Existe crescimento sem abertura comercial?

O Brasil é uma das economias mais isoladas do mundo. Se queremos crescimento acelerado, que nos transforme em um país de alta renda, precisamos discutir a abertura da economia brasileira.

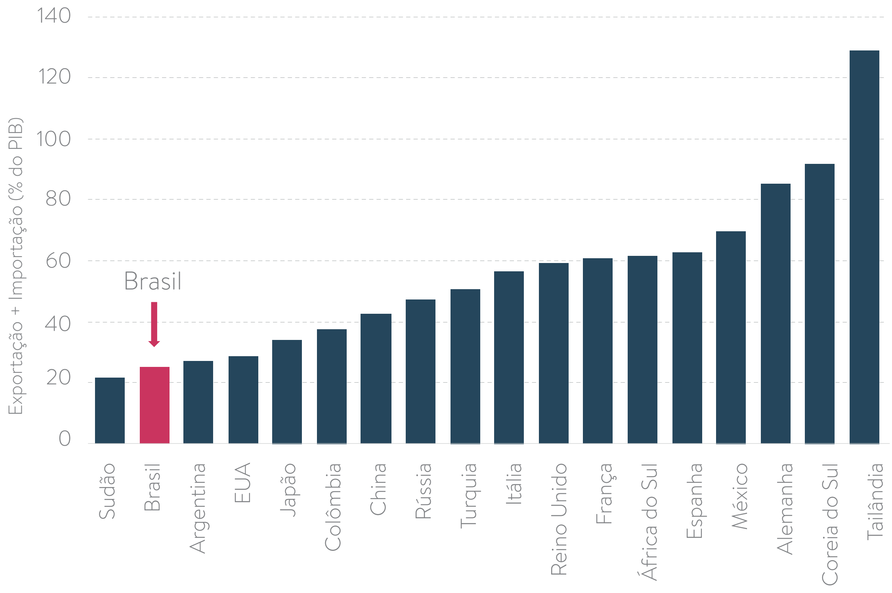
Estudando a teoria econômica e a experiência internacional, infelizmente não se consegue chegar a uma fórmula simples ou única para o crescimento econômico. Não há uma receita de bolo. Cada país enfrenta desafios que dependem tanto de suas características próprias quanto do contexto global.

Mas se existe algo próximo de um consenso é a necessidade de integrar o Brasil ao mundo por meio do comércio internacional. Duas constatações nos levam a esta conclusão: (i) histórias de sucesso econômico são quase sempre associadas à abertura comercial e (ii) salta aos olhos o grau de fechamento da economia brasileira.

EM BUSCA DE UM MODELO DE CRESCIMENTO

Desde 1950, houve 14 casos de países que cresceram a taxas médias acima de 7% ao ano por um período superior a 25 anos, fenômeno inédito na história da humanidade.

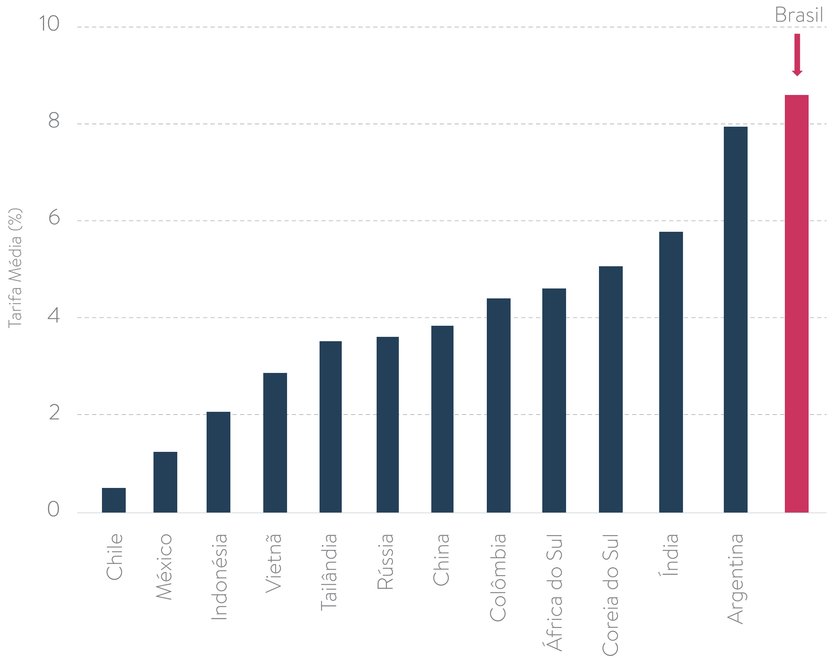
Como foi possível? A partir da segunda metade do século XX, o mundo se tornou mais integrado e alguns países tiraram proveito disto. Eis a lição mais clara: a participação no mercado global acelerou o crescimento das economias emergentes.



IMPORTAR PARA EXPORTAR E CRESCER

A exposição global aumenta a competição e a eficiência da economia através da importação de tecnologias e conhecimento. Mas não é tão simples assim – se fosse, não teríamos apenas 14 casos de sucesso. Crescimento sob pressão competitiva requer atenção do governo, sem que para isso tenha que resguardar a economia da concorrência internacional.

Para transformar a economia, é preciso resistir às demandas para proteger setores, empresas ou mesmo empregos. Entretanto, o governo precisa se preocupar com os efeitos da abertura sobre as pessoas: o foco das políticas públicas devem ser os trabalhadores prejudicados.

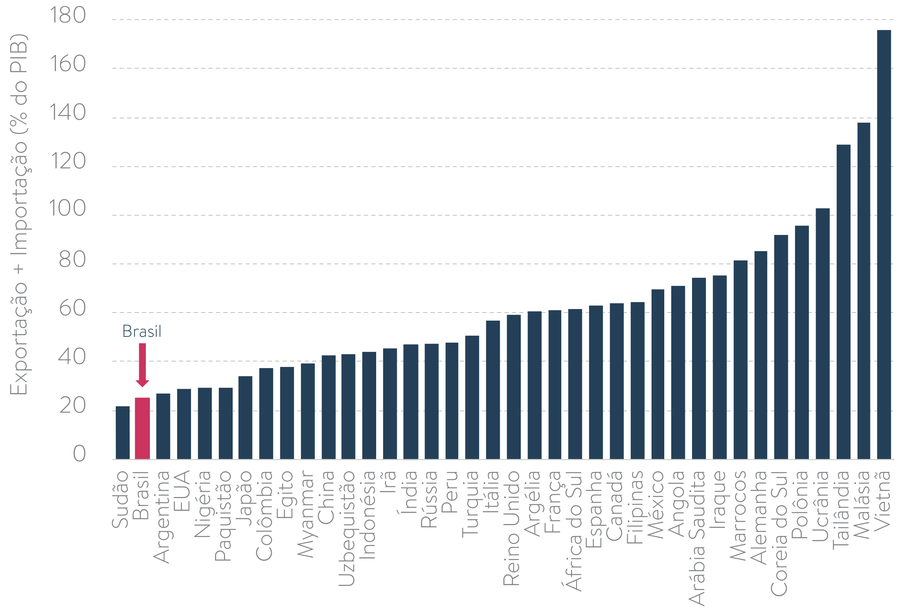


EXISTE CRESCIMENTO SEM ABERTURA COMERCIAL?

A economia brasileira é uma das mais fechadas do mundo para o comércio internacional. O fluxo de comércio do Brasil, medido pela soma das suas exportações e importações, representa pouco mais de 25% do PIB. Como podemos ver no **gráfico 3**, o Brasil possui o segundo menor volume de comércio como proporção do PIB em comparação com as maiores economias do mundo, à frente apenas do Sudão[1].

GRÁFICO 3 - O BRASIL É UM DOS PAÍSES MAIS FECHADOS DO MUNDO

- *O Brasil é um dos países mais fechados entre as principais economias do mundo com mais de 30 milhões de habitantes.*
- *O fluxo de comércio brasileiro representa um pouco mais de 25% do PIB.*



Fonte: World Development Indicators, Banco Mundial

Um argumento que frequentemente escutamos para justificar nossa pequena participação no comércio mundial é que somos uma economia grande - e essas tendem a ser mais fechadas, pois contam com seus mercados internos. Mesmo quando consideramos o tamanho da economia brasileira, entretanto, os números indicam um baixo grau de abertura.

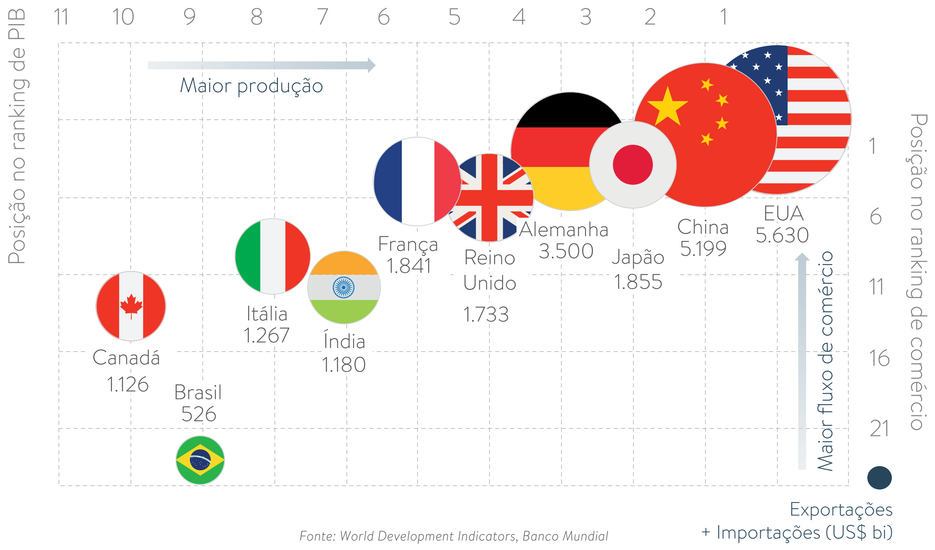
No **gráfico 4**, exibimos o fluxo comercial das 10 maiores economias do mundo, em termos de produto interno bruto, e verificamos que grandes economias tendem a ser grandes importadoras e exportadoras. Como podermos ver pelo gráfico, as quatro maiores economias globais, Estados Unidos, China, Japão e Alemanha, são também os quatro países com o maior fluxo de comércio internacional. O

Brasil, que era a nona maior economia em 2018, ficou apenas em 23º lugar em volume de comércio, muito abaixo do que seria esperado dado o seu tamanho.

Se concentrarmos a análise em países com grandes populações e fechados para o comércio, chegamos a um resultado interessante. Dos 13 países do mundo com mais de 100 milhões de habitantes, 4 possuem um fluxo de comércio, a soma de suas exportações e importações, inferior a 30% do PIB. Tirando os EUA, que como vimos acima é o maior importador/exportador do mundo, restam 3 países: Brasil, Nigéria e Paquistão. Estamos em companhia de países muito atrasados, cujo PIB *per capita* é cerca de um terço do brasileiro.

GRÁFICO 4 - FLUXO DE COMÉRCIO DAS MAIORES ECONOMIAS

- *Mesmo levando em consideração o tamanho do mercado interno brasileiro, ainda somos uma economia fechada.*
- *Em 2018, o Brasil era a 9ª maior economia do mundo, mas foi apenas o 23º colocado em volume de comércio.*



Fonte: World Development Indicators, Banco Mundial

Em busca de um modelo de crescimento

Não é de hoje que observamos este fenômeno. O Brasil se manteve fechado para o comércio durante grande parte do século XX. Especialmente a partir de 1930, adotamos um complexo sistema de proteção da indústria nacional, que restringia a entrada de produtos importados e fomentava persistentemente alguns setores por meio da limitação da concorrência estrangeira.

É preciso reconhecer que, durante determinado período, o Brasil cresceu aceleradamente mesmo sem promover uma

abertura comercial consistente. Permanecemos fechados durante o famoso "milagre econômico", entre 1967 e 1973.

Na verdade, como falamos no início desta edição do Saber+, não existe fórmula pronta ou única para o crescimento. Nossa experiência de crescimento sem abertura comercial, que funcionou por algum tempo, parece ser mais a exceção que confirma a regra do que uma fórmula de sucesso permanente.

No momento em que deixávamos de ser uma economia agrária e rural, ainda nos primeiros estágios de desenvolvimento, o fato de termos um mercado interno grande permitiu que pudéssemos crescer com a economia fechada ao comercio mundial. Cabe registrar, porém, que a vinda de multinacionais para o Brasil desempenhou um papel importante na modernização de nossa economia e demonstra a importância da adoção de conhecimento e tecnologias estrangeiras para o desenvolvimento acelerado.

Os dados mostram que o modelo de crescimento descrito acima se esgotou. Uma medida comum de desenvolvimento econômico de um país é a proporção entre seu PIB *per capita* e o PIB *per capita* dos EUA. A ideia é que os EUA representam a fronteira econômica desenvolvida. Desta forma, podemos medir a convergência ao longo do tempo para economias de alta renda calculando a distância entre a nossa renda e a da fronteira, ou seja, dos EUA.

No início da década de 1950, a renda brasileira correspondia a pouco mais de 20% do PIB *per capita* do cidadão americano[2]. Em cerca de 20 anos, até meados da década de 1970, esta proporção se elevou para próximo de 35%. Desde então, essa razão parou de crescer. Na verdade, mesmo com a adoção de reformas econômicas modernizadoras a partir da década de 1990 e, principalmente, com o boom de commodities nos anos 2000, nosso PIB *per capita* está hoje abaixo de 30% do americano.

Em resumo: no início da segunda metade do século XX, conseguimos deixar de ser um país pobre, mas nos últimos 45 anos de história, a convergência econômica cessou. Não à toa, nas últimas décadas tornou-se lugar-comum dizer que "O Brasil é o país do futuro - e sempre será..."

Como escapar da chamada armadilha da renda média? O que fazer quando as estratégias bem sucedidas no passado param de funcionar? Acreditamos que, para deixarmos de ser um país emergente e nos tornarmos uma economia desenvolvida, temos que nos abrir para o mundo.

Abertura comercial e crescimento

No início da década de 90, observamos um processo mais amplo de abertura do comércio brasileiro. Neste período, houve forte redução das tarifas de importação e de inúmeras barreiras não tarifárias que dificultavam a inserção dos produtos estrangeiros no mercado nacional. Isto não significa que nos tornamos uma economia aberta!

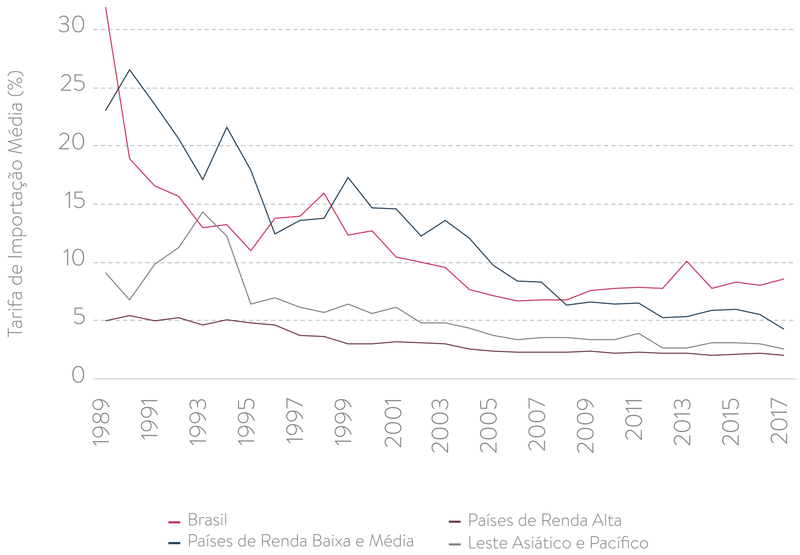
> *O gráfico 5 mostra que saímos de uma condição extrema, mas ainda somos muito fechados.*

É necessário avançar muito mais: como podemos ver no **gráfico 5 (a)**, a média das tarifas de importação do Brasil é a mais alta entre as principais economias emergentes. A situação é ainda pior quando consideramos as tarifas de importação sobre os bens de capital, essenciais para a modernização do nosso sistema produtivo e a redução dos custos de produção.

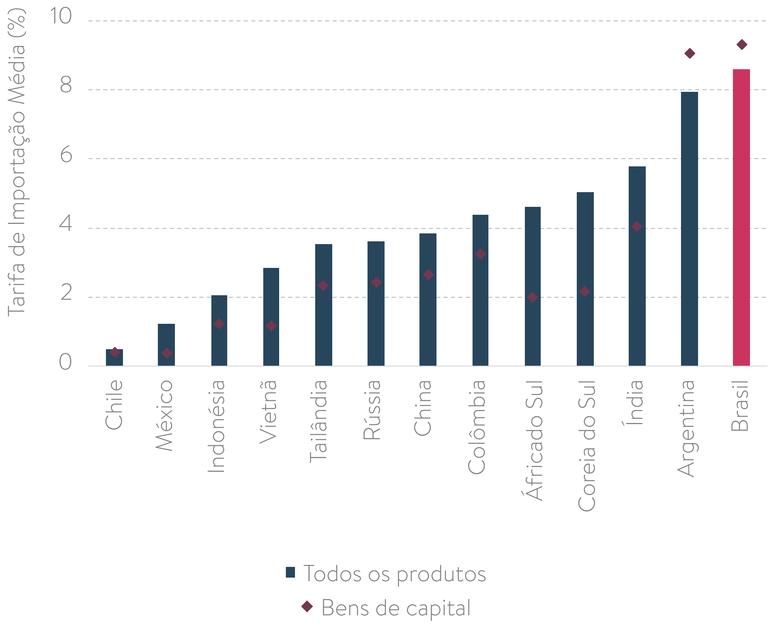
GRÁFICO 5 - TARIFAS DE IMPORTAÇÃO

- *(a) No início da década de 1990, o Brasil passou por um amplo processo de abertura da economia e reduziu substancialmente as tarifas de importação.*
- *(b) Mesmo assim, as tarifas médias do Brasil são as mais altas entre as principais economias emergentes.*

(a)



(b)



Fonte: World Development Indicators, Banco Mundial

Não são apenas tarifas que impedem que a economia brasileira esteja aberta para o mercado internacional. O Brasil possui um complexo sistema de barreiras não tarifárias, como padronizações de produtos, burocracias alfandegárias e exigências ambientais e sanitárias, entre outras. Muitas dessas barreiras exercem um papel benéfico no controle do que entra em nosso país. Mas sua utilização excessiva inibe a entrada de produtos estrangeiros no Brasil devido a dificuldades em se cumprir todas as regulações impostas.

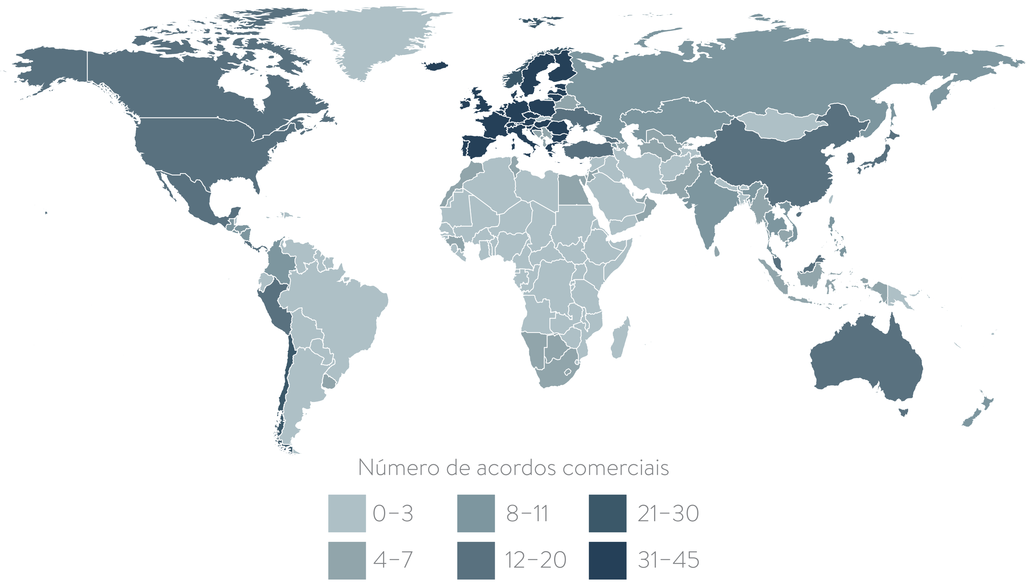
Uma forma de reduzir tarifas e, especialmente, barreiras não tarifárias é por meio de acordos com outros países. Na **figura 1**, mostramos o grau de integração de cada economia com o restante do mundo através do número de acordos comerciais[3].

O Brasil possui poucos acordos comerciais. Um deles é o Mercosul, um projeto de integração regional que nunca alcançou seu potencial em termos de aproximação com as regiões mais dinâmicas do mundo.

O mapa revela, inclusive, que os integrantes do Mercosul possuem menos acordos comerciais do que muitos de seus vizinhos sul americanos.

FIGURA 1 - ACORDOS COMERCIAIS NO MUNDO

- *O Brasil está pouco integrado com o resto mundo, como podemos ver pelo seu baixo número de acordos comerciais.*
- *Uma forma de reduzir tarifas e, especialmente, barreiras não tarifárias é por meio de acordos com outros países.*



Fonte: Regional Trade Agreements Database, Organização Mundial do Comércio

Alguns dos principais índices de competitividade global levam em conta a facilidade em realizar transações comerciais - e o Brasil desaponta nesses indicadores. No ranking do índice Doing Business de 2020, elaborado pelo Banco Mundial, o Brasil aparece na 108ª posição, entre 193 países, no quesito comércio internacional, que leva em conta o tempo e o custo de estar em conformidade com a documentação e as obrigações na fronteira. No Global Competitiveness Index, do Fórum Econômico Mundial, o Brasil assume a 125ª colocação entre 141 países no tópico de abertura para o comércio.

Uma série de estudos[4] aponta que a abertura do mercado para produtos estrangeiros é uma importante ferramenta de promoção do crescimento.

> *As economias em desenvolvimento que estão longe da fronteira tecnológica e possuem restrições de importação significativas têm muito a ganhar com políticas de comércio mais liberais. Estima-se que o efeito da onda de abertura observada nesses países entre o final dos anos 80 e início dos anos 90 sobre o crescimento econômico foi de pelo menos 1 ponto percentual ao ano.*

Há diversos canais através dos quais a maior abertura pode impactar o crescimento econômico, destacamos os dois principais:

(i) As empresas domésticas passam a ter acesso a uma diversidade maior de insumos de produção. As alternativas importadas são muitas vezes mais baratas ou de melhor qualidade, ampliando a capacidade de se produzir mais com menos. Ao mesmo tempo, observa-se a adoção de novas tecnologias e conhecimento estrangeiros que chegam ao país junto com esses insumos.

(ii) A abertura econômica fomenta a competição. A redução dos custos de importação gera incentivos para que as empresas nacionais se modernizem e aumentem sua eficiência para se manterem competitivas. Algumas empresas podem não conseguir sobreviver à nova concorrência e fechar, especialmente as mais dependentes da proteção do governo. Entretanto, a especialização da produção e a realocação de recursos para setores mais eficientes são componentes fundamentais do processo de crescimento econômico.

É importante destacar que os pontos (i) e (ii) são complementares. Tendo em vista o equilíbrio das contas externas do país, a única maneira de expandir de forma relevante e sustentável nossa pauta de importações é por meio do crescimento de nossas exportações. E para que o mundo compre mais produtos brasileiros, temos que nos tornar mais competitivos.

CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

A estrutura do comércio internacional passou por uma profunda transformação nas últimas décadas. O processo de produção de bens e serviços tornou-se super especializado. Os celulares da Samsung, por exemplo, são fabricados com insumos de 2.500 fornecedores espalhados ao redor do mundo. Ao invés de se concentrar apenas em um país, é cada vez mais comum a utilização de sistemas de produção em estágios, onde partes e componentes são importados de

outros países para a composição de novos insumos ou produtos finais para exportação. Esta série de estágios de produção é chamada de cadeia global de valor. Hoje, essas cadeias representam cerca de 50% do comércio mundial.

Podemos mensurar o grau de integração de um país a essas cadeias pela parcela de conteúdo estrangeiro das suas exportações. Quando o Brasil exporta um carro para a Argentina, por exemplo, a quantidade de itens importados empregados na sua fabricação é uma boa medida da nossa inclusão na cadeia de valor automobilística.

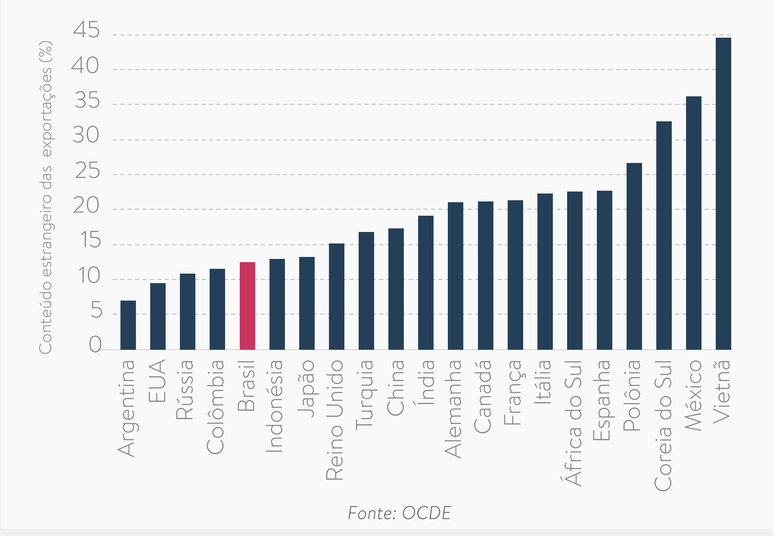
Para obter o conteúdo estrangeiro total das exportações de um país, devemos em primeiro lugar determinar o valor dos itens importados utilizados para a produção de toda a pauta de exportações. O conteúdo estrangeiro das exportações é a razão entre o valor destes insumos importados e as exportações do país. Quando uma economia está integrada às cadeias globais de valor, o conteúdo estrangeiro das exportações tende a ser relativamente alto: para cada bem ou serviço exportado, muitos insumos importados foram utilizados.

Podemos ver pelo **gráfico 6 (a)** que o Brasil está pouco integrado às cadeias globais. O valor adicionado pelos insumos importados representa apenas 12,5% do total de nossas exportações.

GRÁFICO 6 - IMPORTAR PARA EXPORTAR E CRESCER

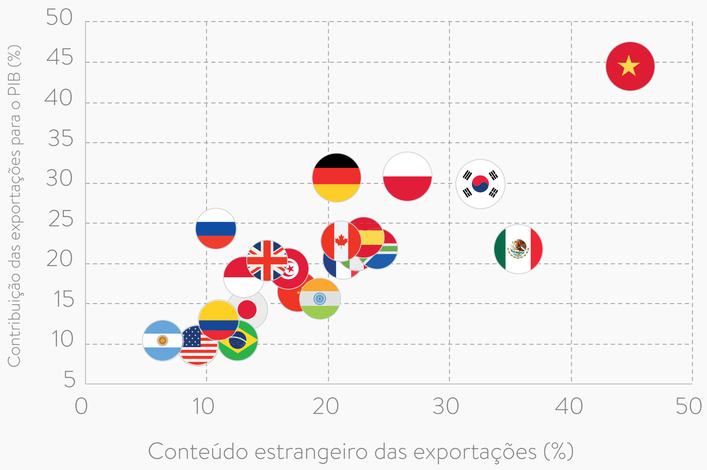
- *(a) O Brasil está pouco integrado às cadeias globais de valor, como pode ser visto pelo baixo conteúdo estrangeiro de suas exportações.*
- *(b) Os dados indicam que um maior conteúdo estrangeiro está associado a uma maior contribuição do setor exportador para o PIB.*

(a)



Fonte: OCDE

(a)



Fonte: OCDE

Teremos muito a ganhar se revertermos este quadro. A integração do Brasil às cadeias globais de valor servirá de impulso para o aumento da nossa competitividade no mercado internacional. O grau de sofisticação dos produtores e consumidores globais exige, e ao mesmo tempo possibilita, a disseminação de técnicas gerenciais e de tecnologias de ponta. Além disso, como esse sistema de produção fragmentado envolve um alto grau de especialização, ele se beneficia de ganhos de escala capazes de reduzir custos e elevar a produtividade.

Esses ganhos de eficiência permitem que o impacto das exportações sobre o PIB, depois de se descontar os insumos importados, seja maior nos países mais integrados às cadeias globais de valor. **O gráfico 6 (b)** mostra que há uma relação positiva entre o conteúdo estrangeiro das exportações e o impacto das exportações sobre o PIB. À primeira vista, esta correlação pode parecer pouco intuitiva. E, justamente por não ser óbvia, estamos diante de um resultado que merece reflexão.

Podemos enxergar o conteúdo estrangeiro das exportações de outra forma: ele é o inverso do conteúdo nacional das exportações. Em outras palavras, um produto exportado com elevado conteúdo nacional possui, por definição, baixo conteúdo estrangeiro.

Voltando ao **gráfico 6 (b)**, isto significa que, quanto menor o valor nacional das exportações de um país, maior

é a contribuição do setor exportador para o seu PIB!

Na verdade, nossa discussão até aqui indica que esta relação não é tão surpreendente: a abertura da economia para o comércio é um importante gerador de renda. No caso das cadeias globais de valor, o segredo deste resultado está no volume de exportações. O crescimento exponencial das exportações mais do que compensa o fato de que, na média, cada produto exportado agrega menos valor ao país. Como todo bom comerciante sabe, uma redução na margem de lucro será vantajosa se levar a um aumento mais do que proporcional de suas vendas.

Abertura tem seus custos

É claro que a competição com produtos estrangeiros tem seus custos, especialmente no curto prazo. Fábricas fecharão, funcionários perderão seus empregos, certas regiões entrarão em decadência. Existem, entretanto, formas de se lidar com esses problemas. A atuação do governo é importante para suavizar algumas consequências indesejáveis do processo de abertura, sem restringir o progresso econômico no longo prazo. Há três principais linhas de ação:

(i) Redes de seguridade social: reduzem a insegurança e a incerteza econômica. É importante, entretanto, que essas redes amparem os trabalhadores afetados pela abertura do comércio sem desestimulá-los a encontrar novos empregos.

(ii) Políticas de treinamento: auxiliam os trabalhadores que perdem seus empregos a se reinserirem no mercado de trabalho. Devem ser desenhadas de forma que eles possam também se beneficiar das novas oportunidades que surgem com a abertura econômica.

(iii) Mobilidade: os efeitos da abertura do comércio internacional não são uniformes, dependem da exposição de cada região a setores associados à exportação e impor-

tação. As políticas de governo não podem ser direcionadas, contudo, para manter artificialmente empresas nesses locais. Os programas devem criar mecanismos para que os habitantes destas regiões sejam capazes de encontrar novas fontes de renda, o que eventualmente pode exigir o deslocamento de trabalhadores.

> *Sabemos que o crescimento sob pressão competitiva requer atenção do governo, que deve resistir às inevitáveis pressões para proteger setores, empresas ou mesmo empregos, mas precisa se preocupar com as pessoas. O foco das políticas públicas devem ser os trabalhadores prejudicados, não resguardar a economia local da competição internacional.*

Conclusão

Conforme mostramos nesta edição do Saber+, o grau de isolamento da economia brasileira salta aos olhos. Os ganhos com a abertura comercial serão grandes e nos motivam a enfrentar os custos que virão com a pressão competitiva. Devemos ser cuidadosos ao desenhar políticas públicas para amenizar o impacto sobre as pessoas mais afetadas, sem cair na armadilha de criar mecanismos que acabem simplesmente por deter as mudanças necessárias.

Desde 2016, vivemos um momento político em que equipe econômica e Congresso Nacional avançam numa agenda de racionalidade econômica, criando a oportunidade para enfrentarmos o desafio de nos integrarmos ao mundo.

Notas

[1] Média entre 2012 e 2017.

[2] Convertido para uma moeda comum sob o critério de paridade do poder de compra (PPP), que leva em conta o custo de uma cesta de consumo de referência e é utilizado para comparar o padrão de vida entre diferentes países.

[3] Não estão incluídos os Partial Scope Agreements, na definição da Organização Mundial do Comércio, que cobrem um número limitado de produtos.

[4] O artigo de Douglas A. Irwin, Does Trade Reform Promote Economic Growth? A Review of Recent Evidence (2019), faz um apanhado dos principais estudos que avaliam o impacto de políticas mais liberais de comércio sobre o desempenho

econômico. Diversos artigos citados, avaliando diferentes medidas de política de comércio internacional, encontraram que o crescimento econômico foi entre 1 e 1,5 pontos percentuais ao ano maior do que seria sem a abertura do comércio.

BAHIA ASSET MANAGEMENT

As informações divulgadas aqui têm caráter meramente informativo, não se constituindo em oferta de venda de nossos produtos e, tampouco, em consultoria de investimento. As gestoras do Bahia Asset Management ("o Bahia") não comercializam nem distribuem quotas de fundos de investimentos ou qualquer outro ativo financeiro. As informações aqui contidas representam expectativas do Bahia e foram produzidas observando as condições atuais de mercado, diversas variáveis e modelos sendo que as estimativas aqui apresentadas, foram elaboradas com base no razoável critério e julgamento do Bahia e podem ser alteradas a qualquer momento sem aviso prévio. O Bahia não se responsabiliza por decisões de investimento tomadas com base nos dados aqui divulgados ou a partir dos dados aqui divulgados. O conteúdo dessa apresentação é propriedade intelectual do Bahia e não deve ser copiado, modificado, ou utilizado com outro caráter que não informativo, salvo mediante expressa autorização. As opiniões emitidas não vincularão o Bahia, nem imputarão qualquer tipo de responsabilidade a esta instituição. Os investidores devem ser assessorados por seus distribuidores e estarem cientes dos riscos dos investimentos escolhidos. Recomendamos ao investidor a leitura cuidadosa do regulamento dos fundos de investimento e da lâmina de informações essenciais, se houver, ao aplicar seus recursos. Para conhecer as estratégias e os fundos geridos pelo Bahia, entre em contato conosco.