado para facilitar adesão mais ampla, inclusive de empresas de menor porte.

Reforma tarifária

Deve envolver ampla revisão na estrutura tarifária e de diversos dispositivos de administração pontual e discricionária de tarifas (como ex-tarifários), além de maior parcimônia na aplicação de medidas *antidumping* incidentes sobre produtos intermediários com oferta concentrada em uma ou poucas empresas.

A nova estrutura de proteção deve ser mais racional, eliminar distorções e dar previsibilidade para produtores e investidores no Brasil. O cronograma de liberalização comercial deve ser anunciado com antecedência e ser implementado de forma gradual ao longo de quatro anos, orientado pelos seguintes parâmetros:

- reduzir fortemente o caráter de escalada tarifária da estrutura de proteção, tornando-a mais homogênea;
- reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital;
- simplificar a estrutura tarifária, definindo apenas quatro níveis de alíquotas para o imposto de importação: 0%; 5%; 10%; e 15%, que passaria a ser a alíquota máxima.

Para atingir esses objetivos, propõe-se o esquema de redução de tarifas apresentado na Tabela 2.

TABELA 2
ESQUEMA DE REDUÇÃO DE TARIFAS

2000	2005
20% a 35%	15%
15% a 20%	10%
5% a 15%	5%
Abaixo de 5%	0

Essa reforma propiciará significativa redução no grau de proteção do Brasil, mas aproximará a política tarifária brasileira da praticada pela maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante. Apesar do receio de que a implementação dessa proposta reduziria o poder de barganha do Brasil em negociações comerciais, verifica-se que países que empreenderam processos de liberalização autônoma têm participado intensamente de acordos comerciais ambiciosos e abrangentes.

Política comercial via acordos

O Brasil deve retomar a agenda de acordos comerciais que podem eliminar barreiras aos produtos em que o país é competitivo, e dar previsibilidade e credibilidade ao processo de integração econômica internacional. A nova agenda de negociação comercial deve visar aos países desenvolvidos e mercados relevantes, e exigir revisão da postura brasileira em temas como propriedade intelectual, proteção de investimentos, regulação de serviços, empresas estatais, etc.

Algumas das prioridades são:

- concluir as negociações em curso com a União Europeia (UE) e o México;
- avançar nas negociações no âmbito das Américas, promovendo, em conjunto com outras lideranças regionais, a criação de uma abrangente área de livre comércio na América Latina, com a convergência de todos os acordos sub-regionais da região – esta diretriz deve se desdobrar no campo da infraestrutura, retomando o espírito original da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa);
- lançar as bases para um acordo preferencial com os EUA, importante mercado para as manufaturas brasileiras.

Na esfera multilateral, a prioridade é apoiar na OMC uma agenda pós-Doha que trate de temas como subsídios industriais, empresas estatais e investimentos. O Brasil deve voltar a ser um protagonista no foro multilateral e participar de negociações plurilaterais no âmbito da OMC em áreas como compras governamentais e serviços.

A liberalização comercial autônoma deve ser a base para, numa segunda etapa, se buscar acordos de livre comércio abrangentes com parceiros como a Índia, África do Sul e os países do Conselho de Cooperação do Golfo. Também é preciso acompanhar de perto a evolução dos megablocos comerciais (Transpacífico e Transatlântico) e reavaliar estratégias em função da evolução destas negociações.

Talvez a forma mais rápida para o Brasil atualizar sua agenda de melhoria do setor de serviços seja ingressar nas negociações do Trade in Services Agreement (Tisa), acordo plurilateral voltado exclusivamente a este setor.

Outro acordo plurilateral relevante é o de Tecnologia da Informação (ITA), envolvendo 82 países com o objetivo de eliminar a cobrança de tarifas de importação para produtos de tecnologia da informação, o que pode ter efeitos importantes na produtividade, desenvolvimento tecnológico e inovação.

Remoção das políticas industriais com efeitos protecionistas

A desmobilização de programas de incentivo ao investimento e à produção baseados em exigências de conteúdo local - com viés nacional-desenvolvimentista e de substituição de importações - é complemento essencial da nova política comercial. É necessário remover:

- programas de incentivo ao investimento e à produção baseados em exigências de conteúdo local que encarecem o processo produtivo, levam à perda de competitividade e dificultam a inserção nas cadeias de valor;
- políticas voltadas à criação de “campeões nacionais” à custa de financiamento subsidiado e/ou participação acionária do BNDES;
- políticas industriais setoriais com subsídios que distorcem a alocação de recursos e promovem indústrias ineficientes.

Remoção dos obstáculos à internacionalização de empresas brasileiras

Os investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior são indutores importantes do aumento de competitividade destas firmas no mercado doméstico. Não se trata de subsidiar “campeões nacionais”, mas sim de medidas como:

- revisar o regime tributário de lucros auferidos no exterior por subsidiárias de empresas brasileiras;
- negociar acordos para evitar a dupla tributação com países relevantes como destino dos investimentos das firmas do Brasil no exterior; e
- negociar acordos de proteção de investimentos para reforçar a segurança jurídica destes investimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, S.; FLAIG, D. Quantifying the Effects of Trade Liberalisation in Brazil. A Computable General Equilibrium Model (CGE) Simulation. OECD Economics Department Working Papers, No. 1295, OECD Publishing, Paris, 2016.
- BAUMANN, R.; KUME, H. (2013) – Novos Padrões de Comércio e a Política Tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BAUMGARTEN DE BOLLE, M. (Org.). **O Futuro da Indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BLOOM, N. J. VAN REENEN. Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries? **Journal of Economic Perspectives**, v. 24, n. 1, p. 203-224, 2007.
- BLOOM, N. *et al.* The New Empirical Economics of Management. **Journal of the European Economic Association**, v. 12, n. 4, p. 835-876, 2014.
- BUSTOS, P. Trade Liberalization, Exports and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinean Firms. **American Economic Review**, v. 101, n. 1, p. 304-340, 2011.
- ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR, A. Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s. **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 5, p. 1669-1690, 2013.
- FERREIRA, P.; ROSSI J. New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth. **International Economic Review**, November, v. 44, p. 4, 2003.
- FIRPO, S.; PIERI, R. **Structural change, productivity growth and trade policy in Brazil**. São Paulo: School of Economics (Working Paper n. 8) August 2013.
- FRAGA, G.; BACHA, C. J. Abertura comercial, capital humano e crescimento Econômico no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 2, ago. 2013.
- FRANKEL, J.; ROMER, D. Does Trade Cause Growth? **American Economic Review**, v. 89, n. 3, p. 379-399, 1999.
- FREUND, C.; ORNELAS, D. Regional Trade Agreements. **Annual Review of Economics**, v. 2, n. 1, p. 139-166, 2010.
- GOLDBERG, P. *et al.* Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: evidence from India. **Quarterly Journal of Economics**, v. 125, n. 4, p. 1727-67, 2010.
- HANDLEY, K. Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence. **Journal of International Economics**, v. 94, n. 1, p. 50-66, 2014.
- HANDLEY, K.; LIMA, N. Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 7, n. 4, p. 189-222, 2015.
- HAY, D. **The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms**. Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 523).
- HELPMAN, E. **Foreign trade and investment: firm-level perspectives**. NBER (Working Paper n. 19057). May 2013.
- HIDALGO, A.; MATA, D. Produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira. **Revista de Estudos Econômicos**, n. 39, 2009.
- HUFBAUER, G.; MORAN, T.; OLDENSKI, L. **Outward Foreign Direct Investment and US exports, jobs and R&D: implications for US policy**, Policy Analyses *In*: International Economics 101. Peterson Institute for International Economics: August 2013.
- JANG, Y. J.; KIM, H. S. The impact of FTAs on firm productivity and employment: evidence from South Korea. *In*: HAYAKAWA, K. (Ed.). **Deepening of corporate global activities in East Asia**. BRC Research Report, n. 12, 2013. IDE/JETRO.
- JOHANSSON, Å.; OLABERRIA, E. **Long-term Patterns of Trade and Specialisation**. OECD Economics Department (Working Papers, n. 1136). OECD Publishing, 2014.
- JOHNSON, R. ; NOGUERA, G. **A Portrait of Trade in Value Added over Four Decades**. 2014. Mimeo.
- LILEEVA, A.; TREFLER, D. Improved Access to Foreign Markets Raises Plant-Level Productivity for Some Plants. **Quarterly Journal of Economics**, v. 125, n. 3, p. 1051-1099, 2010.
- LOPEZ-CÓRDOVA, E.; MOREIRA, M. M. **Regional integration and productivity: the experiences of Brazil and Mexico** (Working Paper n. 14). INTAL/ITD/STA, July 2003.
- MCMILLAN, M.; RODRIK, D. **Globalization, structural change and productivity growth**. NBER (Working Paper n. 17143). June 2011.

- MENEZES-FILHO, N.; MUENDLER, M. **Labor Reallocation in Response to Trade Reform**. NBER (Working Paper n. 17372). August 2011.
- MUENDLER, M. A. **Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-1998**, CESifo, 2004 (Working Paper n. 1148).
- PAVCNIK, N. Trade liberalization, exit, and productivity improvement: evidence from Chilean plants. **Review of Economic Studies**, v. 69, n. 1, p. 245-276, 2002.
- RODRIGUEZ, F. E RODRIK, D. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. *In*: BERNANKE, B. S.; ROGOFF, K. (Ed.). **NBER Macroeconomics Annual 2000**, v. 15, January 2001.
- TANG, M. K.; WEI, S. J. The value of making commitments externally: evidence from WTO accessions. **Journal of International Economics**, v. 78, n. 2, p. 216-229, 2009.
- WINTERS, A. L. Trade liberalization and economic performance: an overview. **The Economic Journal**, v. 114, February 2004.
- BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**
- AMITI, M.; KONINGS, J. Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: evidence from Indonesia. **American Economic Review**, v. 97, n. 5, p. 1611-1638, 2007.
- BERNARD, A. B.; JENSEN, J. B.; CHOTT, P. K. Trade Costs, Firms and Productivity. **Journal of Monetary Economics**, 2006.
- BERNARD, A. B.; REDDING, S. J.; SCHOTT, P. K. Multi-product Firms and Trade Liberalization. **Quarterly Journal of Economics**, v. 126, n. 3, 2011.
- BONELLI, R. O Desenvolvimento Econômico Brasileiro em uma Visão de Longo Prazo. *In*: PEREIRA, L.; VELOSO, F.; BINGWEN, Z. (Org.). **A Armadilha da Renda Média: visões do Brasil e da China**. Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, 2013.
- CALIENDO, L.; PARRO, F. Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. **The Review of Economic Studies**, v. 82, n. 1, p. 1-44, 2015.
- ESTEVADEORDAL, A.; FREUND, C.; ORNELAS, E. Does Regionalism Affect Trade Liberalization toward NonMembers? **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 4, p. 1531-1575, 2008.
- FERNANDES, A. Trade policy, trade volumes and plant-level productivity in Colombian manufacturing industries. **Journal of International Economics**, v. 71, n. 1, p. 52-71, 2007.
- KASAHARA, H.; LAPHAM, B. Productivity and the decision to import and export: theory and evidence. **Journal of International Economics**, n. 89, p. 297-316, 2013.
- KHANDELWAL, A.; TOPALOVA, P. Trade liberalization and firm productivity: the case of India. **Review of Economics and Statistics**, v. 93, n. 3, p. 995-1009, 2011.
- LOPEZ-CÓRDOVA, E. **NAFTA and Mexico's manufacturing productivity: an empirical investigation using micro-level data**. ITD/IADB, 2003.
- MELITZ, M. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. **Econometrica**, v. 71, n. 6, p. 1695-1725, 2003.
- MOREIRA, M. M. A indústria brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer? *In*: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. F. (Ed.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. BNDES, 1999.
- ORNELAS, E. Preferential Trade Agreements and the Labour Market. *In*: FELBERMAYR, G; LARCH, M. (Ed.). **Regional Megadeals: New Trends, New Models, New Insights?** MIT Press, forthcoming, 2015.
- ORNELAS, E.; TURNER, J. Trade Liberalization, Outsourcing, and the Hold Up Problem. **Journal of International Economics**, v. 74, n. 1, p. 225-241, 2008.
- TREFLER, D. The long and short of the Canada-U.S. free trade agreement. **American Economic Review**, n. 94, p. 870-895, 2004.
- YI, K. Can vertical specialization explain the growth of world trade? **Journal of Political Economy**, v. 111, n. 1, p. 52-102, 2003.