

BRASIL

Benefícios e custos da abertura do comércio exterior

Interações entre política industrial e política comercial

Atividade inovadora dos grupos multinacionais industriais

As micro e pequenas empresas nas exportações entre 2009 e 2017



ARGENTINA

Macroeconomia sob tutela do FMI



2 EDITORIAL

Abertura comercial, política industrial e instrumentos de defesa comercial em debate

Ricardo Markwald

3 ABERTURA COMERCIAL

Benefícios e custos da abertura do comércio exterior do Brasil

Otaviano Canuto

8 POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL

Interações entre política industrial e política comercial no Brasil:
da era desenvolvimentista à indústria 4.0

Ana Paula Repezza, Carlos Pio, Eduardo Leoni,
Luís Gustavo Montes, Rafael Moreira e Rebeca Gouget

24 A ATIVIDADE INOVADORA DAS MULTINACIONAIS

Atividade inovadora dos grupos multinacionais industriais brasileiros

38 AS MPE NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras no período 2009-2017

56 ARGENTINA

A macro argentina sob a tutela do FMI

Ramiro Albrieu e Guillermo Rozenwurcel

64 DEFESA COMERCIAL

Um comentário a favor da defesa comercial

Aluisio de Lima-Campos

Abertura comercial, política industrial e instrumentos de defesa comercial em debate

A presente edição trimestral da RBCE, a última de 2018, inclui seis artigos. Dois deles foram elaborados pela Funcex e exploram bases de dados com foco nas empresas. O primeiro retrata a conduta inovadora das empresas multinacionais brasileiras, enquanto o segundo descreve o desempenho exportador das micro e pequenas empresas exportadoras brasileiras. Optamos por restringir nossos comentários aos restantes quatro artigos.

Otaviano Canuto advoga pela abertura da economia brasileira e, mesmo de forma genérica, fornece diretrizes. A reforma tarifária deve ser anunciada de forma antecipada e pautada no gradualismo e na simplificação dos níveis tarifários; ela deve ter foco na diminuição dos custos de importação de bens intermediários e de capital e resultar em picos menores nas taxas de proteção efetiva. O autor propõe ainda a revisão das exigências de conteúdo local e a redução dos tributos incidentes na importação de serviços financeiros e profissionais. Recomenda, também, que sejam explorados os espaços existentes no âmbito do Mercosul para evitar conflitos com os sócios do bloco, sem descartar iniciativas complementares lideradas pelo Brasil para promover a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias. Em vez de políticas de apoio às empresas para compensar desvantagens competitivas é sugerida a adoção de políticas destinadas a aumentar a produtividade e suavizar os processos de realocação de trabalhadores.

O artigo de Carlos Pio *et al.* faz uma extensa revisão das políticas industriais e comerciais adotadas pelo Brasil nas últimas décadas, concluindo que a crise de 2008 trouxe novamente à tona a visão que tinha prevalecido nos anos 1950 e 1970, com o uso intensivo de medidas de proteção comercial e de política industrial voltadas para o “adensamento” dos elos domésticos das cadeias de valor. As novas condições do mercado internacional, contudo, impõem novos desafios à elaboração de políticas industriais. Instrumentos historicamente viáveis para a política industrial não estão mais disponíveis, e os *policy-makers* precisarão ficar atentos para evitar questionamentos como os ocorridos recentemente no âmbito da OMC. Adicionalmente, a política industrial não deveria mais se concentrar em estímulos fiscais de produção isolados no âmbito da firma, como feito recentemente. Seus objetivos precisam ser outros: diminuir as divergências regulatórias em normas e regulamentos técnicos, estimular uma maior participação de serviços na produção e concentrar-se em segmentos e atividades, e não em setores. Seus elementos fundamentais terão que focar na agregação de tecnologia, no desenvolvimento modular, em cadeias de produção conectadas globalmente e no uso de recursos humanos qualificados.

O artigo de Albrieu e Rozenwurcel examina criticamente as perspectivas da Argentina após a assinatura, no final de outubro, de um segundo acordo *stand-by* com as autoridades do FMI. Os autores reconhecem que o novo Programa é internamente consistente, mas alertam para o fato de que seu efetivo cumprimento implicará custos econômicos e políticos muito elevados, razão pela qual consideram suas projeções excessivamente otimistas. Em primeiro lugar, o ajuste fiscal deverá enfrentar resistências sociais e políticas muito severas, pois o Programa projeta evolução da despesa de salários declinante em relação ao PIB, redução das transferências às províncias e menores subsídios às tarifas. Em segundo lugar, a expectativa de compensar a queda do investimento público pela via de parcerias público-privadas também parece otimista, pois o risco-país continua elevado e as empresas que prestam serviços ao Estado foram envolvidas em escândalos de corrupção. Por último, não é baixa a probabilidade de o cenário externo deteriorar, gerando problemas de liquidez e sustentabilidade da dívida externa, além de dificultar o forte aumento das exportações líquidas previsto no Programa. As metas do Programa podem comprometer as expectativas de reeleição do atual governo. No entanto, os autores acreditam que um cenário de incumprimento do Programa seria demasiadamente custoso para o governo e suas consequências econômicas muito graves.

Encerra a RBCE contribuição de Aluisio Lima-Campos, especialista na área de defesa comercial, que acredita existir uma falsa oposição entre o objetivo da abertura comercial e o uso de medidas de defesa comercial, injustamente acusadas de serem instrumentos protecionistas. Para o autor, muito pelo contrário, os instrumentos de defesa comercial fazem parte das regras internacionais de comércio e, na ausência delas, haveria escalada tarifária, retorno a práticas do “velho oeste” e elevado risco de colapso do sistema internacional de comércio. Em contrapartida, medidas de defesa comercial têm o mérito de ser cirúrgicas, pois atingem apenas o produto e as empresas causadores do dano e do *dumping* ou subsídio. É essencial, contudo, que as autoridades de aplicação dos instrumentos de defesa comercial permaneçam blindadas contra interferências externas ao âmbito técnico durante as investigações e as revisões, de forma que os resultados reflitam margens de *dumping* ou subsídios compatíveis com a infração.

Ricardo Markwald
Diretor geral da Funcex

Benefícios e custos da abertura do comércio exterior do Brasil



Otaviano Canuto

Otaviano Canuto

é diretor do Center for Macroeconomics and Development, em Washington. Foi vice presidente e diretor executivo no Banco Mundial, diretor executivo no FMI e vice-presidente no BID

A economia brasileira paga um preço, em termos de perda de produtividade, pela falta de abertura comercial. Um processo de abertura comercial provocaria um impacto de ajuste que poderia, no entanto, ser atenuado mediante políticas públicas que facilitassem a mobilidade do trabalho e a migração do emprego. Os benefícios da abertura comercial também dependeriam de aprimoramentos em áreas complementares de política, como investimentos na infraestrutura, ambiente de negócios e outros.

A ECONOMIA BRASILEIRA SE BENEFICIARIA DA ABERTURA COMERCIAL...

A economia brasileira é comercialmente fechada (Canuto, Fleischhaker e Schellekens, 2015a). Consideremos, por exemplo, as tarifas de importação. Ponderadas pela participação das importações a média foi de 8,3% em 2015, a mais alta entre as economias emergentes e avançadas comparáveis (Dutz, 2018). Essa proteção tarifária é acompanhada, no Brasil, pelo uso de barreiras não tarifárias (BNTs) e regras de conteúdo local que são também, ou até mesmo, mais intensas do que naqueles países comparáveis (Gráfico 1). O número e a profundidade dos acordos de livre comércio dos quais o Brasil é signatário são também limitados.

Não surpreende que o Brasil mantenha um grau de densidade em suas cadeias nacionais de produção industrial acima do que se deveria esperar relativamente ao seu nível de renda e grau de desenvolvimento (Canuto, 2014). Antes de supor que isso seja intrinsecamente benéfico, vale observar que, ao abdicar de insumos, equipamento e tecnologias mais avançados e disponíveis externamente, tais cadeias integradas operam com níveis mais baixos de produtividade e qualidade do que teria sido o caso se tivessem tido acesso a esses insumos. Cadeias de produção mais enxutas e integradas com o exterior teriam maior capacidade de exportar e de fornecer produtos melhores e mais baratos no mercado doméstico e, ao se expandir, tais cadeias contrabalançariam a densidade doméstica mais baixa.

Não por acaso, enquanto na Noruega existe uma empresa de exportação para cada 250 noruegueses, no Brasil a proporção é de uma para cada 10 mil brasileiros (Canuto, Fleischhaker e Schellekens, 2015b). As restrições sobre as importações agem como taxas de exportação, restringindo a acumulação de economias de escala na produção destinada ao mercado externo.

A Embraer, a Petrobras (antes de se submeter a pesados compromissos de conteúdo local após a descoberta de petróleo em águas profundas, nas camadas pré-sal), assim como a agricultura são exemplos de êxitos brasileiros,



2013). Um barateamento da cesta de bens pode significar salários mais baixos e menores custos intermediários nas áreas em que o país pode desenvolver capacidade local para a geração de valor agregado (Canuto, 2015).

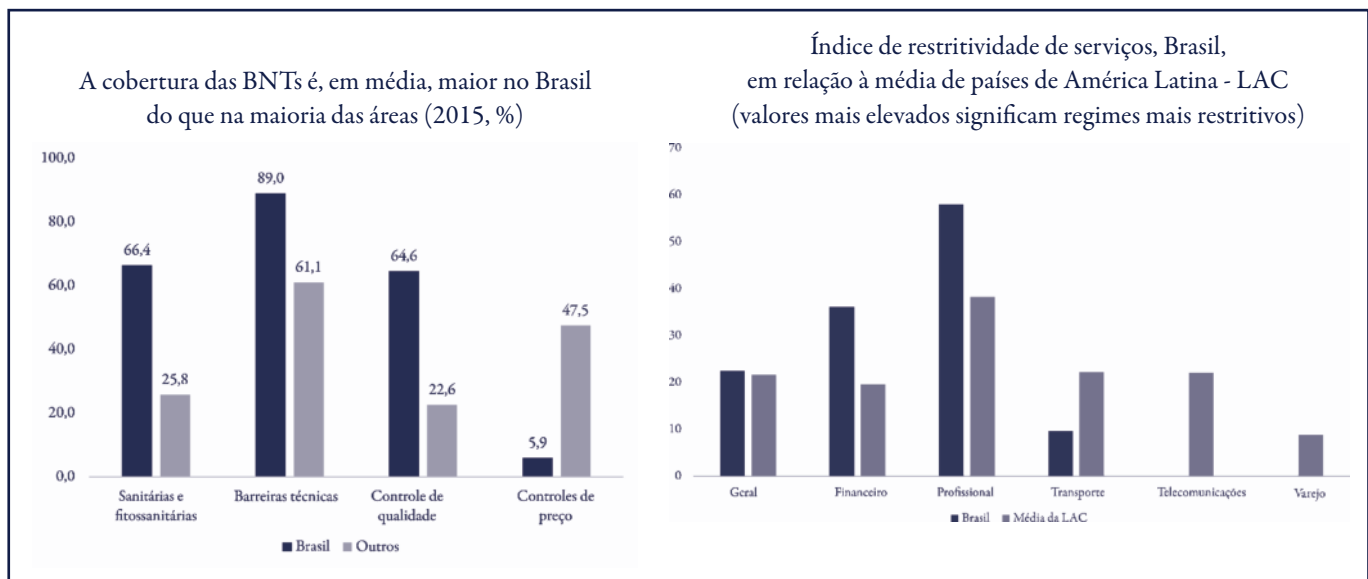
A economia brasileira, portanto, sofre com os altos custos decorrentes do fechamento do comércio. O que o país produz poderia ser obtido com maior rendimento e competitividade, mesmo que abdicasse de fabricar internamente aquilo que viesse a importar, com melhores equipamentos e tecnologias mais avançadas. A propósito, experiência histórica recente mostra que os países que não estão na fronteira tecnológica, assim como aqueles que sim estão, alcançam melhores resultados em termos de inovação tecnológica local quando podem se beneficiar do acesso a fontes externas de conhecimento, inclusive por meio da importação de bens e serviços (Canuto, 2018).

Não seria mais conveniente, no entanto, na trilha das medidas protecionistas desencadeadas pelo governo Trump, ter uma economia fechada no atual contexto global de guerra comercial? Cabe salientar que o ônus da produtividade e da qualidade perdidas recai sobre a própria economia brasileira. Além dos canais diretos e indiretos de importação e exportação, o fechamento comercial contribui para a baixa intensidade da concorrência em muitos mercados domésticos, o que, por sua vez, ajuda a explicar por que a sobrevivência de empresas

constituindo exceções que confirmam a regra acima. O temor à perda de segmentos de produção local com alto conteúdo tecnológico deve ser enfrentado, haja vista que sua sobrevivência doméstica com base em estímulos protecionistas não garante necessariamente o domínio local de tais tecnologias e não será alcançado com a imposição de ônus a terceiros (Canuto, Cavallari e Reis,

GRÁFICO 1

AS RESTRIÇÕES NÃO COMERCIAIS BRASILEIRAS SE SITUAM ACIMA DA MÉDIA



Fonte: Dutz, M. (2018). "Jobs and growth: Brazil's Productivity Agenda", World Bank.

menos eficientes é proporcionalmente maior no Brasil do que, novamente, em economias comparáveis.

Na maioria dos setores, o Brasil apresenta alto grau de heterogeneidade no rendimento das empresas, com índices de sobrevivência de empresas menos eficientes mais altos do que em muitos outros países (Gráfico 2). Os bens e serviços disponíveis no país são mais caros e de pior qualidade do que poderiam ser, na medida em que os caminhos para o aumento da inovação e da produtividade permanecem estreitos. A produtividade média é mais baixa do que a que prevaleceria caso fatias de mercado e recursos pudessem ser absorvidos por empresas mais eficientes. O fechamento comercial do Brasil tem efeito deletério, porquanto reduz a força da concorrência entre as empresas, desse modo permitindo que capital e recursos humanos permaneçam em empresas ineficientes. A produtividade média seria maior caso eles fossem realocados em melhores empresas.

... mas deve-se dispensar atenção aos impactos diferenciados regionais e sociais

Apesar do reconhecimento dos possíveis benefícios de uma abertura comercial para o Brasil, não se pode negligenciar os atritos e choques que acompanhariam esse processo. O fortalecimento de atividades e o aumento do emprego em setores beneficiados pela abertura ocorreria paralelamente aos impactos negativos diretos dessa mesma abertura nos setores mais frágeis. Os ganhos to-

tais não seriam distribuídos de maneira uniforme entre as regiões e os estratos de renda, tornando imperativa a adoção de políticas complementares de promoção da mobilidade do trabalho, de reciclagem e da geração de novos empregos. No entanto, com a compensação e a minimização do ônus do ajuste, os ganhos maiores do que as perdas poderiam contrabalançar o choque causado pela abertura. A alternativa seria a manutenção do *status quo*.

Essas questões foram abordadas em pesquisa recente divulgada pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil (SAE-PR). Além de simulações sobre a evolução dos preços de bens e serviços e a composição do emprego, o estudo analisa os diferentes impactos regionais de uma hipotética eliminação de todas as tarifas aplicadas às importações no país. Além disso, discute as políticas públicas destinadas a reduzir o efeito dos custos de adaptação no decorrer da transição.

Por exemplo, a pesquisa estima que, em virtude do acesso a maquinário e insumos de baixo preço, junto com a pressão da concorrência possibilitada pela abertura, o nível global de preços teria uma redução de aproximadamente 5% em termos reais. Como seria de se esperar, os preços cairiam especialmente nos setores mais protegidos hoje: carros, maquinário, couro, têxteis e vestuário apresentariam preços entre 6% e 16% mais baixos. Cumpre observar que essas estimativas não incorporam os possíveis ga-

GRÁFICO 2

BRASIL: AS DISTORÇÕES NA CONCORRÊNCIA SÃO SUGERIDAS POR CAUDAS MAIS ESPESSAS DO LADO ESQUERDO DAS DISTRIBUIÇÕES DE PRODUTIVIDADE NAS EMPRESAS

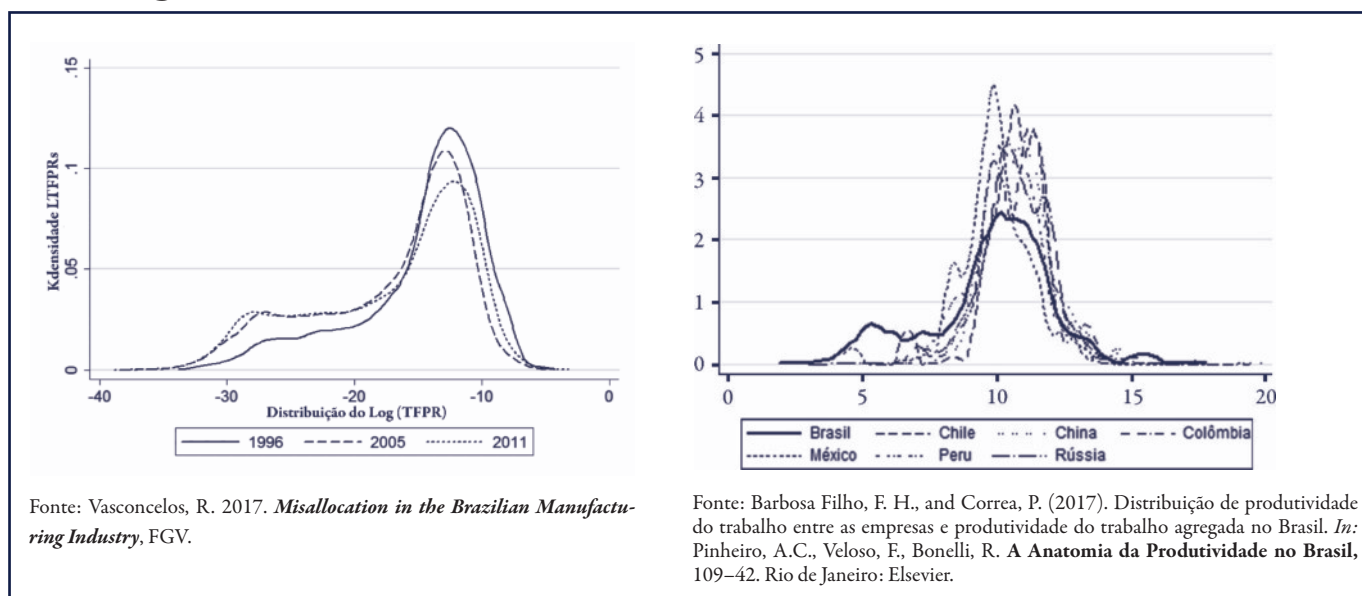
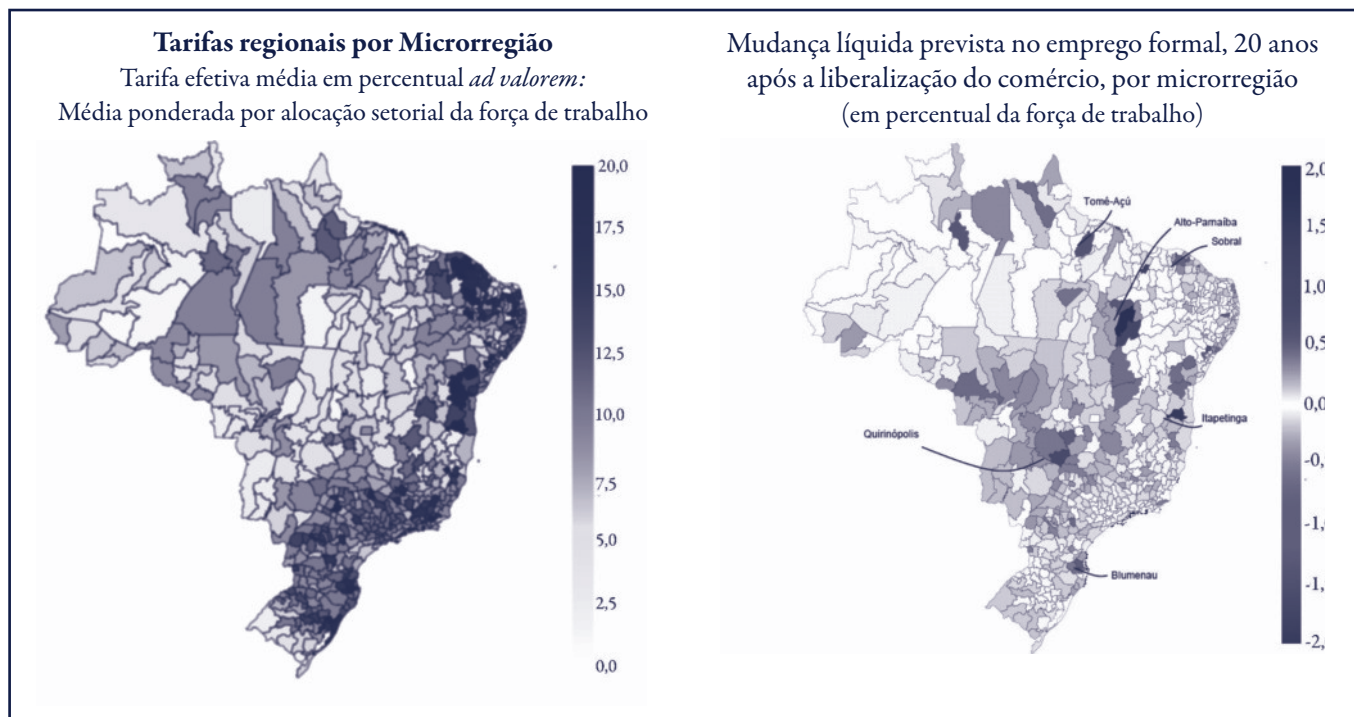


GRÁFICO 3

BRASIL: IMPACTO REGIONAL DA ELIMINAÇÃO DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO



Fonte: SAE-PR. 2018. Abertura Comercial e Desenvolvimento Econômico, Brasília.

nhos de produtividade decorrentes da aprendizagem do uso de tecnologias mais avançadas, atualmente restritas pelas barreiras tarifárias e não tarifárias às importações.

Ao longo do período após a liberalização, cumulativamente, em até 20 anos, 75% dos setores da economia brasileira aumentariam a taxa de emprego, enquanto apenas três setores – couro, têxteis e vestuário – sofreriam queda no emprego, acima de 0,5%. Embora as importações obviamente aumentassem, os custos decrescentes levariam a maior capacidade de exportação, mesmo nos setores mais diretamente afetados pela abertura – inclusive vestuário e têxteis.

Por outro lado, a pesquisa constata possíveis impactos regionais diferenciados decorrentes da abertura, em virtude da concentração geográfica dos setores analisados. As microrregiões mais afetadas seriam aquelas com produção mais dependente de tarifas altas (Gráfico 3).

No caso das cidades maiores, a simultaneidade da eliminação e da criação de empregos em diferentes setores abriria mais espaço para a migração ocupacional dos trabalhadores. O estudo da SAE-PR calcula que a realocação do trabalho durante o ajuste à abertura chegaria a aproximadamente três milhões de trabalhadores no país.

Mudança líquida prevista no emprego formal, 20 anos após a liberalização do comércio, por microrregião (em percentual da força de trabalho)

Nesse contexto, o relatório da SAE-PR salienta a relevância das políticas do mercado de trabalho para facilitar a transição, sobretudo as políticas públicas que recuperam ou aumentam a empregabilidade de trabalhadores inicialmente afetados pelo choque promovido pela abertura comercial. O relatório salienta que isso poderia ocorrer por meio de mudanças e aprimoramentos nas políticas em vigor, algo que pode ser feito no âmbito infralegal e, por esse motivo, capaz de ser abordado mediante ação unilateral pelo Poder Executivo. Ao considerar informações sobre que regiões seriam as mais afetadas, que setores tenderiam a se expandir ou contrair, e que competências seriam exigidas, seria possível ajustar a oferta de reciclagem à demanda e, desse modo, promover a reintegração produtiva dos trabalhadores.

HÁ ESPAÇO PARA A ABERTURA COMERCIAL

A falta de concorrência e a baixa produtividade apresentam razões internas que vão além do fechamento do comércio exterior: baixo investimento em infraestrutura; ambiente de negócios pouco amigável; distorções no financiamento de longo prazo; qualidade do gasto pú-

blico em educação; etc. Mudanças nessas áreas seriam pré-condição para que os benefícios da maior integração comercial fossem completamente efetivados – mas esses melhoramentos já são necessários por si mesmos (Canuto, 2016). Em vez de políticas de apoio às empresas para compensar as desvantagens competitivas que decorrem do ônus desses aspectos e de outras metas – políticas cujo custo fiscal foi estimado em 4,5% do PIB e equivalente a nove vezes os gastos com transferências condicionais de renda em 2015 (Dutz, 2018) – seria necessário adotar políticas destinadas a aumentar a produtividade e suavizar os processos de realocação dos trabalhadores.

Além do compromisso de eliminar esses impedimentos internos com vistas à maior concorrência e produtividade, muito pode ser feito em política comercial, mesmo em um cenário global pouco favorável a gestos unilaterais. De fato, mesmo sem a total eliminação das tarifas de importação, mudança a ser anunciada antecipadamente e executada de forma gradual, a estrutura tarifária brasileira em vigor pode ser simplificada mediante a redução do número de níveis tarifários e a diminuição dos custos de importação de bens intermediários e de capital, o que resultaria em picos menores nas taxas de proteção efetivas. As exigências de conteúdo local podem ser revisitadas. O ônus tributário incidente sobre as exportações – inclusive os créditos tributários devidos – pode ser mitigado. As restrições e os altos impostos aplicados à importação de serviços financeiros e profissionais que contribuem de maneira fundamental para a produção e a exportação podem também ser atenuados.

Deve-se observar que, sem entrar em conflito com as normas que prevalecem no Mercosul, há espaço atualmente para isso – o que, obviamente, não exclui iniciativas suplementares de reduzir as barreiras não tarifárias entre os membros e as barreiras tarifárias conjuntas *vis-à-vis* terceiros países. Além do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, cuja negociação se encontra em andamento, é possível tentar outros potenciais parceiros bilaterais – Aliança do Pacífico, Canadá, etc.

Simulações feitas por Dutz (2018) sugerem que, no caso do alinhamento de barreiras não tarifárias com países membros do Mercosul e uma redução de 50% nas tarifas relativas a países fora do bloco regional, quase seis milhões de brasileiros poderiam ultrapassar a linha da pobreza de US\$ 5,50 por dia. Conforme se salientou, os ganhos totais não seriam distribuídos uniformemente por regiões e estrato de renda, o que torna imperativo adotar políticas complementares para promover a mobilidade do trabalho, a reciclagem e a geração de novos empregos. De todo modo, é sempre mais fácil compen-

sar perdas e distribuir rendas quando há ganhos. Afinal, deve-se considerar que estender o *status quo* significará a extensão dos custos atualmente embutidos no fechamento comercial do país.

REFERÊNCIAS

Canuto, O. 2014. *The high density of Brazilian production chains*. Washington, DC: World Bank. Disponível para download: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/node/1233>.

Canuto, Otaviano. 2015. *Otaviano Canuto, IMF: Trade Opening could be a source of growth for Brazil*. Publicado em CFI.co. Out. Disponível para download: <https://cfi.co/finance/2015/10/otaviano-canuto-imf-trade-opening-could-be-a-source-of-growth-for-brazil/>.

Canuto, O. 2016. *Otaviano Canuto, World Bank: What's Ailing the Brazilian Economy?* Publicado em CFI.co. Nov. Disponível para download: <https://cfi.co/finance/2016/11/otaviano-canuto-world-bank-whats-ailing-the-brazilian-economy/>.


Canuto, Otaviano. 2018. *Climbing a tall knowledge ladder*. Publicado em Interfima.org. Mai. Disponível para download: <http://www.interfima.org/publications/climbing-tall-knowledge-ladder/>.

Canuto, O.; Cavallari, M.; Reis, J. G. 2013. *Brazilian exports: climbing down a competitiveness cliff (English)*. Policy Research working paper n° WPS6302. Washington, DC: World Bank. Disponível para download: <http://documents.worldbank.org/curated/en/777771468017074102/Brazilian-exports-climbing-down-a-competitiveness-cliff>.

Canuto, O.; Fleischhaker, C.; Schellekens, P. 2015a. *Guest post: the cost of Brazil's closed economy*. **The Financial Times**. Abril. Disponível para download: <https://www.ft.com/content/d8f0f9fb-73dc-3707-b08b-285633adebc9>

Canuto, O.; Fleischhaker, C.; Schellekens, P. 2015b. *The curious case of Brazil's closedness to trade*. Policy Research Working Paper n° WPS7228. Washington, DC: World Bank. Disponível para download: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21840/WPS7228.pdf?sequence=2>.

Dutz, M.A. 2018. *Jobs and growth: Brazil's productivity agenda*. *International Development in Focus*; Washington, DC: World Bank. Disponível para download: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29808> License: CC BY 3.0 IGO.



Consultoria, pesquisa, formação de recursos humanos, estatística especializada e disseminação de informações sobre comércio exterior

Fundada em março de 1976, a Funcex adquiriu competência única no país em seu campo de atuação. Além de dedicada exclusivamente à área de comércio exterior e de economia internacional, a Funcex tem um portfólio de atividades diversificadas e complementares que lhe asseguram uma posição ímpar e lhe permitem desempenhar plenamente seu objetivo de contribuir para a promoção do comércio exterior do Brasil.

Outra característica institucional exclusiva da Funcex reside no fato de operar na interseção dos campos de interesse do setor público, do meio empresarial e das áreas acadêmicas e políticas, estabelecendo canais de diálogo e consulta entre todos esses segmentos, dotados de lógicas diversas de reflexão e de ação.

A crescente compreensão do papel do comércio exterior como instrumento de desenvolvimento econômico e social e o consenso sobre a importância de uma inserção competitiva do país na economia mundial são fatores que reforçam a pertinência de uma instituição tecnicamente isenta e reconhecida, no Brasil e no exterior, pelo pioneirismo e pela experiência acumulada em suas áreas de competência.