

O curioso caso da falta de abertura do Brasil ao comércio*



Otaviano



Cornelius



Philip

Otaviano Canuto

é Conselheiro Sênior e ex Vice-Presidente no Banco Mundial.

Cornelius Fleischhaker e Philip Schellekens

são, respectivamente, **Professional Jr. Associado e Economista Sênior do Banco Mundial, atuando na Prática Global de Gestão Macroeconômica e Fiscal.**

Embora tenha se tornado uma das maiores economias do mundo, o Brasil continua a figurar entre os países mais fechados, se considerarmos a participação das exportações e das importações no PIB. Este texto argumenta que isso não pode ser explicado apenas pelo tamanho da economia brasileira. Isso se deve, antes, à maior confiança depositada na integração doméstica das cadeias de valor nacionais em oposição à participação em redes globais de produção. Uma maior abertura comercial poderia promover ganhos de eficiência e ajudar o Brasil a enfrentar seus desafios de produtividade e de competitividade.

QUÃO FECHADA PARA O COMÉRCIO É A ECONOMIA BRASILEIRA?

Indicadores no nível macro

De acordo com as medidas tradicionais de penetração comercial no nível macro (participação das exportações e importações no PIB), o Brasil é uma economia extremamente fechada. No país, essa proporção era de apenas 27,6% em 2013 – uma das mais baixas no mundo. Notavelmente, a abertura comercial do Brasil está muito aquém da de seus pares entre os BRICS, nos quais a proporção do comércio em relação ao PIB chegou a pelo menos 50% nos últimos anos.

O tamanho do Brasil é muitas vezes usado para explicar o escasso grau de abertura do país. Como a comparação com outras grandes economias já indica, esse argumento não se sustenta diante de um exame mais criterioso. Embora seja verdade que as grandes economias tendem a apresentar menores coeficientes de exportação e importação em relação ao PIB, isso não consegue explicar os níveis excepcionalmente baixos de penetração comercial observados no Brasil.

* Artigo publicado em VoxEu.org em 11 de janeiro de 2015. As opiniões aqui expressas são dos autores, e não refletem as do Banco Mundial.

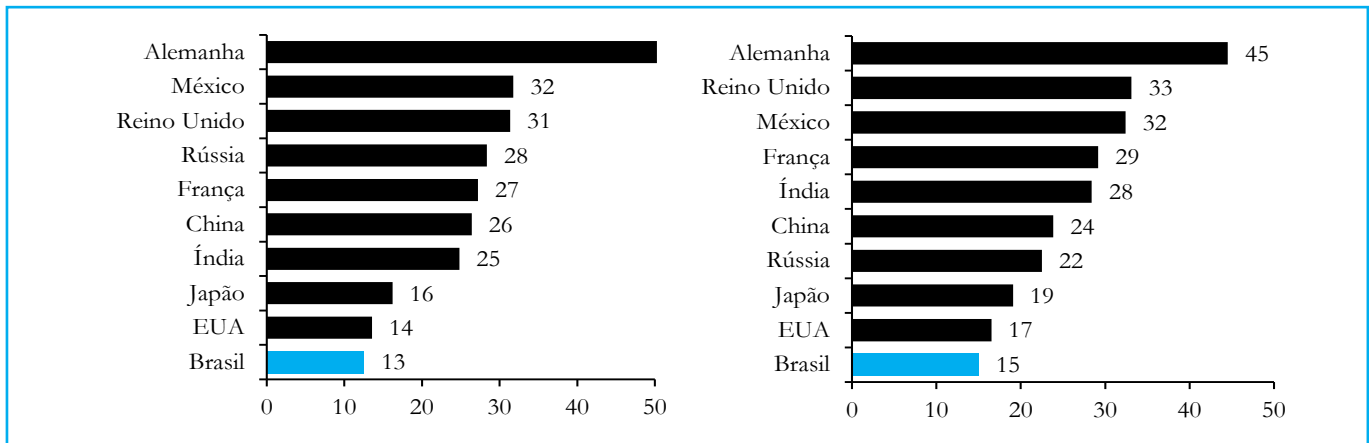


Examinando dados de 2013 relativos a 176 países, disponíveis nos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial (WDI), a proporção média do comércio em relação ao PIB é de 96%. Mesmo entre os seis países com uma economia maior do que a do Brasil, a média é de 55%.

Utilizando os mesmos dados WDI e executando uma regressão OLS simples e univariada da penetração do comércio e do PIB em todos os países disponíveis, podemos mostrar que menos de um sexto (15%) do desvio do Brasil em relação à média pode ser explicado isoladamente pelo tamanho de sua economia. Em outras palavras, se olhássemos apenas para o tamanho do PIB, seria de esperar que a participação do comér-

GRÁFICO 1

O RELATIVO FECHAMENTO DO BRASIL AO COMÉRCIO



Fonte: IDM.

cio no PIB do Brasil fosse de 85% – três vezes maior do que os 28% efetivamente observados.

Mesmo quando se realiza uma regressão OLS multivariada com controle do PIB, bem como de outras dimensões associadas ao tamanho de país (área e população), a falta de abertura do Brasil ainda não pode ser adequadamente explicada – nesse modelo, a relação comércio-PIB no Brasil ainda é cerca de duas vezes o valor real (62%). Com o controle de outras características estruturais frequentemente associadas à abertura comercial – como a taxa de urbanização e a participação do setor industrial no PIB – verifica-se até mesmo um ligeiro aumento da abertura esperada, chegando-se a 64%.

Descobrimos que a única abordagem que prevê com bastante precisão o baixo nível de abertura do Brasil é quando se controla também se o país está localizado ou não na América Latina e no Caribe (usando uma variável *dummy* LAC na regressão). Isso representa um fator negativo significativo, reduzindo a abertura prevista no Brasil para 31%. No entanto, tudo que isso nos diz é que o Brasil não está sozinho – outros países latino-americanos também têm uma baixa taxa de penetração comercial em relação ao resto do mundo (controlando-se o tamanho e outras características).

Indicadores no nível micro

Uma perspectiva mais interessante sobre a falta de abertura comercial do Brasil pode ser obtida através

da observação da quantidade e das características das empresas exportadoras.

Como primeiro resultado desse exame, verifica-se que pouquíssimas empresas brasileiras exportam (ver Banco Mundial, 2014). A parcela de exportadores entre todas as empresas do setor formal é inferior a 0,5%. De fato, o número absoluto de exportadores no Brasil – menos de 20 mil – é mais ou menos igual ao da Noruega, país com uma população de pouco mais de cinco milhões de habitantes, enquanto que a brasileira é de 200 milhões. Isso significa que, enquanto na Noruega há uma empresa exportadora para cada 250 noruegueses, no Brasil a proporção é de uma para cada 10 mil brasileiros.

É claro que Noruega e Brasil são países muito diferentes. A Noruega é um dos países mais ricos do mundo; seu PIB *per capita* é quase dez vezes maior do que o do Brasil. O PIB total da Noruega é cerca de um quarto do brasileiro, o que indica que a Noruega pode ser mais adequadamente descrita como uma pequena economia aberta. A Noruega também é um pequeno país geograficamente mais próximo e mais bem conectado com um número muito maior de países em sua própria região, se comparado com o Brasil. Por outro lado, a Noruega é também um exportador de

“ O Brasil tem uma taxa de entrada muito baixa – pouquíssimas empresas tornam-se novos exportadores. O reverso da moeda é que os exportadores brasileiros têm uma elevada taxa de sobrevivência, o que significa que as poucas empresas que decidem exportar tendem a continuar a fazê-lo ”

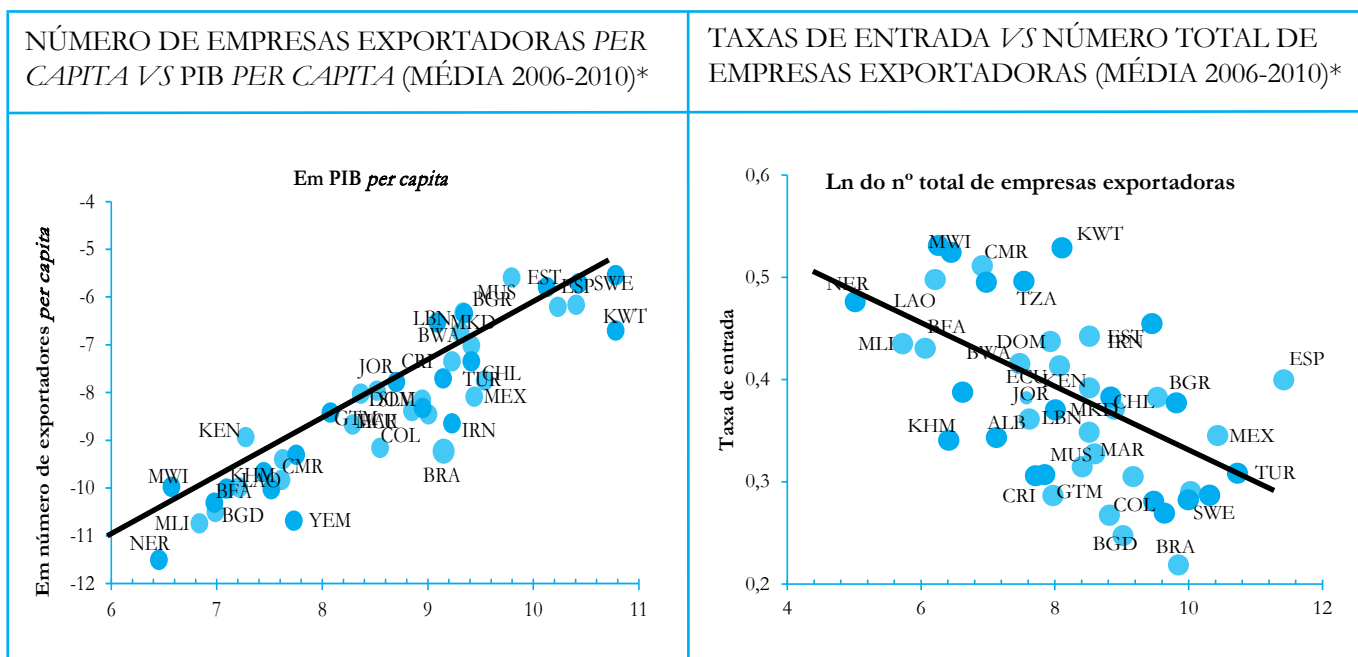
commodities, com o setor de petróleo sendo responsável por mais da metade do total das exportações. No caso da Noruega, um setor de recursos naturais forte parece coexistir com uma cadeia de valor integrada e com exportadores dinâmicos em outros setores.

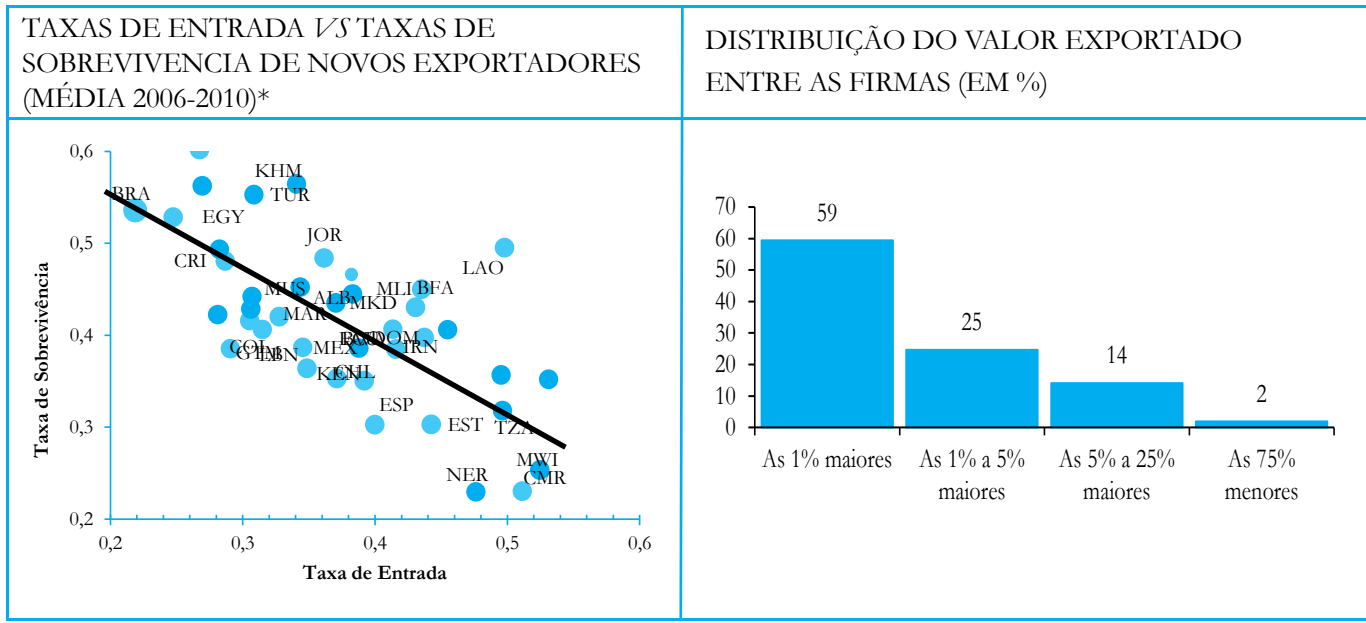
Analisando um conjunto maior de países, observa-se que o Brasil é de fato um caso atípico. O número de exportadores em relação à população do Brasil é baixo, mesmo quando se controla pelo PIB *per capita*.

Do total de exportadores brasileiros, um número muito pequeno de empresas responde pela esmagadora maioria das exportações – 1% das empresas export-

GRÁFICO 2

A FALTA RELATIVA DE EMPRESAS EXPORTADORAS NO BRASIL





Fonte de dados: Exporter Dynamics Database. Gráficos e dados do Banco Mundial (2014).

tadoras gera 59% do total das exportações, enquanto que 25% das empresas são responsáveis por 98% das exportações (Exporter Dynamics Database).

Observamos, também, pouco dinamismo entre os exportadores brasileiros. Mesmo tendo em conta o reduzido número de exportadores, o Brasil tem uma taxa de entrada muito baixa – pouquíssimas empresas tornam-se novos exportadores. O reverso da moeda é que os exportadores brasileiros têm uma elevada taxa de sobrevivência, o que significa que as poucas empresas que decidem exportar tendem a continuar a fazê-lo.

POR QUE TÃO POUCAS EMPRESAS EXPORTAM?

Para entender por que o Brasil é tão fechado ao comércio e possui tão poucas empresas exportadoras, teremos que analisar mais de perto de que forma as empresas brasileiras se envolvem com o mundo exterior (ver Banco Mundial, 2014). Um indicador interessante é a relação de valor agregado doméstico nas exportações (ou seu inverso, o conteúdo importado das exportações).

Essa medida serve como um indicador da integração nas cadeias de valor transnacionais. Países que estão integrados nessas cadeias mostram uma parcela me-

nor de valor agregado doméstico nas exportações, uma vez que suas exportações incluem componentes e bens intermediários anteriormente importados de outros países.

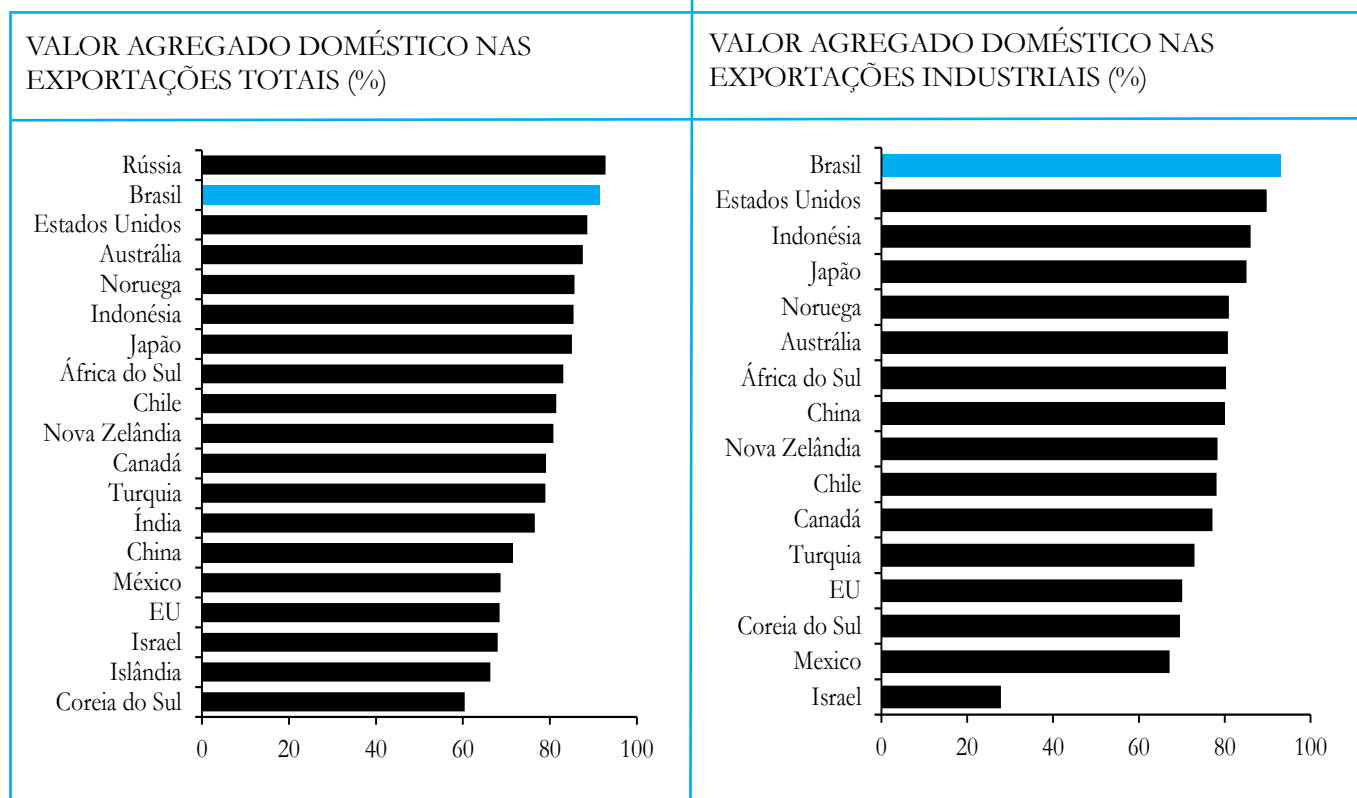
No Brasil, observa-se uma porcentagem muito elevada de valor agregado doméstico no total das exportações. Isso pode se dever, em parte, ao fato de que o Brasil exporta uma grande quantidade de matérias-primas, as quais, tipicamente, têm um grau muito elevado de valor agregado doméstico, já que constituem a origem de uma cadeia de valor. No entanto, mesmo quando analisamos apenas as exportações de manufaturados do Brasil (cerca de um quarto do total das exportações), o valor agregado doméstico do Brasil ainda é extremamente alto (93%); na verdade, é o mais alto entre as economias abrangidas pelo Banco de Dados da OECD - OMC sobre Valor Agregado no Comércio.

A ausência do Brasil nas redes globais de produção – e a conseqüente densidade do valor nacional – só pode ser explicada parcialmente pela distância (geográfica, bem como institucional) em relação aos principais centros econômicos – assim como ocorre com outros países da região. No entanto, também é, em grande medida, resultado de decisões de política econômica, passadas e presentes, sobre comércio e conteúdo local (Banco Mundial 2014, Canuto 2014).

O alto nível do valor agregado doméstico nas exportações mostra que a fragmentação do processo de

GRÁFICO 3

A FALTA DE INTEGRAÇÃO DO BRASIL NAS REDES GLOBAIS DE PRODUÇÃO



Fonte: Banco Mundial (2014).

produção ao longo de cadeias de valor transnacionais, uma etapa muito importante da segunda onda da globalização (Baldwin, 2011), passou, em grande medida, ao largo do Brasil.

Em parte, isso pode ser explicado pelas dificuldades encontradas pelas empresas que tentam exportar no Brasil. A logística precária e os altos custos de transação relacionados ao comércio internacional são incompatíveis com a lógica das cadeias de valor transnacionais.

Na última década, as empresas brasileiras também têm enfrentado graves desafios de competitividade, como a valorização do real e reações defensivas na política comercial (Canuto *et al.* 2013a, 2013b). Isso significa que apenas as empresas mais eficientes e as maiores companhias – que podem tirar proveito de economias de escala significativas – são capazes de superar as barreiras para exportar. Isso deve explicar parte da concentração das exportações em um pequeno número de grandes empresas.

DE QUE FORMA A ABERTURA PODERIA APOIAR A AGENDA DE CRESCIMENTO DO BRASIL?

Maior abertura e integração mais profunda às cadeias globais de valor resultariam no fechamento de segmentos da cadeia de produção menos competitivos e na sua substituição por importações, eliminando as perdas associadas à produção nacional ineficiente. Por outro lado, as empresas que conseguissem sobreviver seriam mais competitivas, enquanto que os produtos finais disponíveis para o mercado interno, bem como para as exportações, seriam de menor custo e de maior qualidade (Fleischhaker e George, 2014). Além disso, em termos dinâmicos, a integração em cadeias globais de valor permitiria que os escassos recursos domésticos, como mão de obra qualificada, fossem realocados para as empresas e atividades mais produtivas, aumentando a produtividade global.

Os ganhos de produtividade e a redução de custos na economia global, devido à participação na rede de produção mundial, têm sido significativos, aumentando o custo de oportunidade associado à falta de abertura da economia brasileira. A abordagem alternativa, que seria o apoio a cadeias de suprimento integradas verticalmente, através de medidas protecionistas, tende a ser inútil no longo prazo. Por exemplo, apesar do aumento das barreiras comerciais, o coeficiente de importações do Mercosul para a China continuou a crescer nos últimos anos. Ademais, os investidores privados parecem entender isso, pois evitam atividades que sejam viáveis somente sob proteção permanente.

No Brasil, considerando-se a escassez de trabalho e as aspirações de ascensão do poder de compra da população, as atividades produtivas seriam fortalecidas pela disponibilidade de bens de consumo, intermediários e de capital mais baratos. A imersão do Brasil nas cadeias de valor globais permitiria ao país alavancar suas vantagens comparativas, que são evidentes nas indústrias associadas a recursos naturais, mas também poderiam surgir em atividades específicas de produção ou serviços caso as indústrias tivessem acesso a insumos mais baratos. É claro que o apoio das políticas públicas continua a ser essencial. No entanto, esse apoio deve ter uma natureza mais horizontal, em vez de incentivar ainda mais a alta densidade atualmente presente nas cadeias produtivas e perpetuar a extraordinária falta de abertura da economia brasileira.

Referências Bibliográficas

Baldwin, R. 2011. *Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters*. NBER Working Paper n° 17716.

Canuto, O., Cavallari, M. e Reis, J. G. 2013a. *Brazilian exports climbing down a competitiveness cliff*. World Bank Policy Research Working Paper N° 6302.

Canuto, O., Cavallari, M. e Reis, J. G. 2013b. *The Brazilian competitiveness cliff*. VoxEU.org, 27 de fevereiro.

Canuto, O. 2014. *The high density of Brazilian production chains*. World Bank Let's Talk Development blog, 13 de novembro.

Fleischhaker, C. e George, S. 2014. **Five steps to kickstart Brazil**. Bertelsmann Foundation.

Banco Mundial. 2014. *Implications of a changing China for Brazil: a new window of opportunity?* World Bank Working Paper n° 89450.

“
Apenas as empresas mais eficientes e as maiores companhias – que podem tirar proveito de economias de escala significativas – são capazes de superar as barreiras para exportar. Isso deve explicar parte da concentração das exportações em um pequeno número de grandes empresas
”