

Revista Brasileira de Comércio Exterior

# RBCCE

Ano XXXII  
**136**  
Julho, Agosto e  
Setembro de 2018

A revista da FUNCEX



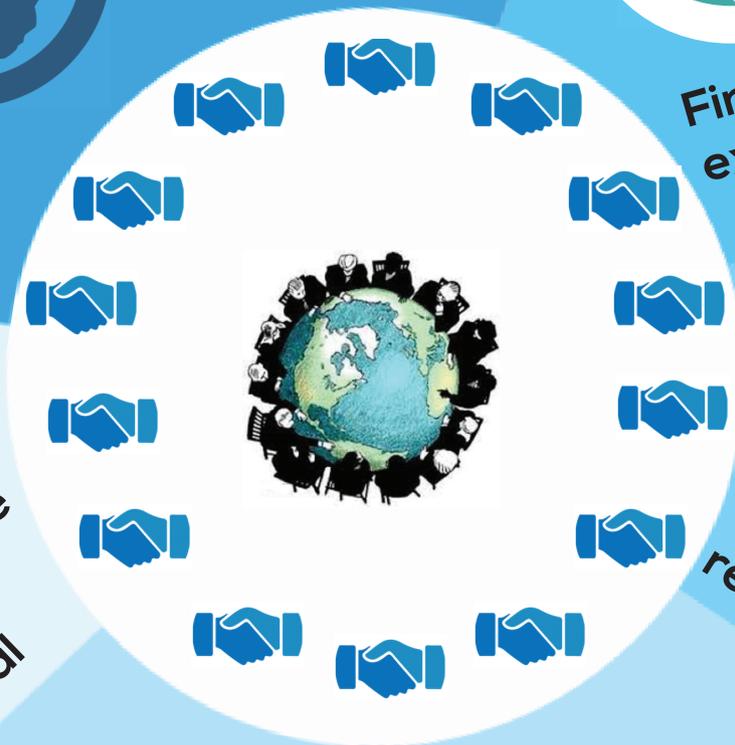
Tributação  
e comércio  
exterior



Financiamento à  
exportação e ao  
investimento



Institucionalidade  
da política  
comercial



Abertura  
comercial e  
reforma tarifária

## Diagnóstico e Propostas de Política Comercial para o Novo Governo



fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

---

**2** DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE POLÍTICA  
COMERCIAL PARA O NOVO GOVERNO

---

**25** ABERTURA COMERCIAL, REFORMA TARIFÁRIA E  
NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

---

**47** A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA  
COMERCIAL BRASILEIRA

---

**65** TRIBUTAÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR

---

**87** FINANCIAMENTO E SEGURO DE CRÉDITO  
ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS  
BRASILEIRAS NO EXTERIOR

---

## Documento de Apoio

# Abertura Comercial, Reforma Tarifária e Negociação de Acordos Comerciais

Documento base elaborado por Sandra Polónia Rios, com contribuições do Grupo de Trabalho convocado para sua discussão e observações do comitê coordenador do documento da Funcex.

**Grupo de Trabalho:** Daniel Marteleto Godinho, David Kupfer, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo Augusto Guimarães, Fernando J. S. Paiva Ribeiro, Honorio Kume, Ivan Tiago M. de Oliveira, João E. Padovani Gonçalves, Mauricio Mesquita Moreira, Pedro da Motta Veiga, Ricardo Andrés Markwald, Roberto Fendt Junior, Rosária da Costa Baptista, Rubens Antonio Barbosa, Sandra Polónia Rios e Xavier Cirera.

## 1. INTRODUÇÃO

A ideia de incorporar a abertura comercial ao conjunto de reformas, necessárias à recuperação sustentada do crescimento econômico, vem ganhando espaço no debate interno no Brasil desde 2015. A retração da demanda interna no período que se seguiu às eleições de 2014 deixou visível a importância de as empresas brasileiras aumentarem sua participação nos mercados internacionais, tanto para mitigar os efeitos cíclicos da demanda interna quanto para aproveitar os ganhos de escala e eficiência produtiva que um mercado ampliado propicia.

Muitos economistas veem a maior integração ao comércio internacional como o único caminho para aumentar a competição no mercado doméstico e promover uma alocação mais eficiente dos recursos produtivos. Outros percebem a abertura comercial como um novo modelo de crescimento, dado que o bônus de demográfico no Brasil está se esgotando, tornando-se necessário aumentar a produtividade e atuar em um mercado ampliado para lograr o crescimento sustentado da economia.

Aumentou, também, a convergência de opiniões, principalmente entre os formuladores de política, sobre a necessidade de aprofundar a participação do país nas redes de acordos preferenciais de comércio. Há segmentos empresariais que partilham desta opinião. Com efeito, a visão dominante é a de que o Brasil ficou à margem do fenômeno de expansão das cadeias globais de valor (CGVs) e que isso se deve, em boa medida, ao reduzido número de acordos comerciais negociados pelo país. Há consenso sobre a conveniência de simplificar a burocracia aduaneira como forma de facilitar a integração das empresas brasileiras nas CGVs. O Plano Nacional de Exportações, lançado pelo governo Dilma em junho de 2015, reflete essa percepção.

Menor consenso existe acerca do papel que uma liberalização unilateral de importações teria como motor da modernização e do crescimento da economia brasileira. Embora a literatura econômica mostre que há evidências, cada vez mais robustas, quanto aos benefícios da abertura comercial sobre o aumento de produtividade, o crescimento econômico e a diminuição da pobreza, ainda é reduzido o apoio a um movimento desta natureza no Brasil.

Ainda assim, nos primeiros meses de 2018 organizações multilaterais e órgãos do governo brasileiro publicaram estudos estimando o impacto de diferentes cenários de

abertura comercial sobre a economia brasileira. Alguns destes estudos incorporam propostas para a reforma da política comercial do país.

O período que antecede as eleições presidenciais de outubro de 2018 é oportuno para o debate sobre as estratégias brasileiras de inserção internacional e o papel da abertura comercial, no conjunto de reformas necessárias à modernização da estrutura produtiva e à sustentação do crescimento econômico do país.

A Funcex, com o intuito de embasar um conjunto de propostas de política comercial para o novo governo, sintetiza a seguir as diversas contribuições oferecidas por artigos e documentos publicados por especialistas, acadêmicos, órgãos governamentais e multilaterais, publicados nos últimos dois anos, bem como se registram posições, nem sempre convergentes, dos participantes do Grupo-Tarefa sobre “Reforma tarifária, abertura e negociação de acordos comerciais”, convocado pela Funcex para discutir uma versão preliminar deste documento.

## 2. DIAGNÓSTICO: COMÉRCIO E POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA À LUZ DA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

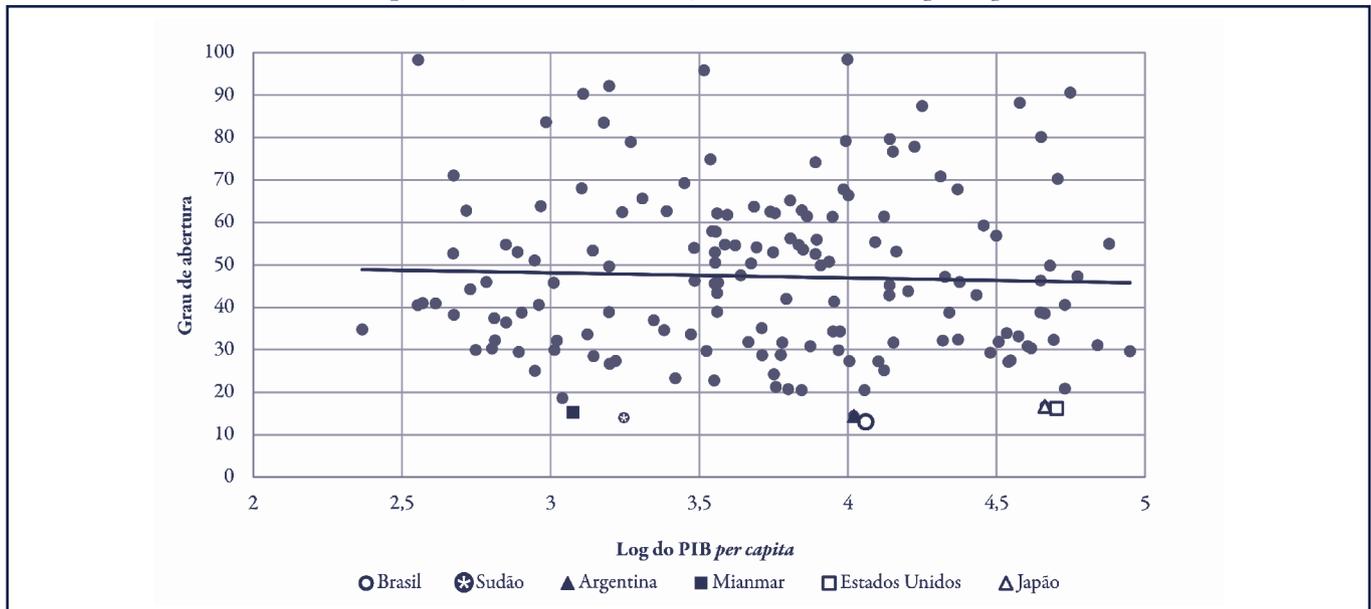
Afirmar que o Brasil é um país protecionista e que uma das economias mais fechadas do mundo são crescentemente aceitas, mas ainda geram alguma polêmica. A discussão sobre o grau de abertura da economia e sobre as estratégias de política comercial pode beneficiar-se do recurso à comparação internacional de indicadores de comércio e de proteção tarifária, embora a escolha dos indicadores a serem analisados sempre seja alvo de alguma controvérsia.

### • O Brasil é uma economia fechada

O indicador usado com maior frequência para essa avaliação é o grau de abertura da economia, medido pela soma das exportações e importações como proporção do PIB. Esse percentual atingiu 24,7% na média do período 2010-2016, colocando o Brasil apenas à frente do Sudão no *ranking* dos países mais fechados do mundo, de acordo com dados do Banco Mundial.<sup>1</sup> Pode-se arguir, no entanto, que os Estados Unidos também são uma economia fechada por este indicador, com grau de abertura de 29,2% no mesmo período.

<sup>1</sup> World Development Indicators (WDI), Banco Mundial. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>

Gráfico 1 . Grau de abertura: importações de bens e serviços como % do PIB *per capita* – média 2010-2016



Fonte: Banco Mundial, WDI. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

Considerando-se um indicador mais estrito de grau de abertura – a razão entre importações de bens e serviços e o PIB de cada país – observa-se que, na média do período 2010-2016, o Brasil classificou-se como o país mais fechado do mundo, seguido por Sudão e Argentina, em segundo e terceiro lugares nesse *ranking*. Esse indicador, contudo, também não deve ser tomado de forma isolada, afinal, os Estados Unidos e o Japão ocupam o quinto e o sexto lugares, respectivamente.

É verdade que, em geral, países maiores, em termos de tamanho do PIB, tendem a ser relativamente mais fechados. Há uma razão intuitiva para isso: economias maiores teriam menos necessidade de transacionar com o resto do mundo pois seu grande mercado interno garantiria a escala necessária para produzir grande parte de seu consumo interno.

Ainda assim, o reduzido grau de abertura comercial da economia brasileira não pode ser explicado por seu tamanho: os Estados Unidos são a terceira maior economia do mundo (usando o PIB medido pela paridade do poder de compra como indicador) e o maior importador mundial; a China ocupa o primeiro lugar no ranking das maiores economias e o segundo nas importações; a Índia é a quarta maior economia e a décima segunda nas importações e o Japão é a quinta economia e o quinto maior importador. O Brasil é a nona economia

do mundo, mas ocupa o 30º lugar no ranking dos maiores importadores e o 27º lugar no *ranking* dos maiores exportadores mundiais.<sup>2</sup>

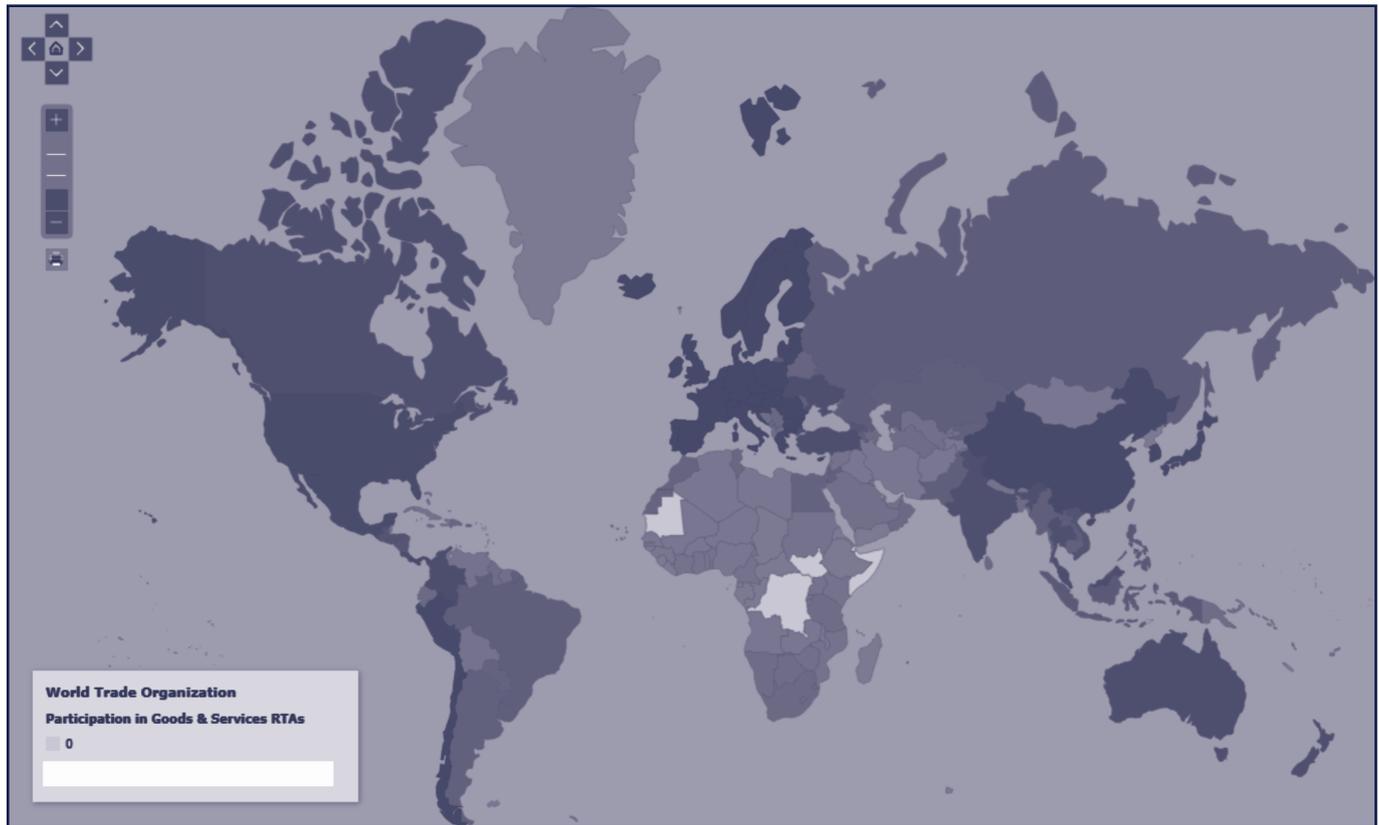
- **O Brasil está à margem dos acordos preferenciais de comércio**

Muitos atribuem a reduzida inserção do Brasil no comércio internacional e nas CGVs à baixa participação do país em acordos regionais de comércio. A contagem do número de acordos preferenciais de comércio do qual um país é parte é uma medida superficial do engajamento deste país em acordos comerciais. Os compromissos negociados nesses acordos são muito variáveis, alguns incorporando um amplo conjunto de áreas regulatórias e levando a zero as tarifas de importação para a maioria dos produtos produzidos, enquanto outros acordos têm agenda temática limitada e abrangem número relativamente reduzido de produtos, que nem sempre têm suas tarifas eliminadas. Este é o caso de vários acordos negociados pelo Brasil (por exemplo: México, Índia, Sacu - União Aduaneira da África Austral).

O Brasil combina reduzido grau de ambição com baixo número de acordos negociados. De fato, o país, junto com seus sócios do Mercosul, está entre os países com baixa participação em acordos preferenciais de comércio,

<sup>2</sup> World Fact Book, CIA, United States: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Acesso em 2 de junho de 2018.

Figura 1. Mapa da participação de cada país na rede de acordos regionais de comércio



Fonte: OMC. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/rta\\_participation\\_map\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm).

como mostra o mapa acima. Nas Américas, apenas Bolívia, Equador e Venezuela participam de um número menor de arranjos preferenciais que o Brasil. A situação do país é comparável à da Rússia e de alguns países da ex-União Soviética e da África do Sul.

O reduzido engajamento do Brasil em acordos preferenciais de comércio – particularmente naqueles mais profundos em termos de compromissos e com participação de países maiores ou mais desenvolvidos – reflete a preferência do país por manter proteção à produção doméstica e preservar graus de liberdade para adotar políticas industriais e comerciais discriminatórias em relação aos produtos importados.

### • O Brasil é um país protecionista

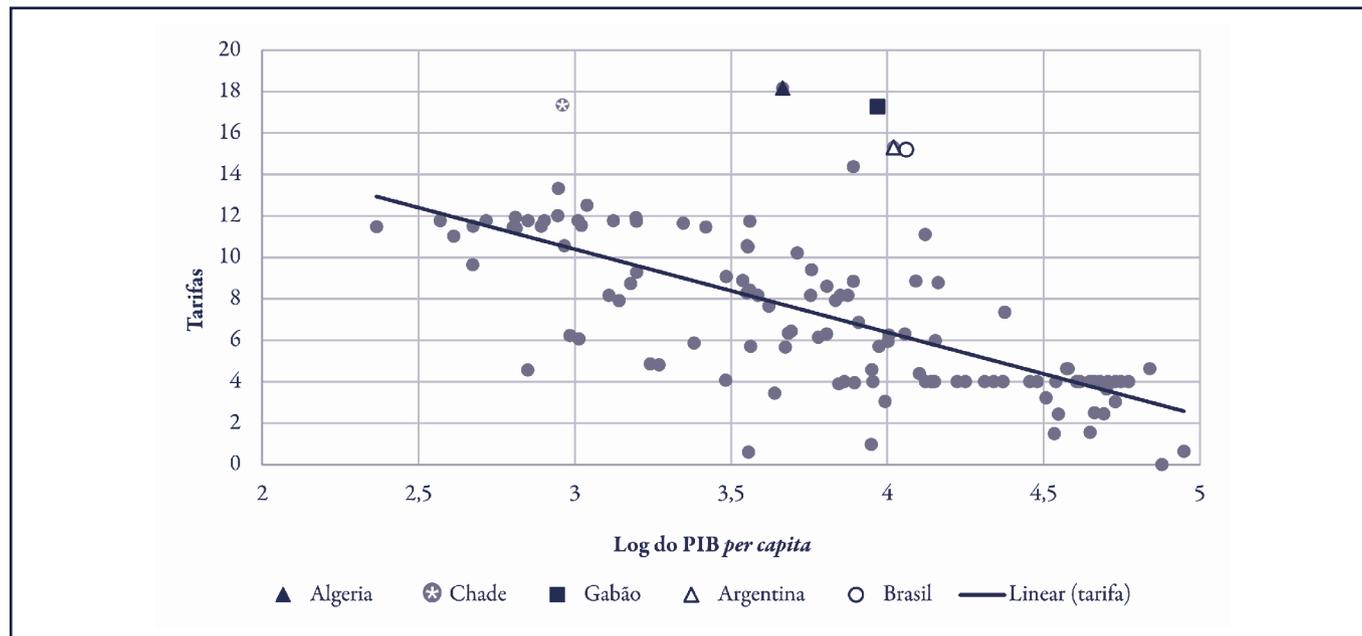
Em artigo publicado no jornal *Valor Econômico* (3 de maio de 2018), o economista André Nassif pergunta: “O Brasil é um país fechado ou um país protegido?”. Após concluir que o Brasil é um país extremamente fechado em comparação com todos os demais (usando indicadores como os apresentados acima), o autor reco-

nhece que “não se pode afirmar que o Brasil é extremamente protegido, uma vez que a tarifa média incidente sobre os produtos importados é inferior à da Índia, um país em desenvolvimento similar, e à da Coreia do Sul, um país desenvolvido”.

O problema, como o próprio autor chama a atenção, não é a média das tarifas de importações para todos os bens, mas sim as que incidem sobre bens industrializados, que são significativamente superiores às dos demais países mencionados. Em geral, países industrializados adotam tarifas de importação mais elevadas para produtos agrícolas e reduzidas para produtos industriais. No Brasil, há produtos agrícolas que recebem proteção relativamente elevada, tanto por meio de tarifas de importação quanto de barreiras não tarifárias, mas o que destoa do resto do mundo na estrutura de proteção tarifária no Brasil são as tarifas para produtos industriais.

O Gráfico 2 mostra que praticamos tarifas incompatíveis com nosso grau de desenvolvimento e nosso nível de renda. Nossa situação é parecida com a da Argentina, unida ao Brasil pela Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul. Apenas Chade, Argélia e Gabão praticam

Gráfico 2. Tarifa média da indústria X PIB *per capita* – 2016



Fonte: Banco Mundial, WDI. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

tarifas médias mais elevadas que as brasileiras para produtos industriais.

Até o início do processo de liberalização de importações nos anos 1990, a estrutura tarifária em vigor no Brasil era praticamente a mesma que havia sido implementada trinta anos antes, em 1957, quando a estratégia de substituição de importações estava em sua fase inicial. No fim da década de 1980, o coeficiente de penetração de importações mal passava dos 5% (e de 3% na indústria de transformação).

A reforma da política comercial começou cautelosamente em 1988, eliminando a redundância tarifária, suprimindo certas sobretaxas aplicáveis às importações e eliminando parcialmente os 42 regimes fiscais especiais aplicáveis às importações. Essas medidas reduziram a tarifa média nominal de 57,5%, em 1987, para 32,1%, em 1989. A liberalização comercial unilateral foi estendida em 1990 e concluída no final de 1993, eliminando o extenso conjunto de barreiras não tarifárias e reduzindo a tarifa média para cerca de 13%.

No nível agregado, esta evolução produziu, em meados da década de 1990, um aumento das pressões protecionistas, que encontraram respaldo nas preocupações macroeconômicas entre os *policy makers*. Assistiu-se a uma “efetiva, ainda que moderada, reversão do processo de abertura comercial” (Markwald, 2005): em 1997, a tarifa média nominal encontrava-se 4,5 pontos percentuais acima daquela registrada em 1994.

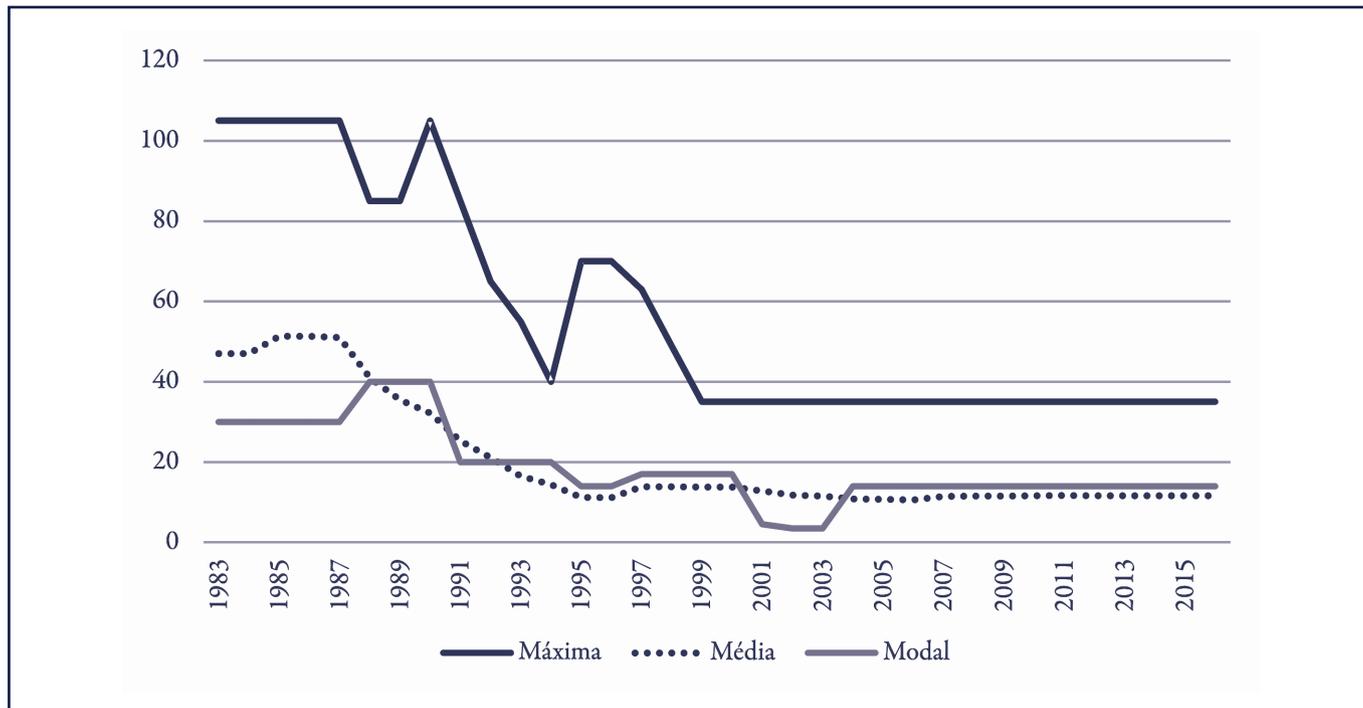
No entanto, apesar da relevância da abertura comercial da primeira metade dos anos 1990, uma característica importante da política comercial implementada desde então tem sido a inércia. Como se observa no Gráfico 3 (página seguinte), nos últimos 12 anos as tarifas média, modal e máxima têm se mantido praticamente inalteradas e muito próximas às resultantes daquela reforma tarifária da primeira metade dos anos 1990.

As importações são ainda oneradas pela cobrança do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que é um imposto ad valorem remanescente da política de marinha mercante dos anos 1960 (do século passado) e é cobrado sobre o frete de importação à alíquota de 25%.

Com maior ênfase, a partir de 2011, o país adotou normas e regulamentos técnicos voltados para discriminar produtos importados, disseminou instrumentos de política industrial baseados em conteúdo nacional por um maior número de setores e ampliou seu escopo.

A estagnação (ou retrocesso) na política tarifária brasileira desde meados da década de 1990 fica ainda mais evidente quando se compara a sua evolução com a de outros países que também adotaram estratégias de desenvolvimento baseadas na substituição de importações a partir da década de 1950, mas que moveram seu foco para a promoção de exportações ou promoveram movimentos de abertura comercial a partir dos anos 1980.

Gráfico 3. Tarifas de importação no Brasil: evolução dos principais parâmetros – 1983-2015

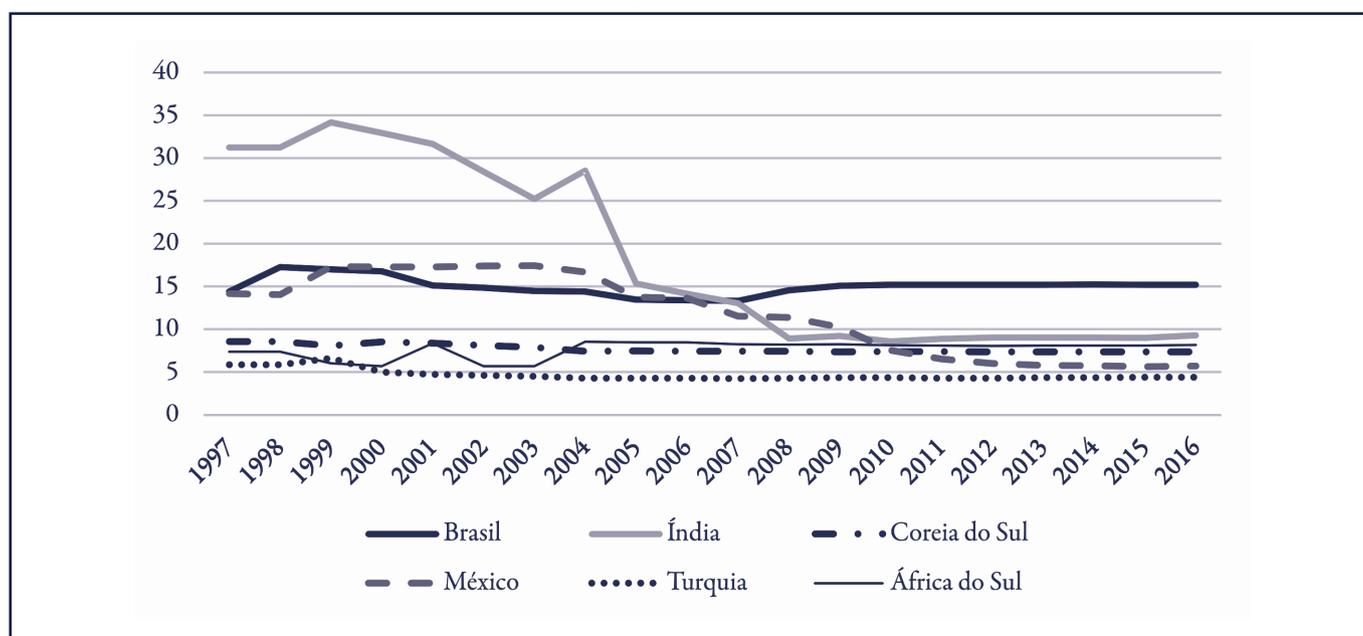


Fonte: MDIC/Secex.

O Gráfico 4 mostra a evolução das tarifas médias de importação para produtos industrializados de seis países com as características descritas acima: África do Sul, Brasil, Coreia do Sul, Índia, México e Turquia. Em 1997, quando a abertura comercial do início da década completava quatro anos no Brasil, África do Sul, Coreia e Turquia já haviam avançado

na liberalização comercial, com tarifas médias para bens industrializados pouco superiores às adotadas pelos países da OCDE (tendo a Turquia negociado uma união aduaneira com a União Europeia, assumindo a estrutura tarifária do bloco europeu). Naquele período, a tarifa brasileira era similar à mexicana e muito inferior à praticada pela Índia.

Gráfico 4. Tarifa nominal de importação, média simples, produtos industrializados (%) – 1997-2016



Fonte: Banco Mundial, WDI. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

De 2008 em diante, a Índia passa a ter tarifa nominal média de importação para produtos industrializados mais baixa que a praticada pelo Brasil. Desde 2010 o México é o país com a tarifa média mais reduzida para o setor industrial dentre os quatro países analisados. Em 2016, a tarifa média brasileira para produtos industriais é mais que o dobro da média dos outros cinco países analisados.

O grau de proteção às indústrias domésticas tende a ser menor do que o apontado no Gráfico 4, em função das preferências tarifárias negociadas pelos países em acordos de comércio. Brasil, África do Sul e Índia têm número inferior de acordos comerciais em vigência – nessa ordem – que os outros três países e ainda praticam diversas barreiras não tarifárias que protegem suas importações acima dos níveis refletidos pela tarifa de importações.

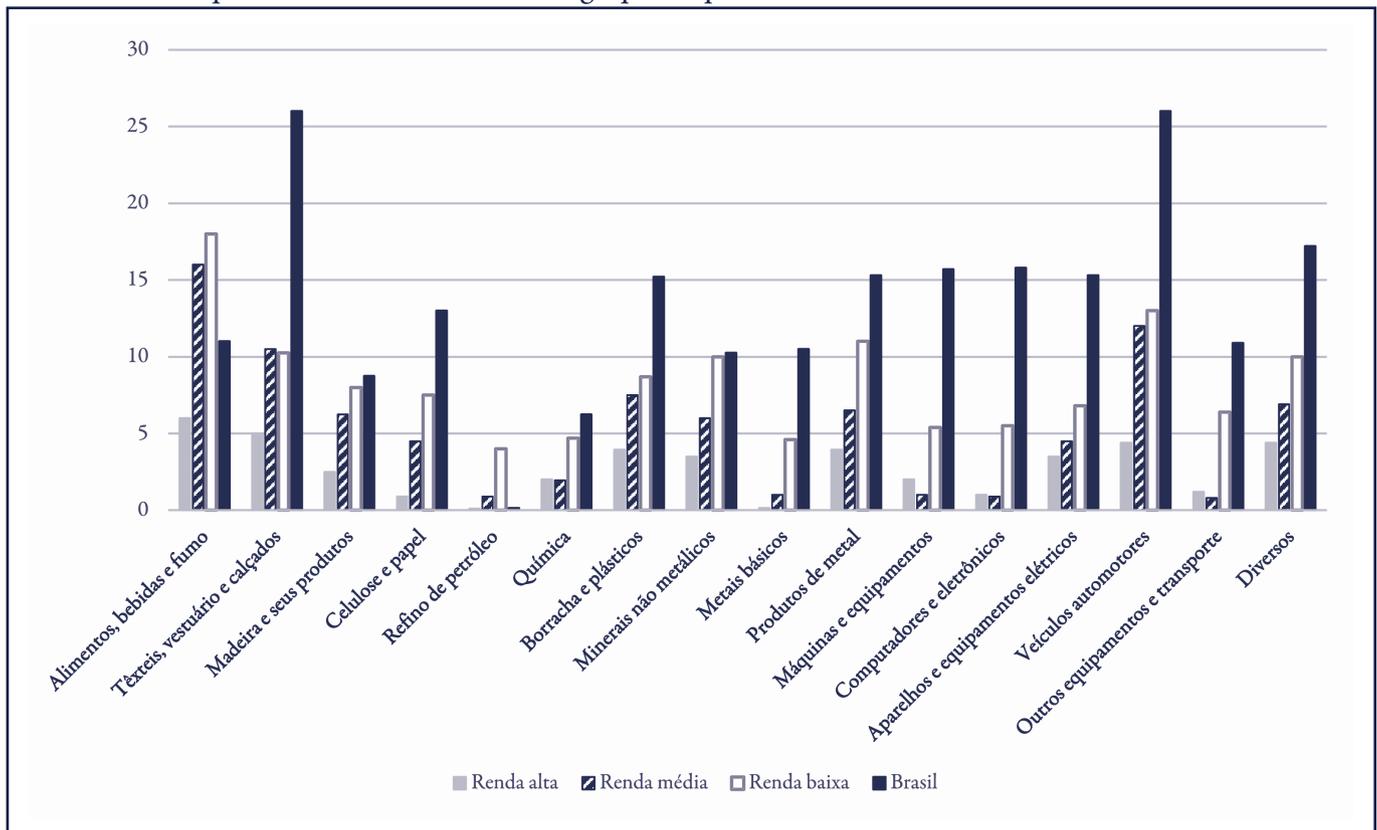
Pode-se argumentar que o grau de proteção desejável para uma economia com as características da brasileira deve ser maior ou menor, em função das preferências dos formuladores de política ou dos atores envolvidos.

Entretanto, não resta dúvida de que o mercado interno brasileiro é altamente protegido.

• **Há um problema na estrutura de proteção no Brasil**

Estudo recente (Kume, 2018) compara a estrutura setorial das tarifas de importação do Brasil com três grupos de países: os de renda baixa, com PIB *per capita* inferior a US\$ 10 mil; os de renda média, com PIB *per capita* entre US\$ 10 mil e US\$ 20 mil e os de renda alta, com PIB *per capita* superior a US\$ 20 mil. O autor mostra que, à exceção de alimentos, bebidas e fumo e refino de petróleo, o Brasil aplica tarifas de importação maiores do que as praticadas por qualquer um desses grupos de países. As maiores disparidades ocorrem nos setores de têxteis, vestuário e calçados e veículos automotores (ver Gráfico 5). Essa política tem efeitos nocivos sobre a eficiência produtiva e a alocação de recursos, além de impor ônus aos consumidores.

Gráfico 5. Tarifa por setor da indústria: Brasil e grupos de países – 2016



Fontes: World Integrated Trade Solution (WITS) e Input-Output Tables/OCDE. Elaboração do autor. Obs.: Grupo de renda alta (dezoito países): Arábia Saudita, Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Coreia, Estados Unidos, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Rússia, Suíça, Taiwan e União Europeia; grupo de renda média (dez países): África do Sul, Colômbia, Costa Rica, Indonésia, Japão, México, Malásia, Tailândia, Tunísia e Turquia; grupo de renda baixa (quatro países): Camboja, Filipinas, Indonésia e Vietnã.

Reproduzido de Kume, H. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? *Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, Nº 56, Ipea, abril 2018.

Tabela 1. Média simples das tarifas nominais para bens de capital e intermediários (%) - 2014

Categorias Econômicas	Tarifas NMF		
	Brasil	Índia	México
Bens de capital	13,3	10,8	4,6
Bens intermediários	14,4	8,7	4,8

Reproduzido de Valls Pereira, L. Abertura comercial e produtividade. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 134, 2018.

Merecem atenção especial as tarifas relativamente elevadas praticadas pelo Brasil para insumos, que aumentam os custos de produção, e para os bens de capital, que afetam negativamente os investimentos. Ao inviabilizar o acesso a insumos a preços internacionais, essa opção de política afeta negativamente a produtividade da economia e a competitividade das firmas nacionais.

A Tabela 1 apresenta o cálculo das tarifas médias de grandes categorias de produtos – bens de capital e produtos intermediários – praticadas por Brasil, Índia e México em 2014, e mostra como o Brasil onera a importação desses bens.

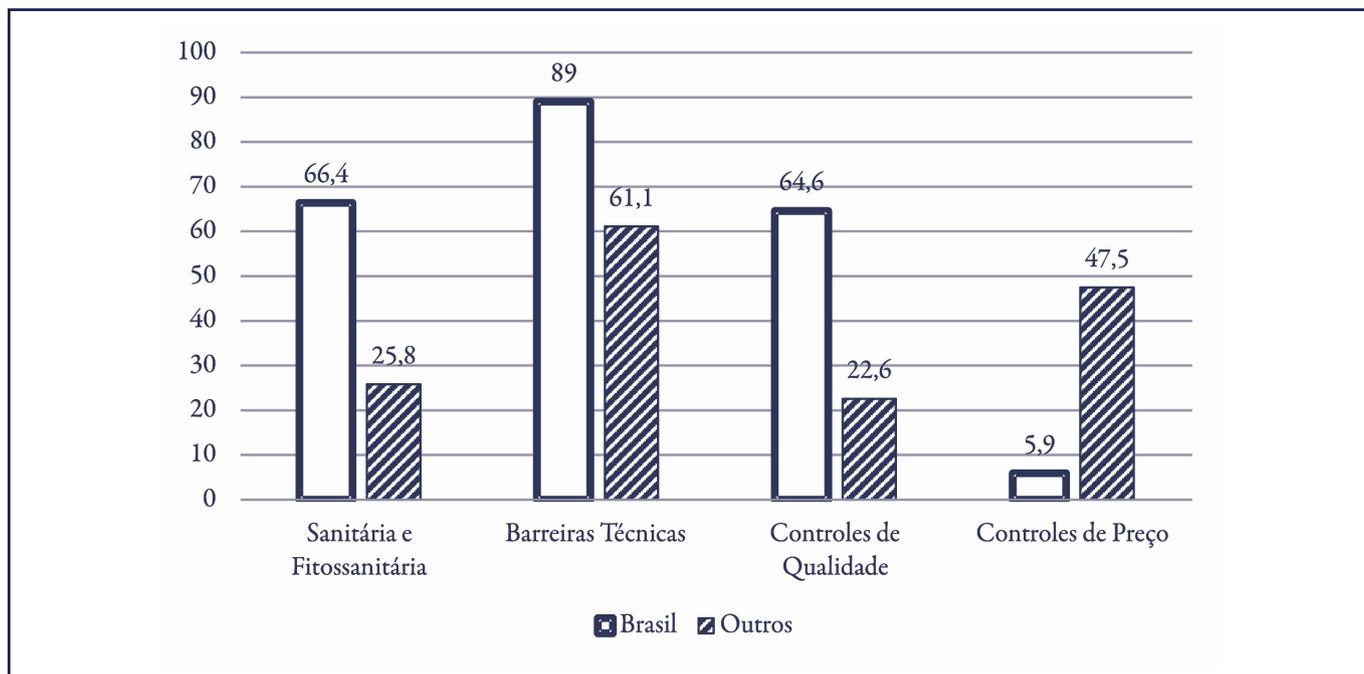
A análise das informações apresentadas nesta seção sugere que a estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações continua orientando as políticas in-

dustrial e comercial no Brasil, a despeito da liberalização empreendida na primeira metade dos anos 1990. A estagnação, e mesmo algum retrocesso na política tarifária, após essa reforma, foi acompanhada por outras iniciativas de política comercial e industrial – principalmente, nos primeiros anos da década de 2010 – que elevaram o grau de proteção à indústria nacional, aumentando custos de investimentos e de produção no Brasil.

Um exemplo é a política de defesa comercial. O recurso à imposição de medidas *antidumping* como mecanismo de proteção intensificou-se no Brasil a partir de 2008. Essa opção de política levou o país a se tornar o segundo maior usuário desse instrumento de defesa comercial. Na década de 1990, as iniciativas do Brasil respondiam por apenas cerca de 4% do total de medidas aplicadas pelos países membros da OMC, passando para 14% no período 2010-2016. Nesse último período, o total de medidas aplicadas pelo Brasil foi superado apenas pela Índia (respectivamente, 138 e 190 medidas aplicadas entre 2010 e 2016).

O maior ativismo na adoção de medidas *antidumping* tem impactos relevantes sobre segmentos econômicos usuários de produtos sujeitos a medidas antidumping, particularmente naqueles a jusante na cadeia produtiva. Desde 1988 até 2017, cerca de 85% das medidas de defesa comercial que vêm sendo aplicadas pelo país<sup>3</sup>

Gráfico 6. Cobertura de medidas não-tarifárias no Brasil e na média mundial - 2015



Fonte: Reproduzido de Banco Mundial (2018). Observação: O índice de cobertura é calculado com base na porcentagem de importações sujeitas a pelo menos uma medida não-tarifária.

<sup>3</sup> [http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/secex/decom/Relat%C3%B3rios\\_DECOM/Relat%C3%B3rio\\_2017\\_final.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/secex/decom/Relat%C3%B3rios_DECOM/Relat%C3%B3rio_2017_final.pdf)

(incluindo medidas compensatórias e salvaguardas) atingiram produtos classificados nas Seções da OMC que englobam produtos químicos, plásticos, metais, materiais de cimentos e cerâmica, máquinas e aparelhos. Em abril de 2018, das 172 medidas *antidumping* e uma medida compensatória<sup>4</sup> em vigor no país, 89% são impostos sobre produtos intermediários ou partes e peças.

Como já mencionado, tarifas de importação muito elevadas para padrões internacionais são apenas parte da estrutura de proteção, ampliada pelo crescimento expressivo de medidas não tarifárias ao longo da década atual. O recurso a medidas sanitárias e fitossanitárias, normas e regulamentos técnicos e limites quantitativos às importações é mais frequente no Brasil que na média dos demais países, como mostra o Gráfico 6.

Os serviços são outro setor em que a produção no Brasil tende a ser mais protegida do que no resto do mundo e que tem impacto nos custos de produção e na competitividade do próprio setor, mas também dos setores agrícola e industrial. A OCDE calcula um índice de restrição ao comércio de serviços, por setores, mostrado abaixo.

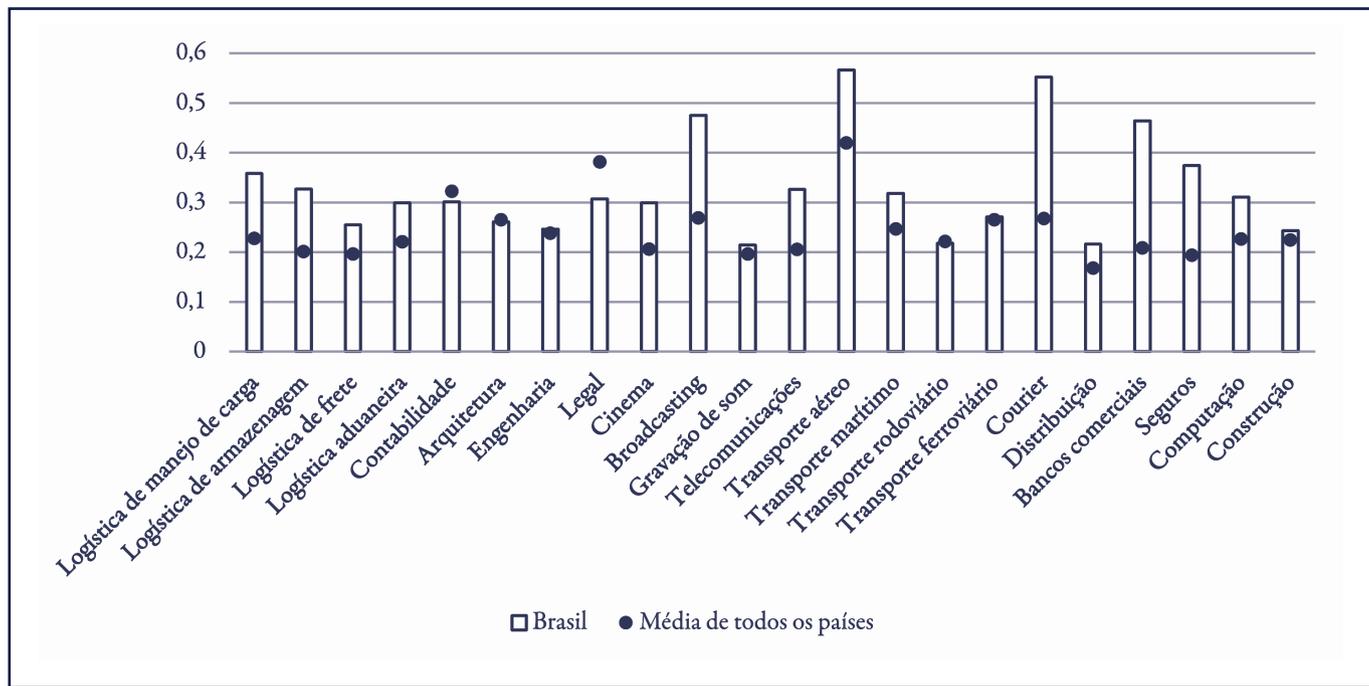
Os índices calculados para o Brasil mostram que o país é mais restritivo no comércio transfronteiriço de servi-

ços do que a média dos países da OCDE na maioria dos setores (Gráfico 7). Setores de serviços que têm impacto sobre a competitividade de produtos industriais – como logística, transportes, *courier*, bancos e computação – estão entre os que apresentam maior distância em seus graus de restrição entre o Brasil e a média da OCDE.

Por fim, um diagnóstico das opções de política que permeiam as políticas industrial e comercial brasileira não pode desconhecer que o Brasil é um país aberto aos investimentos estrangeiros e que estes tiveram e continuam tendo papel importante na estrutura produtiva do país. Ambiente aberto ao investimento estrangeiro – com estabilidade regulatória nessa área e incluindo, em determinados momentos, incentivos e subsídios aos investimentos – combinado à proteção à produção nacional de bens e serviços em uma economia com grande mercado doméstico são ingredientes favoráveis ao desenvolvimento de uma indústria diversificada, porém voltada quase exclusivamente para o mercado doméstico. Sexagenária, essa estratégia não foi capaz de promover uma indústria competitiva e integrada ao comércio internacional.

Em suma, o Brasil é um país pouco integrado ao comércio mundial, aberto ao investimento estrangeiro direto e protecionista nos setores industrial e de serviços. A

Gráfico 7. Índice de restrição ao comércio no setor de serviços – 2017



Fonte: OCDE - <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI>.

<sup>4</sup> <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/defesa-comercial/854-medidas-em-vigor>.

pergunta relevante, no entanto, é “qual é o efeito dessa opção de política sobre o crescimento econômico e o bem-estar social”, em um país que está preso na “armadilha do lento crescimento”<sup>5</sup> e que ainda enfrenta graves desafios de redução da pobreza?

### 3. QUAIS OS EFEITOS ESPERADOS DA ABERTURA COMERCIAL?

As teorias de comércio internacional evoluíram nas últimas décadas em diversas direções. Paralelamente, a estimação dos impactos econômicos das políticas comerciais também progrediu significativamente, graças ao desenvolvimento de maior capacidade computacional e à maior disponibilidade de dados desagregados.

Embora ainda haja algum questionamento acerca das metodologias adotadas nos modelos de estimação, há crescente consenso na literatura econômica de que a abertura comercial tem um impacto positivo sobre o crescimento econômico<sup>6</sup> e sobre a renda dos mais pobres.<sup>7</sup> Entretanto, as evidências empíricas mais robustas estão centradas no impacto positivo da abertura comercial sobre a produtividade do trabalho, com as firmas mais produtivas ganhando parcelas de mercado.<sup>8</sup>

#### 3.1. A experiência brasileira com a abertura dos anos 1990

Desde o início da década de 1990, diversos autores têm procurado estudar os impactos da abertura comercial sobre o desempenho econômico no Brasil. Embora esses esforços tenham gerado resultados nem sempre convergentes e algumas vezes contraditórios, a maioria deles encontra relações positivas entre liberalização de importações, crescimento, produtividade e redução da pobreza no Brasil. Diferenças na metodologia empregada, no grau de agregação dos dados e nos períodos estudados explicam, em parte, as diferenças nos resultados.

A abertura comercial da primeira metade da década de 1990 foi o único episódio de liberalização de importações relevante adotado no Brasil desde o aprofundamento da estratégia de substituição de importações nos anos 1950. Apesar da controvérsia em torno dos efeitos

dessa reforma, a literatura econômica contradiz a visão difundida no meio empresarial e em alguns setores da academia brasileira de que foi abrupta e gerou perdas irreparáveis para a economia. É verdade que muitas empresas fecharam e que houve realocação de emprego. Na transição houve perdedores: empresas e trabalhadores. Entretanto, as evidências tendem a mostrar que a abertura promoveu a eficiência e a produtividade na economia, favorecendo as empresas mais competitivas, estimulando a inovação e reduzindo a pobreza.

Em geral, os estudos concluem que as empresas brasileiras responderam à liberalização com ganhos de produtividade muito expressivos no período (1992-1997), acompanhados de queda nos lucros. As empresas foram estimuladas a aumentar sua eficiência. Além disso, há estudos que mostram que as mudanças estruturais na economia brasileira foram relevantes até 1970. A partir de então esse processo perdeu força. De acordo com diversos autores, a liberalização comercial dos anos 1990 não teve impacto importante sobre mudanças estruturais na economia, mas foi provavelmente a principal fonte de crescimento de produtividade.

Um efeito negativo relevante e não desprezível da abertura comercial nos anos 1990 foi revelado por estudos mais recentes (Dix-Carneiro e Kovak, 2015 e 2017), que mostram que há impactos díspares da abertura sobre a renda das regiões e que esses impactos aumentam com o passar do tempo (foram três vezes maiores, vinte anos após a abertura comercial do que os efeitos observados dez anos após a reforma). Microrregiões que têm suas estruturas produtivas concentradas em produtos intensivos em trabalho e com elevada proteção antes da abertura comercial tendem a ser mais negativamente afetadas. Mobilidade imperfeita do trabalho, lento ajuste no capital e economias de aglomeração são alguns dos fatores a contribuir para a ampliação dos efeitos ao longo do tempo.

O Quadro 1 sintetiza as principais conclusões da literatura econômica sobre os impactos da abertura comercial no Brasil.

É preciso reconhecer que os efeitos da liberalização comercial da primeira metade dos anos 1990 foram aprofundados pela valorização cambial que acompanhou a

<sup>5</sup> Expressão cunhada por Bonelli (2016).

<sup>6</sup> Frankel e Romer (1999).

<sup>7</sup> Wacziarg e Welch (2008).

<sup>8</sup> Pavnik (2002) e Tybout (2003).

Quadro 1. Impactos da abertura comercial sobre a economia brasileira

Efeito sobre a economia	Mecanismos principais	Evidências sobre o Brasil
<b>Aumento da produtividade</b>	<p>Maior competição leva à adoção de tecnologias mais avançadas.</p> <p>Aumento de rendimento das exportadoras permite adoção de tecnologias mais avançadas (e custosas).</p> <p>Menores barreiras sobre importação de bens de capital e bens intermediários aumentam a eficiência produtiva.</p> <p>Realocação setorial em favor de firmas mais produtivas. Acesso a novos e melhores insumos induzem um aumento da variedade de produtos produzidos.</p>	<p>Hay (1997)</p> <p>Ferreira e Rossi (2003)</p> <p>Firpo e Pieri (2017)</p> <p>Hidalgo e Mata (2009)</p> <p>Johansson e Olaberria (2014)</p> <p>Lisboa, Menezes-Filho e Schor (2010)</p> <p>Muendler (2004)</p>
<b>Impacto sobre salários</b>	<p>A abertura comercial leva a um aumento relativo da remuneração do trabalhador não qualificado no país em que ele é relativamente mais abundante.</p> <p>Firmas exportadoras pagam maiores salários, pois são em média mais produtivas e/ou têm maiores lucros.</p>	<p>Dix-Carneiro e Kovak (2015a)</p> <p>Fally <i>et al</i> (2010)</p> <p>Gonzaga, Menezes-Filho e Terra (2006)</p>
<b>Realocação do emprego</b>	<p>Abertura comercial promove uma realocação da produção, levando o emprego a diminuir em alguns setores/regiões e aumentar em outros.</p> <p>O ajuste do mercado de trabalho parece ser lento: o desemprego se mantém alto em algumas regiões cuja produção compete com importados.</p>	<p>Dix-Carneiro (2014)</p> <p>Dix-Carneiro e Kovak (2017)</p> <p>Menezes-Filho e Muendler (2007)</p>

implementação do Plano Real. A abertura comercial, em contexto de apreciação da taxa de câmbio, contribuiu para uma maior exposição das empresas brasileiras à competição com importações, em relação àquela prevista no desenho da reforma tarifária.

### 3.2. Os impactos esperados de uma nova abertura comercial no Brasil

A partir de 2014, a percepção generalizada do fracasso das iniciativas de política industrial e comercial adotadas pelo governo federal somou-se à difusão, no Brasil, do debate sobre as “cadeias globais de valor” para reintroduzir, nas discussões públicas, o tema da revisão da política comercial do país.

Passou-se a identificar o “isolamento” do Brasil, em um cenário global caracterizado pela organização da produção em cadeias internacionais de valor e pela multiplicação de acordos preferenciais, como um indicador da desconexão da economia brasileira em relação às principais tendências do comércio internacional.

No primeiro trimestre de 2018, três documentos com simulações dos impactos de uma nova abertura comercial sobre a economia brasileira ganharam destaque na imprensa:

- **Abertura comercial para o desenvolvimento econômico, elaborado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República**

O trabalho realizado pela SAE simula os efeitos de uma eliminação completa das tarifas de importação aplicadas pelo governo brasileiro a todos os produtos. A simulação recorre a um modelo de equilíbrio geral, com 57 setores, e tem o objetivo de analisar um cenário extremo de abertura comercial sobre o mercado de trabalho.

Na simulação da SAE, os trabalhadores migram dos setores mais protegidos, e, portanto, mais ineficientes para os setores mais competitivos. O nível total dos empregos mantém-se praticamente estável – queda no desemprego de 0,015%. De acordo com os resultados da simulação, no período que se segue à liberalização em 75% dos setores há aumento de emprego e, ao final de vinte anos, espera-se que em apenas três setores haja redução no emprego maior que 0,5 ponto percentual.

Haverá impactos setoriais e regionais desiguais. O estudo estima que o efeito de longo prazo da liberalização sobre o emprego formal esteja entre -0,25% e +0,25%. Nos casos mais extremos os impactos esperados estão no intervalo de -2% e +2%.

A abertura simulada pela SAE promoveria uma queda de 5% no nível geral de preços em relação ao cenário sem liberalização. Os setores que já acompanham o mercado internacional ou aqueles que não são comercializáveis não sofreriam alterações nos preços. Já os setores que hoje são mais protegidos – automóveis, máquinas e equipamentos, couro, têxteis e vestuário – experimentaríamos quedas de preços entre 6% e 16%. Mesmo os setores mais negativamente afetados pela competição externa, como é o caso dos têxteis, que sofrerão as maiores quedas de preços e pessoal ocupado, teriam seus custos de produção reduzidos e, portanto, ganhariam competitividade no mercado internacional, aumentando suas exportações.

Reconhecendo que, embora o impacto agregado da liberalização comercial sobre o emprego formal seja quase nulo, haverá impactos em microrregiões, o documento da SAE propõe um conjunto de medidas específicas para mitigar os custos de adaptação para os mais vulneráveis, voltadas, fundamentalmente, para a readequação dos programas de capacitação profissional.

- **Emprego e crescimento: a agenda da produtividade, elaborada pelo Banco Mundial, contendo um capítulo dedicado à integração nacional e internacional**

O relatório do Banco Mundial também recorre a um modelo de equilíbrio geral computável (CGE, na sigla em inglês) para simular cenários de liberalização comercial e seus impactos sobre crescimento econômico, exportações e importações brasileiras. Os resultados das simulações são comparados a um cenário-base com projeções para 2030, sem alterações nas políticas em vigência.

Três cenários são simulados pela equipe do Banco Mundial:

1. **Reformas coordenadas no Mercosul:** cada membro do bloco reduz unilateralmente suas tarifas de importação em 50% para países de fora do bloco, as medidas não tarifárias são simplificadas (representando um corte de 15 dos equivalentes tarifários) e os impostos de exportação ainda aplicados são eliminados para o comércio entre os países do bloco. As medidas aplicadas em um cronograma de quatro anos.
2. **Acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia:** a tarifa média aplicada pelo Brasil aos produtos da UE passa de 10,7% para 3,2% em um período de dez anos. Do lado da UE, a tarifa média aplicada pelo bloco sobre os produtos brasileiros cai de 2,5% para 1%. Assim como no primeiro cenário, os equiva-

lentes tarifários das medidas não tarifárias caem 15% e os impostos de exportação são eliminados.

3. **Acordo preferencial de comércio entre Mercosul e Aliança do Pacífico:** países dos dois blocos reduzem gradualmente as tarifas de importação ao longo de dez anos, os equivalentes tarifários são reduzidos em 15% e os impostos de exportação eliminados entre as partes.

Os resultados das simulações realizadas pelo Banco Mundial para os três cenários estão sintetizados no Quadro 2. Esses resultados representam variações sobre os resultados projetados para 2030 no cenário-base.

Os autores do estudo chamam a atenção para o fato de que, como é usual nas simulações que lançam mão de modelos CGE, os ganhos de bem-estar e do PIB associados à liberalização tarifária simulados por estes modelos tendem a ser pequenos. Os ganhos dinâmicos, provenientes do aumento da concorrência, de maior acesso a insumos e tecnologias e de novas oportunidades de exportação não são integralmente incorporados nestes modelos, mas são, provavelmente, muito superiores.

Quadro 2. Síntese dos resultados das simulações realizadas pelo Banco Mundial: variação percentual em relação ao cenário-base para o ano 2030

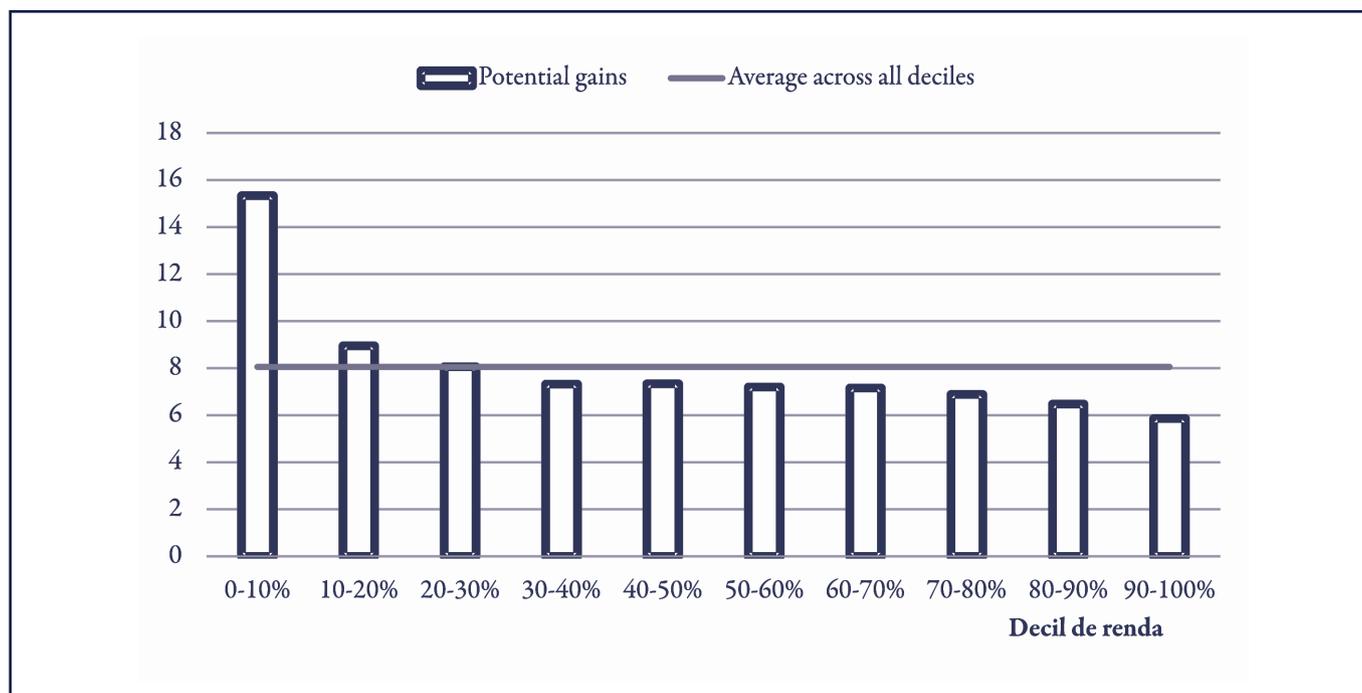
Cenário/variáveis	PIB	Exportações	Importações
Unilateral Mercosul	0,93	7,5	6,6
Mercosul - UE	0,58	5,5	4,9
Mercosul - Aliança do Pacífico	0,41	2,4	2,3

Fonte: Banco Mundial: Emprego e Crescimento: a Agenda da Produtividade. <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-produtividade>

- **Relatórios econômicos OCDE: Brasil 2018, com simulações de impacto da abertura sobre distribuição de renda**

Baseado em estudo de Arnold *et al.* (2018), o relatório da OCDE apresenta os impactos de abertura comercial no Brasil, levando a estrutura de proteção aos níveis médios dos países da OCDE, sobre o poder de compra da população, por decil de renda. De acordo com a simulação apresentada pela OCDE, o poder de compra dos brasileiros poderia aumentar em 8% com a abertura comercial, sendo que os benefícios seriam altamente progressivos, com as famílias de menor renda beneficiando-se relativamente mais.

Gráfico 8. Ganhos potenciais (em%) com a abertura comercial no poder de compra, por decis de distribuição de renda



Fonte: Arnold *et al.* (2018). <http://dx.doi.org/10.1787/888933655681>.

A análise retratada no Gráfico 8 sugere que as famílias que se encontram no menor decil de renda poderiam ganhar até 15% em termos de maior poder de compra, enquanto as famílias no decil superior ganhariam 6%. O impacto sobre a arrecadação tributária não seria significativo, já que as tarifas de importação representam apenas 0,5% do PIB. No entanto, muito provavelmente, a abertura comercial traria ganhos de produtividade que levariam a uma expansão da atividade econômica com aumento da arrecadação tributária total.

Modelos de equilíbrio geral tendem a produzir estimativas pouco expressivas dos impactos do comércio sobre as principais variáveis macroeconômicas. De todo modo, as simulações dos impactos de diferentes cenários de abertura comercial resumidas nesta seção sugerem que os impactos para a economia brasileira seriam positivos. Embora os trabalhos adotem hipóteses e construam cenários diferentes, os resultados indicam que o país tende a beneficiar-se de uma maior integração ao comércio internacional pela via da liberalização das importações. Os efeitos mais significativos se dão sobre a produtividade no setor industrial, mas os resultados sugerem crescimento do PIB, do poder de compra, com aumentos maiores para os decis mais pobres da população, aumento das importações superado pelas exportações e impactos nulos sobre o emprego agregado.

Todos os documentos reconhecem que haverá ganhadores e perdedores no processo de abertura comercial. Setores atualmente mais protegidos tendem a sofrer maior impacto, que poderão ser localizados geograficamente. Os setores que deverão enfrentar maiores perdas em termos de emprego são vestuário e calçados. Todavia, em um contexto de recuperação do crescimento econômico e com a adequação das políticas já existentes de treinamento e capacitação, será possível mitigar os impactos negativos sobre segmentos específicos da população com a transição para uma economia mais aberta.

Por fim, chama a atenção nas simulações realizadas pelo Banco Mundial o fato de que a abertura unilateral – com a redução à metade das tarifas de importação atualmente praticadas pelos países do Mercosul e de 15% do equivalente tarifário das medidas não tarifárias – gera resultados mais relevantes e positivos do que os resultados de complexas e intermináveis negociações comerciais com a União Europeia ou de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico.

Cabe aqui enfatizar que tanto a revisão da literatura econômica sobre abertura comercial no Brasil quanto as simulações realizadas recentemente e descritas nesta seção mostram que a liberalização de importações e a integração internacional propiciam ganhos de produtividade e crescimento econômico que vão além da melhoria das

condições de acesso a mercados – único benefício percebido pelos que defendem os acordos comerciais como única via para a abertura comercial. Além disso, a liberalização de importações contribui para a redução do nível geral de preços da economia, com efeitos positivos sobre a renda real do consumidor, particularmente da população mais pobre.

#### 4. QUE ELEMENTOS DEVEM COMPOR UMA NOVA REFORMA DA POLÍTICA COMERCIAL NO BRASIL?

A saída da grave crise econômica em que o Brasil está imerso, somente será possível a partir de um conjunto de reformas com elevado potencial transformador. Diante da retração da demanda interna e da dramática situação das contas públicas, caberá ao setor externo contribuir como vetor da recuperação econômica nos próximos anos. A abertura comercial é componente essencial do conjunto de reformas a ser implementado pelo próximo governo do Brasil, mas não pode ser vista como panaceia.

O leque de reformas necessárias é amplo e inclui áreas de política que vão da infraestrutura e logística à reforma do regime tributário ou à revisão da legislação cambial. Há muito o que fazer para tornar o Brasil um país competitivo e estimular o crescimento da produtividade. A inserção competitiva da economia brasileira ao comércio internacional tem papel crucial nesse caminho.

Embora haja amplo consenso sobre a importância de aprofundar a integração internacional da economia brasileira, menor convergência há sobre o desenho e o sequenciamento de tais políticas. Três questões têm estado presentes no debate sobre abertura comercial no Brasil:

- **Abertura comercial e redução do custo Brasil, o que deve vir primeiro?**

A liberalização de importações não produzirá crescimento econômico e aumento de produtividade se não vier acompanhada pelas demais reformas que fazem parte da agenda do chamado custo Brasil. A questão que se coloca é se as reformas podem ser iniciadas simultaneamente ou se é necessário esperar avanços na redução do custo Brasil para então iniciar movimentos de abertura comercial.

Parcela importante do setor empresarial e alguns analistas defendem a ideia de que não se pode empreender um novo movimento de abertura comercial sem antes avançar nas reformas que permitam uma redução do custo Brasil, sob

pena de impor ônus excessivo à produção no Brasil, o que levaria ao fechamento de empresas e perda de emprego, com deslocamento da oferta para produtos importados.

Para compensar as empresas pelos impactos negativos da inação frente à agenda do custo Brasil, o governo brasileiro adotou ao longo do tempo uma miríade de políticas de apoio às empresas, que se tornaram, na verdade, um componente crítico deste custo. O Brasil está diante de um paradoxo: a competitividade do setor privado continua baixa apesar do apoio generoso do governo e das margens de lucro elevadas em alguns setores da indústria, enquanto os custos fiscais das políticas de apoio às empresas (mais de 4,5% do PIB em 2015) representam um ônus crescente para a economia brasileira (inclusive por meio dos altos impostos necessários para financiar um Estado em expansão) (ver Banco Mundial, 2018).

Para um grupo de especialistas e alguns órgãos do governo brasileiro, o país não pode continuar refém desse modelo em que o governo concede proteção e benefícios fiscais e creditícios às empresas como compensação por sua incapacidade em avançar na agenda de modernização do país.

Para esse grupo, a inação resultante do dilema sobre o que deve vir primeiro – abertura comercial ou redução do custo Brasil – está levando o país à estagnação econômica. É necessário romper o ciclo vicioso. A abertura comercial, desde que não seja abrupta, mas escalonada, transparente e anunciada com antecedência poderá ser a mola propulsora para impulsionar as demais reformas.

- **Há espaço para uma revisão unilateral da estrutura de proteção brasileira? Aberturas unilateral e negociada podem ser simultâneas?**

O Brasil está envolvido em negociações comerciais importantes (com a União Europeia e o México) e há entre alguns especialistas, formuladores de política e setores empresariais clara preferência pela abertura comercial pela via negociada.

Segundo os defensores desta posição, os acordos preferenciais devem ser o vetor de reintegração do Brasil na economia global, porque garantiriam reciprocidade aos movimentos de abertura feitos pelo país, possibilitando a remoção de barreiras externas e facilitando o crescimento das exportações. Nesse sentido, os acordos seriam, por definição, uma opção de política superior à abertura unilateral da economia. Também nesse caso, tem-se um argumento de forte apelo político: por que abrir a economia sem pedir nada em troca? Há, no entanto, alguns problemas com o argumento.

Em primeiro lugar, o ambiente político internacional – e, em especial, o que cerca os acordos comerciais – está em franca deterioração, com a nova política comercial dos Estados Unidos e seus impactos sobre o contexto internacional. Este quadro coloca em xeque a própria hipótese de que, em tempo relativamente curto, os acordos comerciais sirvam para reintegrar a economia brasileira ao mundo.

Em segundo lugar, como a economia brasileira é muito mais fechada comercialmente do que a dos seus (pequenos e grandes) parceiros, qualquer negociação comercial será percebida no Brasil como assimétrica e “injusta”. Nas negociações, os outros países partirão de um status quo que reflete movimentos de liberalização já realizados e que geraram tarifas mais baixas, principalmente no setor industrial.<sup>9</sup> Já o Brasil partirá de um nível de proteção mais elevado e terá de reduzi-lo substancialmente se pretender que os acordos gerem áreas de livre comércio. Portanto, se a opção pelos acordos tiver como objetivo garantir reciprocidade entre concessões e ganhos do Brasil e de tornar a liberalização mais palatável politicamente, a negociação de acordos comerciais será sempre dilatada e seus resultados serão insatisfatórios ou irrelevantes.

Há ainda um terceiro problema com o argumento. O Brasil precisa abrir sua economia. E, sob este ponto de vista, o país não pode esperar mais de dez anos até que os acordos sejam negociados e comecem a ter algum efeito prático sobre o grau de abertura da economia. Lembre-se aqui que o acordo com a União Europeia está sendo negociado há vinte e três anos e que a retomada das negociações com o México para o aprofundamento do acordo bilateral existente (ACE-53) começou há três anos sem ter registrado progresso relevante até o momento.

Se a recuperação da trajetória de crescimento sustentado da economia brasileira é urgente e a abertura comercial é fator de propulsão da produtividade, que por sua vez é determinante do crescimento econômico, a agenda brasileira deve incorporar a negociação de acordos comerciais, mas não pode prescindir da dimensão unilateral da liberalização de importações.

- **É desejável ou possível intervir na política cambial para garantir que a abertura comercial seja acompanhada de uma desvalorização da taxa de câmbio que assegure o equilíbrio da balança comercial?**

A abertura comercial empreendida no Brasil no início dos anos 1990 foi acompanhada, particularmente na

sua etapa final, por um movimento de apreciação da taxa de câmbio, que aprofundou seus efeitos, tornando mais difícil para as empresas adaptarem-se ao novo ambiente. Nesse sentido, a abertura comercial foi aprofundada pela política cambial.

Experiências de liberalização comercial unilateral na Índia e na Coreia do Sul foram acompanhadas de desvalorizações cambiais, o que tornou a implementação desses programas mais suave do ponto de vista dos equilíbrios interno e externo.

Bacha (2016) sugere que a gradual redução de tarifas e de outros mecanismos protecionistas seja compensada por uma desvalorização cambial. O autor considera que seria oportuna a criação de uma taxa de câmbio de referência, a ser definida pelo Conselho Monetário Nacional e não necessariamente explicitada para o mercado, que garantisse o equilíbrio da balança comercial. A taxa de câmbio de referência teria vigência limitada ao período do programa de liberalização de importações, ao fim do qual o país voltaria ao regime de câmbio flutuante.

Não há, contudo, consenso entre os economistas sobre a viabilidade e adequabilidade da proposta de adoção de taxa de câmbio administrada no contexto de reformas econômicas abrangentes, dados seus efeitos inflacionários e seus impactos sobre a política monetária.

Ainda que não se possa assegurar uma taxa de câmbio que equilibre a balança comercial, a experiência de abertura comercial empreendida pelo Brasil na década de 1990 sugere que a evolução da taxa de câmbio seja monitorada e seus efeitos sobre os fluxos comerciais avaliados durante o período de implementação das reformas comerciais.

Caso seja possível superar os dilemas mencionados acima, a formulação da agenda de reforma da política comercial já conta com um conjunto de propostas que vêm sendo veiculadas por especialistas, think tanks, órgãos de governo e organizações internacionais. A seguir descrevem-se algumas dessas propostas.

#### **4.1. As linhas gerais para um novo movimento de abertura comercial no Brasil**

A estrutura de proteção contra importações no Brasil é composta por instrumentos variados, distribuídos por diversas áreas da política econômica: burocracia adua-

<sup>9</sup> Como se viu na seção 2 deste artigo, mesmo países em desenvolvimento com mercado doméstico relevante, como Índia e México, fizeram movimentos de abertura unilateral nas últimas duas décadas. Além disso, o México abriu unilateralmente sua economia enquanto continuava negociando acordos preferenciais de comércio.

neira e portos, tarifas de importação, políticas de financiamento atreladas a conteúdo local, subsídios tributários para produção nacional, preferências em compras governamentais para empresas nacionais, dentre outros.

Para abrir a economia será necessário rever todos esses instrumentos, reduzindo os custos e tempos dos procedimentos de importação, reformando a estrutura das tarifas de importação e reavaliando as políticas relacionadas a conteúdo local, a preferências para a produção nacional em compras governamentais.

A participação do setor de serviços na economia mundial e na economia brasileira, em particular, é crescente e a importância do setor cresce com o aprofundamento do processo de fragmentação internacional da produção e com a diversificação setorial e geográfica dos fluxos de comércio. Será importante rever a regulação do setor de serviços, introduzindo maior competição e reduzindo os custos dos serviços importados, particularmente daqueles que afetam a competitividade da produção nacional de bens e de outros serviços.

O conjunto de reformas que serão necessárias para aumentar a inserção internacional do Brasil terá impactos no Mercosul. A agenda de negociações comerciais, assim como a revisão da TEC em caso de liberalização unilateral de importações, implicará a negociação com os demais sócios ou a própria revisão do modelo do Mercosul.

A abertura comercial da economia brasileira terá impactos distributivos. Como é recomendável em qualquer área de políticas públicas, nesse caso será essencial criar mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação de impactos ao longo do processo de implementação das reformas para que se possa corrigir rumos e evitar distorções não previstas.

Há atualmente um razoável leque de propostas de reforma da política comercial brasileira, que têm sido apresentadas e divulgadas por think tanks, especialistas e órgãos de governo.<sup>10</sup> Essas propostas incluem: (i) reforma da política tarifária; (ii) redução das barreiras não tarifárias às importações; (iii) negociação de acordos preferenciais de comércio; (iv) persistência no objetivo de acesso à OCDE. A seguir apresenta-se uma síntese destas propostas.

## 4.2. Reforma da política tarifária

A reforma da estrutura tarifária pela via unilateral tem sido o principal alvo de controvérsias no debate sobre política comercial no Brasil. Há, grosso modo, três grupos de posicionamento frente a essa questão:

- manutenção do *status quo* ou ajustes pontuais para corrigir distorções eventuais na tarifa efetiva de determinados produtos até que sejam negociados acordos comerciais com parceiros relevantes;
- redução das tarifas para bens de capital (eliminando o regime atual de ex-tarifários) e para bens intermediários, que têm maior impacto sobre os custos de investimento e produção, e que tendem a produzir efeitos mais relevantes sobre a produtividade da economia, de acordo com a literatura internacional;
- reforma abrangente da TEC, com redução expressiva da tarifa média de importações.

Esta classificação não reflete exatamente o conteúdo das diversas propostas disponíveis, uma vez que existem nuances e diferenças no grau de detalhamento de sua formulação, mas contribui para oferecer uma ideia do grau de ambição das diferentes contribuições.

Enquanto as posições que se encaixam no primeiro grupo, por definição, não apresentam diferenças significativas entre si, as propostas classificadas no segundo e terceiro grupos trazem nuances que vale a pena destacar. Algumas das propostas para a redução de tarifas para produtos intermediários e bens de capital são formuladas como um passo inicial em direção a reformas mais abrangentes como as incluídas no terceiro grupo.

### • Redução das tarifas para bens de capital e produtos intermediários

As propostas classificadas nesse grupo, que apresentam maior grau de detalhamento envolvem:

- a) Redução linear de 10% das tarifas nominais a todos os bens classificados como bens de capital (BK) e bens

<sup>10</sup> Foram consideradas para fins da síntese aqui apresentadas propostas contidas em documentos ou artigos publicados pelas seguintes instituições/autores: Bacha, E. (2016); Camex (Núcleo Econômico); Cindes-CDPP; CNI; MDIC (PNE, 2016); IPEA (Desafios da Nação, 2018 e Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. N° 56, Abril 2018); Moreira, M. (RBCE N° 132, jul./set. 2017); SAE (Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2018), Valls Pereira, L. (RBCE N° 134 jan./mar. 2018).

de informática e telecomunicações (BITs), juntamente com a suspensão do regime de ex-tarifários.

- b) Extinção do exame de similaridade com a produção nacional nas importações de BK e BITs e alinhamento das tarifas de importação desses produtos às dos demais sócios do Mercosul, convergindo para uma tarifa máxima de 4% até 2021.
- c) Eliminação inicial das distorções introduzidas na TEC a partir de 1995 na forma de tarifas (voltar ao teto de 20%) e barreiras não tarifárias. Em seguida, seria implementada a redução gradual de tarifas incidentes sobre bens intermediários, bens de capital e produtos finais que tragam ganhos mais imediatos de produtividade.

● **Reforma abrangente da TEC**

- a) A nova estrutura de proteção deve ser projetada de forma a conferir racionalidade e dar previsibilidade de longo prazo para os produtores e investidores no Brasil. A reforma deve ser anunciada com antecedência e implementada em quatro anos (um mandato presidencial). A proposta deve ser oferecida aos parceiros do Mercosul como base para uma reforma da TEC.

● **Parâmetros:**

- reduzir a escalada tarifária: estrutura mais homogênea
- reduzir custo das importações de intermediários e bens de capital
- simplificar a estrutura tarifária: quatro níveis – 0%, 5%, 10% e 15%

● **Esquema de transição:**

Tarifa atual (intervalos)	Tarifa final
20% a 35%	15%
15% a 20%	10%
5% a 15%	5%
Abaixo de 5%	0

- b) Redução da TEC por meio da aplicação de uma fórmula transversal, como a fórmula suíça, que reduz proporcionalmente mais as tarifas mais elevadas, conferindo maior homogeneidade à estrutura tarifária.

Nesse grupo de propostas, uma delas prevê a adoção de um coeficiente para a fórmula suíça que leve a tarifa máxima para 15%. Essa proposta também prevê um prazo de quatro anos para a adequação da TEC aos novos níveis.<sup>11</sup>

- c) Reduzir autonomamente os níveis das tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC. A expressiva distância entre as tarifas praticadas e aquelas consolidadas na OMC – para a grande maioria dos produtos industriais no nível de 35% – gera incertezas sobre a estabilidade da política tarifária. A manutenção de níveis tarifários elevados nos compromissos do Brasil na OMC permite que o governo volte a aumentar as tarifas de importação para determinados segmentos, respondendo aos lobbies setoriais. Ao consolidar essas tarifas em um patamar mais baixo, o país estaria emitindo sinais de seu compromisso com a abertura comercial.
- d) Negociar um relançamento do Mercosul como uma Zona de Livre Comércio, com os membros recuperando suas soberanias quanto à política comercial. O relançamento eliminaria a TEC e permitiria ao Brasil ser mais agressivo na negociação de acordos preferenciais capazes de recuperar o seu acesso ao mercado mundial.

**4.3. Redução/eliminação das barreiras não tarifárias às importações**

Alguns analistas e representantes governamentais chamam a atenção para o fato de que as barreiras não tarifárias são algumas vezes mais relevantes que as tarifas como instrumento de proteção contra importações. Medidas antidumping, normas e regulamentos técnicos desenhados de forma a discriminar importações, e burocracia alfandegária são algumas dessas barreiras.

Alguns dos documentos e artigos analisados apresentam propostas específicas para reduzir essas barreiras:

● **Medidas *antidumping***

O recurso à imposição de medidas *antidumping* como mecanismo de proteção intensificou-se no Brasil a partir de 2008. Essa opção de política levou o país a se tornar o segundo maior usuário desse instrumento de defesa comercial. O maior ativismo na adoção de medidas *antidumping* tem impactos relevantes sobre segmentos

<sup>11</sup> A fórmula suíça é calculada como:  $t_{Suíça} = \frac{\alpha \times t_{aplicada}}{\alpha + t_{aplicada}}$  onde  $\alpha$  é um parâmetro arbitrário que determina o tamanho do corte da tarifa.

econômicos usuários de produtos sujeitos a medidas antidumping, particularmente a indústria a jusante na cadeia produtiva.

Dentre as medidas propostas para lidar com essa questão ressaltam-se:

- Alterar o Decreto nº 8.058/12, que regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas *antidumping*, determinando que a petição inicial de *antidumping* deva demonstrar que a aplicação da medida não é prejudicial ao interesse público e regulamentar por meio de nova Resolução da Camex o conceito de interesse público.
- Incorporar a análise dos efeitos sobre a concorrência, preços e impactos a jusante na cadeia produtiva desde o início dos processos de investigação de defesa comercial. A atuação do órgão responsável pela investigação de *dumping* e pela aplicação dos instrumentos de defesa comercial deve ser complementada pela análise dos impactos dessas medidas sobre as condições de concorrência, principalmente quando se tratar de produtos intermediários para os quais a oferta é concentrada em poucas empresas.

### • **Facilitação de comércio**

O relatório *Doing Business* do Banco Mundial<sup>12</sup> aponta que, no quesito *trading across borders*, tomando-se o conjunto dos indicadores analisados, dentre os 190 países examinados, o Brasil se situa no 149º lugar. E isso porque o Brasil melhorou dez posições nesse indicador entre 2016 e 2017, graças à iniciativa do Portal Único de Comércio Exterior. O Portal Único é um sistema eletrônico de intercâmbio de dados, que foi acompanhado por ampla revisão dos processos e formalidades de exportações e importações. O módulo de exportações do Portal Único já está em operação desde o final de 2017, sendo que o módulo de importação ainda está em estágio inicial de desenvolvimento e não deverá estar disponível antes do final de 2018.

Apesar dos avanços, de acordo com o Banco Mundial (2018), o Brasil fica atrás de seus pares (Indonésia, Turquia, Índia, África do Sul e China) na comparação dos custos de cumprimento das exigências de fronteira. É preciso, portanto, redobrar esforços na área de facilitação de comércio, de modo a reduzir custos e tempos de trâmites burocráticos e facilitar a participação de empresas brasileiras nas cadeias internacionais de valor.

As propostas nessa área incluem:

- a) Priorizar a integração completa dos órgãos anuentes ao Portal Único de Comércio Exterior. O funcionamento do Portal depende da harmonização de procedimentos e da integração tecnológica dos sistemas de controle. Cada um dos 22 órgãos anuentes possui seus próprios processos de controle de importações e exportações. Os dois principais entraves ao desenvolvimento do Portal têm sido: a falta de prioridade conferida por alguns desses órgãos à agenda de facilitação de comércio e o contingenciamento orçamentário destes mesmos órgãos.
- b) É conveniente aproveitar o momento de redesenho do módulo de importação do Portal para rever procedimentos, exigências e o papel dos diferentes órgãos anuentes que atuam no processo de importações. O resultado deve ser um sistema mais ágil e menos custoso, aproximando o sistema brasileiro dos padrões internacionais.
- c) A ampliação do programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA) para mais empresas e a inclusão de todos os órgãos de fronteiras poderiam ajudar a promover a integração das empresas brasileiras às CGVs. Esse programa foi criado em 2014 pela Secretaria da Receita Federal para certificar exportadores, importadores, despachantes aduaneiros e prestadores de serviços de transporte e logística que cumprem uma série de requisitos de segurança, fiscais e alfandegários. Para os operadores qualificados há benefícios que incluem o desembaraço aduaneiro mais rápido, maior previsibilidade e menor custo de logística. A negociação de Acordos de Reconhecimento Mútuo de OEA com parceiros comerciais relevantes do Brasil também contribuiria para expandir os benefícios do programa.
- d) A criação de um sistema de coleta única para arrecadação dos tributos estaduais e federais, das taxas e encargos exigidos pelos órgãos anuentes e das tarifas dos operadores privados aplicadas no comércio exterior brasileiro reduziria os custos assessoriais envolvidos nas operações de comércio exterior.

### • **Normas e regulamentos técnicos**

As normas e regulamentos técnicos, assim como as medidas sanitárias e fitossanitárias, têm sido utilizados recorrentemente como barreiras não tarifárias ao comércio, não apenas pelo Brasil, mas pelos principais atores no comércio internacional. No Brasil essa prática inten-

<sup>12</sup> <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/bra.pdf>.

sificou-se ao longo da última década, tendo se estabelecido regulamentos técnicos não convergentes com padrões internacionais. Há dois problemas principais com essa prática: cria barreiras à entrada de produtos importados, aumentando custos e reduzindo a concorrência no mercado doméstico e, do ponto de vista das exportações, não estimula o desenvolvimento de produtos com características técnicas que facilitem a sua entrada nos mercados internacionais.

O Brasil vem se engajando mais recentemente em diálogos de convergência regulatória com alguns países, notadamente com os Estados Unidos. Esse movimento deve ser aprofundado, mas poderia ser facilitado pela adoção de diretrizes pelos órgãos responsáveis para a produção de normas técnicas convergentes com os padrões adotados pelos principais mercados consumidores dos produtos-alvo de tal normatização.

#### 4.4. A política comercial via acordos

A agenda de negociações comerciais deveria receber a prioridade que lhe vem sendo negada nos últimos anos. Embora os ganhos de comércio com os acordos comerciais possam não ser muito significativos, há certamente a possibilidade de negociar a eliminação ou a redução significativa de barreiras que afetam as exportações de produtos em que o Brasil é competitivo. Além disso, os acordos comerciais têm um papel importante na atribuição de credibilidade e previsibilidade à política comercial de países com forte viés protecionista, como é o caso do Brasil.

Os acordos preferenciais de comércio envolvem crescentemente temas de natureza regulatória com impactos relevantes sobre as relações entre as firmas de diferentes países (normas e regulamentos técnicos, facilitação de comércio, propriedade intelectual, liberalização de serviços etc.). Portanto, eles serão um complemento essencial ao programa de abertura unilateral aqui proposto.

Os maiores benefícios econômicos dos acordos comerciais advêm da integração com países desenvolvidos e mercados relevantes. A nova agenda deve incorporar esse critério na escolha dos parceiros prioritários. Entretanto, para negociar acordos com países relevantes, o Brasil precisa atualizar suas posições no que se refere aos compromissos na área regulatória (propriedade intelectual, proteção de investimentos, regulação de serviços, empresas estatais etc.). Isso significa deixar de lado a resistência a assumir compromissos nesses temas, alimentada pela postura genérica de “preservação da autonomia”, a partir da

identificação precisa de custos e benefícios que a assunção de compromissos nessas áreas pode trazer para a modernização do aparato regulatório no Brasil e para a melhor integração do país à economia internacional.

Na agenda de acordos comerciais preferenciais há maior convergência de visões sobre as prioridades para os próximos anos. As principais propostas são:

- **Concluir as negociações em curso com:**
  - **A União Europeia:** o bloco é o principal mercado para as exportações brasileiras e já há um grande esforço negociador despendido nesta frente de negociações.
  - **O México:** segunda maior economia da América Latina e país com o qual o Brasil pode explorar o comércio intraindustrial.
  
- **Avançar nas negociações com as Américas:**
  - **Negociar um acordo de livre comércio com os países da Aliança do Pacífico.** Um acordo abrangente com a Aliança do Pacífico, envolvendo os temas regulatórios que fazem parte das agendas dos arranjos preferenciais mais modernos seria um passo importante para atualizar a normativa do Mercosul, já engajando o grupo em esquemas preferenciais mais ambiciosos.
  - **A criação de uma abrangente área de livre comércio na América Latina.** Essa iniciativa deve buscar, não apenas consolidar e aprofundar as preferências tarifárias já negociadas, mas também ampliar a agenda dos acordos, para incluir temas de natureza regulatória. Esta prioridade deve se desdobrar ainda no campo da infraestrutura, retomando-se o espírito original da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).
  
- **Aderir à negociação de acordos plurilaterais como o Trade in Services Agreement (TiSA)**

A abertura comercial no setor de serviços também é importante não apenas para fomentar a produtividade no âmbito do próprio setor, como também para reduzir os custos de produção e do comércio de bens. Talvez a forma mais rápida para o Brasil atualizar sua agenda de serviços seja ingressar nas negociações do TiSA. Trata-se de

um acordo plurilateral em negociação por um conjunto de 23 membros (50 países, sendo 28 deles membros da União Europeia), voltado exclusivamente para o setor de serviços.

- **Aderir ao *Information Technology Agreement* (ITA)**

Outro acordo plurilateral relevante é o ITA, que conta com 82 países participantes e tem como objetivo a eliminação da cobrança de tarifas de importação para produtos de tecnologia da informação. Os atuais membros do acordo já respondem por 97% do comércio desses produtos. A eliminação da proteção para produtos desse setor pode ter efeitos importantes sobre a produtividade, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de inovação de segmentos do próprio setor e dos demais setores da atividade econômica.

- **Aderir ao Acordo de Compras Governamentais da OMC**

O Acordo de Compras Governamentais da OMC está em vigor há mais de vinte anos, sem que o Brasil tenha aderido a ele. Estar fora do acordo significa perder oportunidades de que empresas brasileiras tenham assegurado seu direito de participar de licitações em outros países, como também o compromisso de permitir a participação de empresas estrangeiras nas licitações públicas no país, com economia de recursos públicos em compras sensíveis para o bem-estar do cidadão brasileiro, notadamente produtos e equipamentos para o Sistema Único de Saúde.

Por fim, é importante que o governo brasileiro dê maior celeridade no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo aos trâmites de internalização de acordos internacionais negociados pelo Brasil. As negociações destes acordos costumam levar muitos anos e eles incluem, em geral, cronogramas de implementação de compromissos que preveem longos períodos para a sua efetiva implementação. Portanto, somar longos prazos administrativos para a entrada em vigor de acordos longamente negociados (Bonomo e Carvalho, 2018) não é justificável.

De fato, há elevada morosidade, no Brasil, no processo de internacionalização dos acordos negociados: o acordo de preferências tarifárias entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral (Sacu), assinado em 2009, foi finalmente internalizado pelo Brasil em 2016; o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Egito, assinado em 2010, assim como o Acordo de Complementação Econômica revisado em 2015 entre o Brasil e a Colômbia ainda não foram internalizados.

#### 4.5. Persistir no propósito de tornar o Brasil membro da OCDE

Embora este seja um movimento com implicações muito mais abrangentes do que a política comercial *stricto sensu*, o ingresso na OCDE poderá ser um complemento importante à abertura comercial no Brasil.

As tarifas incidentes sobre importações (para produtos industriais) no Brasil estão entre as mais elevadas do mundo e são significativamente maiores que as dos atuais membros da OCDE. Embora a organização não seja um foro para negociação de abertura comercial, há indicações de que os parceiros comerciais farão pressão para que o país avance no processo de liberalização comercial.

O documento *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018* inclui uma seção dedicada à análise das causas da baixa integração da economia brasileira ao comércio mundial e às cadeias globais de valor. O relatório sugere que “isso reflete diversas décadas de políticas voltadas para o mercado interno, inclusive a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações”.

O país deverá estar preparado para enfrentar demandas por redução do nível de proteção conferido pela atual estrutura tarifária e para a revisão de suas políticas industriais com a remoção de instrumentos que condicionam benefícios fiscais e creditícios ao conteúdo local do processo produtivo.

O conjunto de reformas que serão necessárias a fim de que o Brasil receba o acordo para aceder à OCDE poderá assumir configurações variadas a depender da evolução das negociações com os atuais países membros, mas certamente envolverá desafios importantes. O processo de acessão representaria uma oportunidade para o país enfrentar de forma sincronizada e coerente um conjunto de reformas necessárias que tornarão o ambiente de negócios no Brasil mais moderno, eficiente e transparente.

O ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE permitiria ao país beneficiar-se de mecanismos institucionais como os *peer reviews* – revisão das políticas de cada país realizadas pelos seus pares na instituição – e de metodologias de avaliação de custo-benefício de políticas e programas. O Brasil necessita com urgência incorporar a prática de monitorar e avaliar os instrumentos de políticas públicas, principalmente aqueles que envolvem alocação de recursos públicos.

#### 4.6. Políticas de mitigação de impacto sobre o emprego e a renda dos trabalhadores deslocados

A maioria dos estudos que analisam os impactos da abertura comercial sobre a economia reconhece que há perdedores e ganhadores no mercado de trabalho e alguns sugerem que é conveniente a adoção de medidas de mitigação de custos de transição para trabalhadores deslocados. As medidas clássicas de atenuação dos custos de ajustamento são relacionadas às redes de proteção social na forma de seguro desemprego e acesso a redes públicas de saúde e educação eficientes. Políticas que funcionem como “trampolim” para auxiliar trabalhadores na busca por realocação podem ser necessárias.

Há nos documentos analisados diversas propostas relacionadas a programas de requalificação profissional que exigem conhecimento específico na área de educação e capacitação do trabalhador e fogem ao escopo da agenda deste grupo. Cabe notar, todavia, que o aprofundamento do entendimento sobre um elenco de medidas na área de requalificação do trabalhador será complemento necessário, caso o Brasil decida avançar em direção à abertura de sua economia e à integração ao comércio mundial.

#### REFERÊNCIAS

- BACHA, E. L. 2016. Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG). Texto para Discussão nº 27. Disponível em <http://iepe-cdg.com.br/publicacoes-e-leituras>.
- BANCO MUNDIAL. 2018. Emprego e crescimento: a agenda da produtividade (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-produtividade>.
- BONELLI, R. 2016. Sobre o enigma do lento crescimento brasileiro. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Org.). **A crise do crescimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BONOMO, D.; CARVALHO, F. 2018. Favas contadas? A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 133, Funcex, jan./mar. 2018.
- CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. 2018. Agenda Internacional da Indústria 2018. Brasília : CNI. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/4/agenda-internacional-da-industria/#agenda-internacional-da-industria-2017%20>.
- DIX-CARNEIRO, R. 2014. Trade Liberalization and Labor Market Dynamics. **Econometrica**, 82(3). 2014.
- DIX-CARNEIRO, R.; KOVAK, K. 2015. *Trade reform and regional dynamics evidence from 25 years of Brazilian matched employer-employee data*. Jan. NBER Working Paper Nº 20.908. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w20908>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Trade liberalization and regional dynamics*. **American Economic Review**, Vol. 107, Nº10, p. 2.908-2.946. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.20161214>
- FALLY, T.; PAILLACARD, R.; TERRA, C. 2010. *Economic Geography and Wages in Brazil: Evidence from Micro-Data*, **Journal of Development Economics**, 91, p. 155–168.
- FERREIRA, P.; ROSSI, J. 2003. *New evidence from Brazil on trade liberalization and productivity growth*, **International Economic Review**, Vol. 44, Nº4.
- FIRPO, S.; PIERI, R. 2017. *Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil*. In: MC-MILLAN, M.; RODRIK, D.; SEPÚLVEDA, C. (Ed.). **Structural change, fundamentals, and growth: A framework and case studies**. Washington: IFPRI. Capítulo 7, p. 267-292.
- FRANKEL, J. A.; ROMER, D. H. 1999. *Does trade cause growth?* **American Economic Review**, Vol. 89, Nº 3, p. 379-399.
- GONZAGA, G.; MENEZES-FILHO, N.; TERRA, C. 2006. *Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil*. **Journal of International Economics**, Vol. 68, p. 345-367.
- HAY, D. 1997. *The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms*. Rio de Janeiro: Ipea. Texto para Discussão, 523.
- HIDALGO, A.; MATA, D. 2009. Produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira. **Revista de Estudos Econômicos**, São Paulo, Vol. 39.

- IPEA. 2018. **Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Nº 56, Abr.
- JOHANSSON, Å.; OLABERRIA, E. 2014. *Long-term Patterns of Trade and Specialisation*, OECD Economics Department Working Papers, Nº 1136. OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5jz158tbddbr-en>.
- KUME, H. 2018. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Nº 56, Abr.
- LISBOA, M., MENEZES FILHO, N. A. E SCHOR, A. 2010. *The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: competition or technology?* **Revista Brasileira de Economia**, Vol. 64, Nº 3.
- MARKWALD, R. 2005. Economia política da política comercial externa: o caso brasileiro. Trabalho produzido no âmbito do projeto OBREAL sobre políticas comerciais comparadas na América Latina. Nov.
- MENEZES-FILHO, N.; MUENDLER, M.A. 2007. *Labor Reallocation in Response to Trade Reform*. Munich, Germany: CESifo Group. CESifo Working Paper Nº 1936.
- MOREIRA, M. M. 2017. Brasil: agenda comercial e de integração. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Nº. 132, jul./set.
- MUENDLER, M. A. 2004. *Trade, technology, and productivity: a study of Brazilian manufacturers, 1986-1998*. Munich, Germany: CESifo Group, 2004. CESifo Working Paper, Nº 1.148.
- NASSIF, A. 2018. O Brasil é um país fechado ou um país protegido? **Valor Econômico**, 03/05/2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/5498695/o-brasil-e-um-pais-fechado-ou-um-pais-protegido>.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. 2018. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018. Fev. Disponível em: [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm).
- PAVCNIK, N. 2002. *Trade liberalization, exit, and productivity improvement: evidence from Chilean plants*. **Review of Economic Studies**, Vol. 69, Nº. 1, p. 245-276.
- SAE. 2018. Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico. **Relatório de Conjuntura**, Nº 18. Mar.
- TYBOUT, J. R. 2003. *Plant-and firm-level evidence on the 'new' trade theories*. In: KWAN CHOI, E.; HARRIGAN, J. (Ed.). **Handbook of International Trade**, Oxford: Basil Blackwell, Chap. 13.
- VALLS PEREIRA, L. B. 2018. Abertura comercial e produtividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Nº 134, jan./mar.
- WACZIARG, R.; WELCH, K. H. 2008. *Trade liberalization and growth: new evidence*. **World Bank Economic Review**, Vol 22, Nº 2, p. 187-231.