ABERTURA COMERCIAL: A REFORMA NECESSÁRIA (MAS NÃO SUFICIENTE) PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Sandra Polónia Rios
Pedro da Motta Veiga
(CINDES)

1. Introdução

Há anos o Brasil está preso à "armadilha do lento crescimento". Apesar de alguns episódios de crescimento mais acelerado, a taxa média de crescimento entre 1890 e 2014 foi de apenas 2,4% ao ano. Desde então o país enfrentou a maior recessão de sua história e desde 2017 luta para recuperar taxas modestas de crescimento.

Muitos são os fatores a contribuir para este pobre desempenho, primordialmente relacionados às escolhas de políticas públicas. Uma dessas escolhas, é a insistência na substituição de importações para promover o desenvolvimento industrial. Além de ignorar a profunda transformação mundial na organização internacional da produção, na qual não cabe mais o desenvolvimento autárquico, as políticas adotadas nos últimos anos têm produzido efeitos contrários aos pretendidos, acelerando ainda mais a desindustrialização. As opções de política industrial, turbinadas no período 2011-2014, somaram-se à resiliência do protecionismo comercial característico das políticas brasileiras, tornando a economia ainda mais fechada e menos competitiva. A adoção destas políticas desconsiderou seus custos macroeconômicos e seus impactos negativos sobre a produtividade.

Este artigo pretende discutir os impactos sobre a produtividade das escolhas de política industrial e comercial. O trabalho visa apresentar uma agenda de política comercial que contribua para colocar o país em uma trajetória de crescimento sustentado, e tem seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é apresentada uma análise dos nexos entre lento crescimento; a produtividade estagnada; e desindustrialização no Brasil. A terceira discute a resiliência do mito da substituição de importações no Brasil, apontando as dificuldades do país em atualizar suas estratégias diante das mudanças nos contextos internacional e doméstico. A quarta apresenta de forma sucinta uma comparação das políticas industrial e comercial do Brasil e outros países em desenvolvimento – Coreia do Sul, Índia e México, indo da substitui-

ção de importações à integração no comércio internacional. A quinta seção faz um apanhado dos efeitos da abertura comercial brasileira dos anos 1990, apresentando uma breve resenha da literatura e traz um resumo das simulações realizadas por dois organismos internacionais e um órgão do governo brasileiro para cenários distintos de abertura comercial e seus impactos sobre as principais variáveis econômicas. A última seção apresenta uma agenda com propostas para uma ampla reforma da política comercial no Brasil.

2. Os nexos entre o lento crescimento, produtividade estagnada e desindustrialização

Após ostentar crescimento acelerado entre 1950 e 1980, com taxas médias de 7,4% ao ano, a taxa média anual caiu para 2,4% de 1980 até 2014. No período pós-1980 o país cresceu 4,5% ao ano apenas entre 2004 e 2010; desacelerando a partir de 2011 e com uma retração no biênio 2015-2016[1].

A crise brasileira de crescimento desde 2010 não é resultado da crise internacional ou da escassez de divisas. O país tem apresentado desempenho pior que o dos BRICS e demais países latino-americanos, ainda mais dependentes do que o Brasil em relação ao mercado internacional de commodities, indicando que a origem do nosso baixo crescimento parece localizar-se no âmbito doméstico, e, mais especificamente, nas escolhas de políticas econômicas feitas pelo país.

Como mostrou recente estudo do Banco Mundial (2018), o Brasil passou por várias mudanças estruturais: transformações no setor agrícola; urbanização; investimentos em educação; e o bônus demográfi-

1 A INVOCAÇÃO DE FATORES EXTERNOS PARA JUSTIFICAR AS DIFICULDADES DE MANUTENÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL FEZ SENTIDO EM ALGUNS PERÍODOS DO PASSADO, MAS NÃO ENCONTRA AMPARO NA HISTÓRIA RECENTE DO PAÍS.

co, que não foram suficientes para manter a convergência com países desenvolvidos. A renda per capita brasileira medida em paridade de poder de compra (PPC) permanece em torno de 25% dos níveis dos EUA, percentual semelhante ao observado no início da década de 1990.

Está esgotado o modelo baseado de crescimento do consumo, que levou ao rápido aumento da taxa de emprego através da combinação de altos preços das commodities e políticas fiscais frouxas. Nesse período, muitos jovens ingressaram no mercado de trabalho pela primeira vez, mas a demografia agora não mais proporciona tal impulso, e, nem os preços das commodities e os gastos do governo podem ser fontes sustentáveis de crescimento. A retomada dos investimentos teria papel relevante em um novo ciclo de crescimento, mas continuará limitada pelos baixos níveis de poupança interna.

Por algum tempo poderemos crescer acima do potencial, mas esgotada a recuperação cíclica a única fonte de crescimento será o aumento da produtividade do trabalhador. Atualmente um trabalhador médio no Brasil é apenas em torno de 17 por cento mais produtivo do que há 20 anos, enquanto o aumento de produtividade entre trabalhadores médios em países de alta renda foi de 34 por cento (Banco Mundial, 2018). O crescimento da produtividade é um fator crítico para que o Brasil recupere a trajetória de *catching-up*, interrompida nos anos 1980.

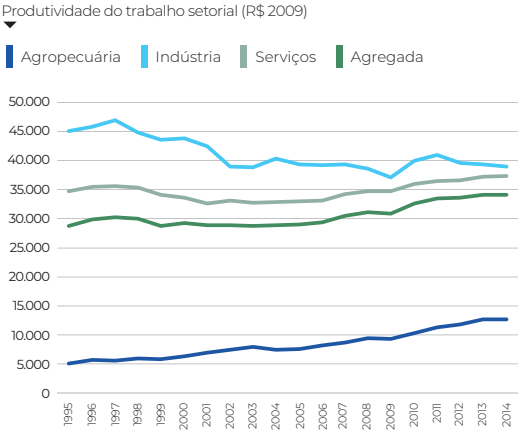
Nas palavras de Regis Bonelli (2016), que cunhou a expressão "armadilha do lento crescimento", "a crise do crescimento brasileiro é uma crise de produtividade". Embora haja um razoável consenso quanto ao papel fundamental da produtividade para o crescimento econômico, há divergências sobre as políticas mais adequadas para estimular ganhos de produtividade.

O pano de fundo desta controvérsia repousa nos níveis de produtividade na indústria que são substancialmente mais elevados do que os observados na agricultura, e também nos serviços. Ocorre que a produtividade no setor industrial está em queda desde 1997, enquanto

cresce a produtividade da agricultura e patina a do setor de serviços (gráfico 1). Alguns creditam à desindustrialização um peso relevante na perda de dinamismo da produtividade no Brasil. Para estes, é necessário colocar ênfase em políticas que protejam e estimulem a produção industrial, uma vez que esse é o setor que teria maior contribuição a dar à retomada do crescimento. Há sólida evidência empírica na literatura brasileira de que o problema da produtividade no Brasil não decorre de um desequilíbrio entre os setores (com a indústria sendo penalizada e tendo sua expansão contida), e sim no baixo grau de crescimento da produtividade dentro do setor. Por exemplo, Veloso et al (2017) mostraram que os problemas de produtividade no Brasil não residem na composição setorial de sua especialização produtiva, mas se devem a questões sistêmicas e estão disseminados por todos os setores. Em um exercício contra factual, os autores calculam que se o Brasil tivesse a mesma alocação setorial de emprego que a média dos países desenvolvidos, a produtividade do país seria 50% maior. Por outro lado, se o país tivesse produtividade igual à desses países em todos os setores, sua produtividade seria 192% maior.

Gráfico 1

Evolução da produtividade setorial no Brasil: 1995-2014



Fonte: Fonte: Contas Nacionais e PNAD. Elaboração: FGV/IBRE.
Elaboração Veloso (2017).

Analisando especificamente a evolução da produtividade na indústria de transformação no período 2007-2013, Bonelli e Pinheiro (2017) chegam à conclusão de que a diminuição da produtividade foi disseminada por praticamente toda a indústria, com exceção dos setores de: madeira; celulose e papel; derivados de petróleo; farmacêutico; e outros equipamentos de transporte. Além disso, a queda de produtividade foi observada com maior intensidade nas empresas de maior porte, que respondem por parcela substancial da produção industrial brasileira. Esses autores mostram também que a maior parte da redução da produtividade do trabalho deveu-se à queda na produtividade total dos fatores (PTF), ou seja, à perda na eficiência com que capital e trabalho são combinados pelas empresas.

Diversos trabalhos recentes sugerem que, embora seja possível obter algum ganho de produtividade através da realocação da produção

para setores mais produtivos, a baixa produtividade no Brasil é reflexo, principalmente, de problemas sistêmicos e não está associada a setores específicos. Elevados custos de crédito; sistema tributário complexo e disfuncional; infraestrutura precária; e burocracia excessiva são alguns dos fatores sistêmicos que prejudicam a produtividade das empresas no Brasil e são parte do "Custo Brasil". Incapaz de atuar reduzindo o "Custo Brasil", o governo brasileiro recorreu a uma miríade de instrumentos de política comercial e industrial com o duplo objetivo de: conter o processo de desindustrialização, alterando a alocação setorial dos recursos e; de outro, de compensar as empresas pelas perdas de produtividade causadas por esses problemas sistêmicos.

Barreiras às importações, benefícios tributários e creditícios atrelados a aumento do conteúdo local, preferências para produtos nacionais em compras governamentais, substantivos subsídios creditícios e incentivos às "campeãs nacionais" compuseram o cardápio de políticas que ganharam corpo a partir da crise internacional de 2008 e foram aprofundadas a partir de 2011, com o Plano Brasil Maior. Os resultados foram: o aumento das distorções na alocação de recursos; o aprofundamento do processo de desindustrialização com queda na produtividade da indústria.

O Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento perseguiram estratégias de substituição de importações com forte intervenção estatal, a partir da década de 1950, na expectativa de promover o rápido desenvolvimento da indústria para acelerar a convergência para os países de renda alta. Essas estratégias geraram resultados positivos em alguns desses países, mas, na maioria dos casos, elas foram sendo adaptadas à evolução dos contextos internacional e doméstico. No Brasil, ao contrário, a política de substituição de importações não foi capaz de se adaptar às mudanças na organização internacional da produção nem tampouco à evolução estrutural da economia brasileira.

Talvez o exemplo mais bem-sucedido de adaptação de estratégias

tenha sido o da Coreia do Sul, que transitou da substituição de importações para a promoção de exportações e para a integração às cadeias internacionais de valor, com rápida convergência para os padrões dos países de renda alta. Há outros casos, como o do México, que abriu rapidamente sua economia, integrou-se ao comércio mundial, mas não foi capaz de fazer reformas voltadas à integração nacional, difundindo os ganhos de produtividade para o resto da economia. A Índia é outro exemplo de país que investiu fortemente no modelo de substituição de importações e vem promovendo mudanças graduais nas duas últimas décadas.

3. A resiliência da substituição de importações no Brasil[2]

O Brasil tem uma longa tradição de política industrial, baseada na substituição de importações, e é inegável que ela desempenhou papel relevante na consolidação de uma estrutura industrial bastante diversificada no Brasil. E o fez combinando: proteção do mercado doméstico contra importações, por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias elevadas; e uma política liberal relativa ao investimento direto estrangeiro.

Três características da experiência brasileira de política industrial com substituição de importações merecem ser destacadas.

3.1. A ESTRATÉGIA FOI FACILITADA PELA CONVERGÊNCIA DE TENDÊNCIAS INTERNAS E EXTERNAS QUE DOMINARAM O PERÍODO 1950-1970

Avaliada pelo grau de diversificação da estrutura industrial a industrialização pela substituição de importações foi um sucesso. Ao

2 ESTA SEÇÃO BASEIA-SE EM GRANDE MEDIDA EM GUIMARÃES, MOTTA VEIGA E RIOS (2018).

final dos anos 1980, o Brasil tinha preenchido praticamente todos os vazios da matriz de insumo-produto de uma estrutura industrial típica do período. O êxito decorreu da capacidade para articular a evolução da economia brasileira já em curso no pós-guerra às tendências internacionais que se delineavam e que abriam oportunidades para a substituição de importações.

Entre 1950 e 1970 a política industrial constituiu, no plano interno, em remover obstáculos à sua evolução e acelerar a velocidade da transformação da estrutura produtiva. No plano externo caracterizou-se, principalmente no pós-guerra, pelo forte fluxo de investimentos das grandes empresas industriais norte-americanas e europeias. Esse movimento teve como objetivo a produção local para suprimento do mercado doméstico. Essa motivação veio da combinação entre a inexistência de concorrentes locais, com a possibilidade de atrair investidores estrangeiros estimulados pela imposição de obstáculos à importação. Em um momento no qual a produção no exterior fazia parte das estratégias de crescimento das grandes empresas norte-americanas e europeias, a política industrial brasileira associou a imposição dessas barreiras a incentivos à presença da empresa estrangeira no país, que foi decisiva para a superação de obstáculos e sobretudo para o processo de diversificação do parque industrial brasileiro, notadamente no tocante à implantação dos setores mais intensivos em capital e de tecnologia mais complexa.

3.2. A POLÍTICA INDUSTRIAL AJUDOU A MOLDAR UM SISTEMA INDUSTRIAL POUCO COMPETITIVO

A estrutura industrial diversificada resultante de décadas de substituição de importações, teve como característica marcante um baixo nível de competitividade. Isto constituiu, desde o período de sua implantação, um sério *handicap* para que o novo parque manufatureiro

acompanhasse as rápidas transformações da economia mundial, particularmente a partir dos anos 1990. Tal resultado decorreu de um objetivo excessivamente ambicioso para a substituição de importações – a construção de uma estrutura industrial verticalmente integrada e, tanto quanto possível, autárquica – mas também do manejo de alguns instrumentos de política e da combinação entre eles[3].

O projeto de industrialização no Brasil foi identificado ao projeto de nação e à própria ideia de desenvolvimento (como superação do subdesenvolvimento, de origem agrária e exportadora). Esta visão, construída desde os anos 1950, foi – e ainda é – amplamente compartilhada por uma coalizão de interesses empresariais e de formuladores de política, acadêmicos e líderes políticos e sindicais. O projeto visava reproduzir no Brasil a estrutura industrial dos Estados Unidos e dos maiores países europeus e seria "autorizado" pela dimensão do mercado interno, pela dimensão territorial do país e pela disponibilidade de recursos minerais.

Alguns dos instrumentos usados para promover a substituição de importações parecem ter contribuído de forma para conformar um ambiente doméstico pouco favorável à competição e à busca da competitividade como: a) barreiras tarifárias e não tarifárias às importações mantidas em níveis elevados na comparação internacional, apesar da liberalização moderada dos anos 1990, dando origem a uma indústria imune à concorrência dos produtos importados, durante grande parte do período aqui considerado; b) o recurso ao controle de preço como instrumento de política anti-inflacionária, que vigorou ao longo de mais de duas décadas, contribuindo decisivamente para inibir a concorrência entre os produtores locais no mercado protegido. Esse ambiente pou-

3 NA DÉCADA DE 1970, O II PND AMPLIA ESSA AMBIÇÃO. AO PRETENDER NÃO APENAS ALCANÇAR A AUTOSSUFICIÊNCIA PRODUTIVA, MAS TAMBÉM REDUZIR A DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DO PAÍS — PROMOVER, ALÉM DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS, A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE TECNOLOGIA.

co competitivo aumentou a despreocupação com custo e eficiência, e inibiu o empenho da empresa em inovar.

Outros instrumentos que discriminam a favor da produção doméstica também tiveram papel relevante. Entre esses, destacam-se as exigências de conteúdo nacional, e as preferências nacionais concedidas pelas regras de compras governamentais. O peso da lógica setorial nas políticas industriais também gerou efeitos negativos sobre a competitividade da indústria, além de contribuir para consolidar a coalizão de interesses empresariais defensores do *status quo* em matéria de política industrial.

De fato, nas etapas iniciais da substituição de importações – voltadas para os bens de consumo – os efeitos dos preços elevados gerados pela proteção se restringem ao ônus imposto aos consumidores, mas quando o processo passa a abranger os produtos intermediários e os bens de capital, preços elevados desses produtos podem ameaçar a viabilidade de novos investimentos e afetar a competitividade de outros segmentos do setor produtivo. A resposta da política industrial brasileira diante destas distorções foi, em geral, conceder aos setores afetados novos incentivos que compensassem aqueles efeitos negativos, assegurando a todos a proteção requerida contra a concorrência dos produtos importados. A falta de competitividade e a dependência a incentivos foi se disseminando, aumentando as resistências à revisão dessas medidas.

À medida que o processo de substituição de importações se estendia a atividades em que as desvantagens comparativas do país eram mais acentuadas – caso dos bens de capital, nos anos 1970 – reforçava-se a dosagem dos incentivos e da proteção, aumentando o ônus fiscal das medidas compensatórias[4] e os efeitos adversos da proteção sobre os segmentos industriais a jusante dos setores protegidos.

O elenco de políticas industriais implementadas pelo Brasil também incluiu medidas associadas, na experiência internacional, a ganhos de produtividade e de competitividade. Entre elas, encontram-se as políticas de inovação, de apoio à exportação e de atração de investimentos externos diretos. No entanto, no caso brasileiro, por diferentes razões estas políticas não tiveram impacto mais relevante no ambiente de negócios e no comportamento das empresas. No caso da inovação, a ausência de concorrência nos mercados em que essas empresas atuavam sancionou uma postura pouco ativa o que contribui para reduzir a eficácia das políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico e de incentivo à inovação adotadas no Brasil. Em boa medida, essas políticas não decorriam de uma demanda firme do setor industrial, mas antes procuravam estimular essa demanda[5].

As políticas de apoio às exportações foram adotadas nos anos 1970,

4 OS INCENTIVOS CONCEDIDOS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL COMPREENDEM REDUÇÕES OU ISENÇÕES DE TRIBUTOS E SUBSÍDIOS QUE AFETAM A RECEITA TRIBUTÁRIA OU ACARRETAM DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS. A MAGNITUDE DO IMPACTO FISCAL DESSES INCENTIVOS FOI SISTEMATICAMENTE IGNORADA QUANDO DA DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL — FREQUENTEMENTE, ELES NÃO SÃO MESMO PERCEBIDOS PORQUE SÃO DEFERIDOS AO LONGO DO TEMPO OU ESTÃO IMPLÍCITOS NAS CONDIÇÕES DOS FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELOS BANCOS PÚBLICOS, NÃO SE REFLETINDO DE IMEDIATO NA CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO. NÃO OBSTANTE, O CUSTO FISCAL DOS INCENTIVOS CONCEDIDOS PELA POLÍTICA INDUSTRIAL PODE SER SIGNIFICATIVO. VALE LEMBRAR QUE OS PERÍODOS EM QUE A POLÍTICA INDUSTRIAL FOI MAIS ATIVA — CORRESPONDENTES AO PLANO DE METAS NA DÉCADA DE 1950, AO II PND NA SEGUNDA METADE DOS ANOS 1970 E AO PLANO BRASIL MAIOR NA DÉCADA ATUAL — FORAM SEGUIDOS DE GRAVES CRISES ECONÔMICAS, NAS QUAIS O DESEQUILÍBRIO FISCAL PODE NÃO TER SIDO O FATOR DETERMINANTE, MAS FOI CERTAMENTE COMPONENTE IMPORTANTE.

5 DURANTE UM LONGO PERÍODO, AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DO PAÍS TIVERAM EXISTÊNCIA PARALELA À POLÍTICA INDUSTRIAL, SENDO FORMULADAS E IMPLEMENTADAS POR SEGMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE TINHAM MAIS VÍNCULOS COM A COMUNIDADE ACADÊMICA DO QUE COM A INDÚSTRIA. DE RESTO, MESMO QUANDO HOUVE ESFORÇOS PARA INTEGRAR A DIMENSÃO DA INOVAÇÃO ÀS POLÍTICAS INDUSTRIAIS, INCLUSIVE COM O DESENHO DE NOVOS INSTRUMENTOS, A AUSÊNCIA DE CONCORRÊNCIA NO MERCADO DOMÉSTICO CONSTITUÍA UM DESINCENTIVO À INTEGRAÇÃO BUSCADA PELA POLÍTICA INDUSTRIAL.

ainda no auge da substituição de importações, mas buscando apenas mitigar os efeitos do viés antiexportador vindo da proteção[6]. Dessa forma, os períodos em que as exportações de produtos manufaturados experimentaram maior crescimento corresponderam, em geral, a períodos de crise econômica e de contração da demanda interna. Frequentemente, superada a crise no mercado doméstico, as exportações. Em consequência, embora as políticas de exportação tenham viabilizado a integração ao do mercado externo e o crescimento de empresas de diversos setores, não foram capazes de compensar o viés ante exportador da substituição de importações e contribuir para o crescimento sustentado das exportações.

Historicamente aberto aos investimentos externos diretos, o Brasil manteve esta tradição ao longo do período de substituição de importações, inclusive ampliando o acesso dessas empresas a setores em que havia restrições significativas ao investimento estrangeiro (serviços públicos de infraestrutura, petróleo e gás). No entanto, os investimentos externos recebidos pelo Brasil tinham, nesse período, o mercado doméstico protegido como seu alvo quase sempre exclusivo. Beneficiários da proteção tarifária e não tarifária e de mecanismos de restrição da oferta doméstica, os investimentos externos acabaram por reforçar o viés anti-exportador da estrutura industrial e a coalizão de interesses protecionistas que resistem à revisão do modelo de industrialização.

3.3. A POLÍTICA BASEADA NA ESTRATÉGIA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NÃO FOI CAPAZ DE SE ADAPTAR ÀS MUDANÇAS NO AMBIENTE DOMÉSTICO E GLOBAL

O contraste entre o desempenho da indústria no período entre 1950 e 1980, de um lado, e aquele que se segue a 1980 é impressionante.

6 COM A DEMANDA INTERNA EM EXPANSÃO, NÃO HAVIA MOTIVO PARA QUE ESSAS EMPRESAS SE VOLTASSEM PARA O MERCADO EXTERNO, ONDE A CONCORRÊNCIA, O NÍVEL DE EXIGÊNCIA E OS RISCOS ERAM MAIORES.

Certamente não se pode atribuir tal contaste exclusivamente à incapacidade da política industrial para rever e questionar seus paradigmas. Mas pode-se formular a hipótese de que a inadequação dos objetivos e instrumentos da política a um ambiente sob forte transformação reduziu significativamente as chances de que a indústria brasileira adotasse o rumo de uma estratégia calcada em ganhos de produtividade e competitividade.

O que mais chama a atenção na experiência brasileira é a continuidade do papel hegemônico da substituição de importações, ao longo de mais de meio século. No período considerado, o conteúdo e os instrumentos da política industrial herdados de etapas anteriores foram preservados, apenas promovendo-se ajustes pontuais e incorporando-se novos elementos para adequá-las a novas realidades e novos objetivos. No entanto, a "relação virtuosa" estabelecida nas décadas de 1950 a 1970 entre as políticas industriais e as estratégias das grandes empresas transnacionais de diversos setores industriais perde consistência a partir dos anos 1980, e não mais se recompõe daí para diante.

Em consequência do próprio sucesso da substituição de importações, a estrutura industrial se diversificou e reduziu as possibilidades de que substituições adicionais de importações. Gradualmente, a substituição de importações perdeu tração enquanto *driver* da mudança estrutural na economia e a industrialização "extensiva" por ocupação dos "vazios" da matriz de insumo – produto chegava a seu limite como motor do crescimento industrial. De outro lado, a partir dos anos 1970 e com mais força nos anos 1980 a indústria entrou em um processo de radical transformação tecnológica e organizacional, relacionada à emergência e consolidação da eletrônica. Esse processo já se desdobrou em diversas "gerações" de inovações, envolvendo crescentemente não apenas a indústria, mas os demais setores da economia, afetando as relações entre economias nacionais e as estratégias internacionais das grandes empresas. A organização da produção fragmentada internacio-

nalmente em cadeias de valor é uma das manifestações mais relevantes deste processo do ponto de vista da discussão de política industrial. Ou seja, mudaram radicalmente os ambientes doméstico e internacional relevantes para o desenho das políticas industriais nacionais, mas o Brasil não se afastou dos rumos da substituição de importações[7].

A política industrial adotada a partir de 2011 confirma a permanência da substituição de importações como fonte de inspiração dos formuladores de política industrial no Brasil. Desde os anos 1970, não era utilizado com tamanha intensidade um conjunto tão grande de instrumentos de discriminação em favor da produção doméstica. Mas os resultados negativos dessa política atestam a sua inadequação a um ambiente econômico interno e externo diverso do que vigeu no período em que a substituição de importações foi bem-sucedida. Mais do que promover novas substituições de importações, a política industrial brasileira tinha como objetivo implícito a preservação de uma estrutura industrial construída há mais de 30 anos. O combate à desindustrialização e a resistência às transformações na estrutura produtiva do país – impulsionadas pelas tendências internacionais e pela falta de competitividade da estrutura legada pela estratégia de substituição de importações – orientaram as políticas industriais e comerciais da primeira metade da década de 2010. Tais políticas alimentaram os males que pretendiam combater e resultaram no aprofundamento da desindustrialização e da queda da produtividade no setor de manufaturas.

As políticas industriais do período 2011-2016 refletem o saudosismo do modelo de *big-push*, liderado pelo Estado, que orientou as políticas industriais e promoveu o crescimento do período 1950-1980. Seu legado

7 É INTERESSANTE OBSERVAR QUE, FRENTE AO CHOQUE DA EMERGÊNCIA DE UMA NOVA TECNOLOGIA DE APLICAÇÃO SISTÊMICA, COMO A INFORMÁTICA, A REAÇÃO DE POLÍTICA NO BRASIL, NOS ANOS 1980, TENHA SIDO DESENHAR UMA ESTRATÉGIA SETORIAL ESPECÍFICA EM QUE À SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES SE JUNTAVA A REJEIÇÃO A INVESTIMENTOS EXTERNOS NO SETOR – O QUE NUNCA SE OBSERVARA NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA.

foi o desequilíbrio macroeconômico, uma indústria pouco competitiva e o aumento do desemprego. A defesa dessas políticas ainda encontra defensores nos meios acadêmico e empresarial, e estão presentes no debate eleitoral de 2018. Seus proponentes ignoram que nos atuais contextos interno e externo não há mais espaço para a promoção de indústrias verticalmente integradas e mantidas à custa de proteção e subsídios aos incumbentes.

No âmbito doméstico, a urgência na retomada do crescimento da produtividade da indústria e o agravamento da situação fiscal exigem a redução da proteção e a eliminação dos subsídios. No contexto internacional, o funcionamento das cadeias de globais de valor e os desafios da indústria 4.0 não dão espaço a projetos de industrialização verticalmente integrados e autárquicos.

4. A experiência de outros países: Coreia do Sul, México e Índia

A ideia de que a industrialização é o motor do desenvolvimento e que políticas industriais fundamentadas na proteção intervenção no comércio, nos estímulos à realocação dos recursos produtivos e na atração de investimentos diretos estrangeiros continua gerando controvérsias no debate econômico. Em ampla resenha teórica e empírica Harrison e Rodriguez-Clare (2009) discutem a eficiência dessas políticas, mas encontram escassas evidências de benefícios nas economias em desenvolvimento. Para eles há na experiência internacional casos em que a

proteção à indústria nascente[8] contribuiu para um maior crescimento[9], mas raramente tais condições necessárias são satisfeitas ou verificáveis *ex-ante*. Além disso, a escolha de setores a proteger também é fundamental. Se os setores protegidos não tiverem vantagens comparativas latentes, eles poderão ser desenvolvidos, mas dificilmente se tornarão competitivos sem o manto da proteção. Muitas vezes os países em desenvolvimento são tentados a proteger setores intensivos em capital e conhecimento, nos quais não têm vantagens comparativas latentes, e é frequente o recurso à proteção para perpetuar a sobrevivência de setores industriais em decadência. Frequentemente os países terminam com versões infladas de setores ineficientes, prejudicando a produtividade. Suas conclusões são que há uma estreita correlação entre crescente participação do comércio no PIB e o desempenho do país, e nenhuma correlação relevante entre proteção a bens de consumo final e crescimento econômico. Por outro lado, há fortes evidências de que a proteção a bens intermediários e bens de capital reduz o crescimento[10].

A seguir apresenta-se uma breve síntese da experiência de três países que adotaram políticas industriais baseadas em substituição de importações na expectativa de *catching up* com economias industrializadas. Esses países são: a Coreia do Sul; o México; e a Índia. A Coreia ra-

8 O ARGUMENTO DA INDÚSTRIA NASCENTE É UM DOS MAIS ANTIGOS E ACEITOS PELOS ECONOMISTAS PARA JUSTIFICAR A PROTEÇÃO À INDÚSTRIA CONTRA A COMPETIÇÃO INTERNACIONAL. O CONCEITO, FORMULADO POR ALEXANDER HAMILTON E FRIEDRICH LIST NO INÍCIO DO SÉCULO 19, FOI POSTERIORMENTE BURILADO POR JOHN STUART MILL E CHARLES FRANCIS BASTABLE, QUE ADICIONARAM CONDICIONALIDADES PARA QUE A PROTEÇÃO A ESSAS INDÚSTRIAS GERE, DE FATO, AUMENTO DO BEM-ESTAR. ESSAS CONDICIONALIDADES INCLUEM: A PRESENÇA DE EFEITOS DINÂMICOS DE APRENDIZAGEM EXTERNOS ÀS FIRMAS, QUE A PROTEÇÃO SEJA TEMPORÁRIA, QUE A INDÚSTRIA AMADUREÇA E SEJA VIÁVEL SEM A PROTEÇÃO E QUE OS BENEFÍCIOS LÍQUIDOS ACUMULADOS PROVENIENTES DE TAL PROTEÇÃO SEJAM SUPERIORES AOS SEUS CUSTOS. VER MELITZ (2005) PARA UMA DISCUSSÃO SOBRE COMO E QUANDO PROTEGER UMA INDÚSTRIA NASCENTE. MELITZ, M. J. WHEN AND HOW SHOULD INFANT INDUSTRY BE PROTECTED?

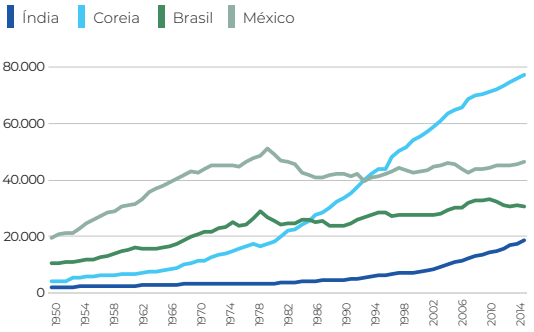
9 A MAIORIA DESSES CASOS É DO FINAL DO SÉCULO XIX OU INÍCIO DO SÉCULO XX.

10 OS AUTORES CONCLUEM TAMBÉM QUE AS POLÍTICAS COMERCIAIS E DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS QUE GERARAM MELHORES RESULTADOS EM TERMOS DE AUMENTO DO BEM-ESTAR SÃO AQUELAS QUE DÃO ÊNFASE À MAIOR EXPOSIÇÃO AO COMÉRCIO INTERNACIONAL (COMO A PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO) QUANDO COMPARADAS A OUTRAS COM EFEITOS PROTECIONISTAS COMO TARIFAS DE IMPORTAÇÃO OU REQUISITOS DE CONTEÚDO LOCAL.

pidamente convergiu para a fronteira de eficiência; o México é um caso de insucesso; e a Índia ainda é protecionista e cresce a taxas elevadas[11].

Gráfico 2

Evolução da Produtividade de trabalho do Brasil, Coreia, Índia e México: 1950-2017



Fonte: The Conference Board

4.1. COREIA DO SUL

O processo de desenvolvimento da Coréia do Sul (e das economias asiáticas) é frequentemente mencionado como benchmark para a adoção de políticas industriais de sucesso. A intervenção do Estado e a promoção de exportações foram indutores do *catch-up* entre as décadas de 1960 e 1990, dominando boa parte das análises sobre o milagre coreano. Menor atenção é dedicada ao papel das políticas de liberalização tarifária e seus impactos sobre o seu sucesso econômico.

11 AS POLÍTICAS DE *CATCHING UP* ADOTADAS POR BRASIL, COREIA E MÉXICO PARECIAM ESTAR DANDO CERTO NAS TRÊS DÉCADAS QUE SE SEGUIRAM A 1950. NO INÍCIO DOS ANOS 1980, MÉXICO E BRASIL PERDEM O TRILHO DA CONVERGÊNCIA E ENTRAM EM UM LONGO PERÍODO DE SEMI-ESTAGNAÇÃO, ENQUANTO A COREIA DO SUL ACELERA O PASSO PARA TORNAR-SE UM PAÍS DESENVOLVIDO. NA ÍNDIA, OS RESULTADOS NÃO SE FIZERAM NOTAR E O PAÍS PERMANECEU NA ESTAGNAÇÃO E NA POBREZA ATÉ A DÉCADA DE 1990, QUANDO COMEÇOU A ABRIR SUA ECONOMIA.

Durante a década de 1960 o governo adotou uma série de subsídios fiscais e creditícios condicionados às exportações, que foram ampliados e consolidados em um programa abrangente denominado *Comprehensive Export Promotion Program*, adotado em 1964. A promoção das exportações foi também impulsionada por uma série de desvalorizações cambiais. Entretanto, entre 1962 e 1995, a Coreia passou por diversas reformas em sua estrutura de proteção à produção doméstica, que tiveram papel determinante para o sucesso da estratégia de desenvolvimento do país. No início dos anos 1960, a Coreia eliminou tarifas de importação para bens intermediários e insumos utilizados na produção para exportação. Westphal e Kim (1977) mostram que até 1975 esse foi o elemento mais importante das políticas de promoção de exportações. Em 1967 a Coreia aderiu ao GATT, dando início a um gradual desmonte do aparato de políticas de forte intervenção no comércio exterior. A partir do início da década de 1970, o país engajou-se em sucessivos programas de liberalização comercial que levaram a tarifa média ad valorem de 43% para 13% no final da década de 1980 e para 7,9% em 1995. Essa decisão foi facilitada pelo bom desempenho das exportações no período.

Lane (2017) analisa o papel da política industrial na industrialização sul-coreana, tomando o caso emblemático do *big-pus*h (de 1973 a 1979). Ele compara o desempenho de setores que foram alvo de políticas industriais específicas – setores capital intensivos como aço, metais não ferrosos e petroquímicos processados, com os demais setores. Note-se que o *big-push* tomou a forma de isenção das tarifas de importações de insumos, além de crédito subsidiado, ao invés de aumento das tarifas dos produtos dos setores que se pretendia estimular. Suas estimativas mostram que o produto bruto dos setores que foram alvos das políticas do big-push cresceu em média cerca de 80 pontos percentuais acima dos setores que não foram alvo de tratamento especial, e apresentaram nível de preços 11 pontos percentuais acima dos demais. Isso se deu

em um contexto em que não havia diferença significativa entre as tarifas praticadas sobre os produtos finais dos diferentes setores. Além disso, as indústrias a jusante da cadeia de produção foram beneficiadas pela política enquanto as indústrias a montante – que foram alvo de maior concorrência externa – foram negativamente afetadas. Todavia, o autor reconhece que o estudo diz pouco sobre os enormes custos do programa, particularmente sobre os impactos macroeconômicos dos pesados subsídios creditícios.

Para avaliar o papel da abertura comercial no período do milagre coreano, Connolly e Yi (2008) simularam os efeitos de três rodadas de reduções de tarifas de importações ocorridas entre 1962 e 1995. Usando modelos neoclássicos de crescimento os autores concluem que até 32% do catch-up da Coreia (em relação aos países do G-7) em termos de produto por trabalhador no setor manufatureiro, foi devido à abertura comercial.

Lawrence e Wein (1999) já haviam tentado identificar se o crescimento coreano (e japonês) havia sido *export- led* ou *import led*. Estimaram o impacto das participações das exportações e das importações no crescimento da produtividade total dos fatores na Coreia para o período 1968-1983, concluindo que as importações estão associadas a um maior crescimento da produtividade e que as exportações tiveram efeito contrário ao esperado em termos de produtividade. Os setores que começaram exportando tiveram pior desempenho em termos de crescimento da produtividade, e os setores com maior proteção foram os que tiveram pior desempenho no período analisado.

Na década de 1990, a Coreia continuou o programa de abertura econômica, porém mais voltado à liberalização dos mercados, à abertura dos serviços de distribuição, à liberalização dos mercados financeiros, à melhoria das regulações para investimentos estrangeiros e um plano para a internacionalização do Won, a moeda coreana. Tais iniciativas fizeram parte dos compromissos assumidos pela Coreia no processo

de adesão à OCDE, completado em 1996. Ao contrário do México, que acedeu no mesmo período, mas já havia feito a maior parte das reformas no âmbito das negociações do NAFTA, a adesão da Coreia à OCDE representou um movimento importante de liberalização da economia. Para o governo coreano tal movimento no âmbito de sua adesão à OCDE era politicamente mais fácil do que de forma unilateral.

Na crise financeira de 1997, ficou claro que, apesar das reformas, o país havia falhado em estabelecer um sistema econômico transparente. Como contrapartida para o programa com o FMI, o país concordou em eliminar os subsídios ao comércio exterior e os mecanismos de licenciamento ainda existentes às importações, e no final da década de 1990, a Coreia começou a investir na negociação de acordos preferenciais de comércio, abandonando a opção exclusiva pelo âmbito multilateral que prevaleceu até então, levando o país a firmar diversos acordos, inclusive com os Estados Unidos e a União Europeia. A Coreia tem mostrado forte interesse em negociar um acordo com o Mercosul, mas tem se deparado com a reticência do bloco em abrir as importações para um país altamente competitivo no setor manufatureiro e que vem ganhado participação no mercado brasileiro, particularmente nos setores de veículos, bens de capital, informática e telecomunicações.

A análise comparada das experiências coreana e brasileira com políticas industriais/comerciais leva a duas conclusões importantes relativamente ao caminho seguido pelo Brasil: a) as políticas industriais na Coreia não tiveram como instrumento a proteção à concorrência no mercado doméstico, com a substituição de importações sempre combinada a mecanismos de promoção de exportações e, quando foi percebida como disfuncional, foi sendo desmontada a partir de meados da década de 1960; b) a Coreia manteve um regime pouco liberal para os investimentos estrangeiros diretos, enquanto o Brasil adotou um regime liberal para atrair investidores estrangeiros oferecendo como atração seu mercado interno protegido.

4.2. ÍNDIA

A Índia é frequentemente mencionada como exemplo de país que mantém políticas protecionistas, e ainda assim, tem experimentado elevadas taxas de crescimento. No período 2000-2016 sua taxa média anual de crescimento atingiu 7,5%, e em particular da manufatura cresceu a 8,3% no período. Entretanto, a noção de que a Índia manteve-se uma economia fechada durante esse período merece qualificação. O grau de abertura do país – medido pela soma das importações de bens e serviços em relação ao PIB – passou de 8,5% em 1990 para 20% em 2016, ou seja, um aumento de 11,5 pontos percentuais. No mesmo período, o grau de abertura do Brasil passou de 7% para 12%, menos da metade do observado na Índia.

A estratégia de desenvolvimento da Índia após sua independência do Reino Unido foi calcada na substituição de importações, buscando a autossuficiência, com forte intervenção do Estado e elevado grau de regulação. A Índia era um dos países mais fechados da Ásia, com tarifa máxima de 355% e média de 83% para produtos manufaturados em 1990, quotas restritivas de importação, sistema de licenciamento de importações complexo (cerca de 88% dos itens importados estavam sujeitas a esse sistema), importações e exportações de certos produtos sob monopólio do setor público, preferências para produtos nacionais em compras governamentais, etc. (Ver Topalova (2004) e Singh (2017)).

Na segunda metade da década de 1980 o foco começou a mover-se da substituição de importações para a promoção de exportações. Teve início uma lenta transição em direção à liberalização de importações. Ao final da década, enfrentando fortes desequilíbrios macroeconômicos e grave crise no Balanço de Pagamentos, a Índia recorreu ao FMI que condicionou a concessão do socorro a um conjunto de reformas estruturais, incluindo a abertura comercial. O programa inicial de liberalização de importações foi adotado para o período 1992-1997 e levou a mudanças significativas no regime de importações: redução no

nível e na dispersão das tarifas de importação; remoção das restrições quantitativas sobre importação de produtos intermediários e bens de capital para a produção para exportação; e eliminação do monopólio do setor público nas importações de todos os itens exceto petróleo e derivados, fertilizantes e alguns produtos relacionados à saúde e segurança. Restrições às exportações também foram relaxadas.

O processo de abertura comercial do país começou em 1991, mas, ao contrário do Brasil, a liberalização de importações na Índia teve continuidade nos últimos 25 anos, tanto na redução de tarifas quanto na flexibilização de barreiras não tarifárias (Singh, 2017). As tarifas médias de importação para produtos manufaturados caíram de mais de 83% em 1990 para 37% em 1996, sendo que o desvio padrão reduziu-se em 50%. Novos movimentos de abertura comercial foram realizados, e a tarifa média para os manufaturados, que era de 32,8% em 1990, reduziu-se para 15,9% em 2005 e para 8,9% em 2008. Desde 2009 a tarifa média para esses produtos oscila em torno de 9%.

O que mais chama a atenção no processo de abertura comercial empreendida pela Índia desde o início da década de 1990 é a continuidade, com o movimento sendo renovado por sucessivos governos. Entretanto, é importante salientar que as reformas liberalizantes aplicadas ao setor manufatureiro não foram acompanhadas pela liberalização na agricultura. Ao contrário, o país tornou-se o símbolo do protecionismo agrícola, com expressivo ativismo na OMC em prol da manutenção do direito de praticar medidas de estímulo e proteção a esse setor. Além da postura protecionista nas negociações agrícolas, a Índia tem mantido na OMC a estratégia de evitar compromissos em áreas que reduzam o chamado *policy space*, ou seja, limitem sua margem de manobra para adotar políticas industriais ativas.

Embora a partir dos anos 1990 a Índia tenha reduzido significativamente as restrições não tarifárias às importações, ainda é considerada um *heavy user* dessas medidas. Diversos produtos permanecem

sujeitos a restrições de importações – a maioria relacionada a questões de saúde e defesa, mas em alguns casos para defender interesses específicos de produtores nacionais (Singh, 2017). É também um ativo usuário de medidas antidumping, rivalizando com os Estados Unidos e com o Brasil, e é conhecido pela adoção de normas e regulamentos técnicos e medidas sanitárias e fitossanitárias que podem representar barreiras às importações.

Em 1997 a Índia aderiu ao *Information Technology Agreement* (ITA), acordo plurilateral negociado por um conjunto de países no âmbito da OMC, que levaria a zero, em 2005, as tarifas de 217 produtos do setor. A avaliação do Ministério do Comércio e Indústria da Índia é que tal o ingresso não foi favorável, praticamente eliminado a indústria de telecomunicações e informática nacional. Em função desta avaliação, o governo indiano decidiu não participar do chamado ITA 2, iniciativa lançada em 2014 para expandir a cobertura do acordo em termos de produtos e países participantes. [12] [13]

Como o Brasil, a Índia é um *late comer* no mundo dos acordos preferenciais de comércio. Com exceção de acordos antigos com o Butão, Nepal e Sri-Lanka, a participação do país em acordos de livre comércio começa apenas em 2003 com Tailândia, Cingapura e Paquistão como parceiros preferenciais, e em 2003 assinou um acordo modesto de preferências tarifárias para poucos produtos com o Mercosul. Apenas em 2009, com a assinatura do acordo com a Coreia do Sul e o ingresso

12 VER ***HTTP://COMMERCE.GOV.IN/PAGECONTENT.ASPX?ID=64.***

13 ENTRETANTO, ERNST, (2016) ARGUMENTA QUE A ÍNDIA ENTROU NO ITA-1 COM O OBJETIVO DE FACILITAR O DESENVOLVIMENTO DE SUA ENTÃO NASCENTE INDÚSTRIA DE SERVIÇOS DE TI, POR MEIO DA REDUÇÃO DOS CUSTOS DE IMPORTAÇÃO DESSES PRODUTOS E DA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS. O AUTOR AVALIA QUE, DE FATO, A PARTICIPAÇÃO DA ÍNDIA NO ITA-1, COM A CONSEQUENTE A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE IMPORTAÇÃO, FACILITOU O CRESCIMENTO DOS SERVIÇOS DE TI NO PAÍS. ESSES SERVIÇOS ESTÃO INTEGRADOS A REDES MULTINACIONAIS DE INOVAÇÃO E PRODUÇÃO, MAS COM REDUZIDA CONEXÃO COM EMPRESAS LOCAIS. UM SISTEMA TRIBUTÁRIO COMPLEXO, INFRAESTRUTURA INSUFICIENTE OU DE MÁ QUALIDADE, PROBLEMAS NO FORNECIMENTO DE ELETRICIDADE E REGULAÇÕES MAL DEFINIDAS E, MUITAS VEZES, CONFLITANTES ENTRE SI GERAM DESVANTAGENS DE CUSTOS E DESENCORAJAM INVESTIMENTOS EM FÁBRICAS E EQUIPAMENTOS, ABSORÇÃO DE TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.

na ASEAN[14], o país começou a buscar acordos com países de maior desenvolvimento relativo. Em 2011 foram assinados acordos com o Japão e a Malásia.[15]

A Índia conduziu sua abertura comercial de forma preponderantemente unilateral, investindo na negociação de acordos comerciais após a tarifa média para produtos industriais ter atingido o patamar de 9%. De acordo com Singh (2017), a abertura comercial foi administrada com sucesso, resultando em um aumento expressivo do grau de abertura da economia e com impactos positivos no crescimento econômico.

Goldberg *et al.* (2010) identificaram um aumento significativo na eficiência, e na variedade e qualidade da produção das firmas locais. A redução das tarifas sobre produtos intermediários foi responsável por mais de 30% dos novos produtos introduzidos pelas firmas locais nos anos subsequentes, e foi devida ao acesso a novas variedades de insumos, inviável economicamente antes da abertura, e beneficiou-se da redução daquelas barreiras comerciais sobre o custo de produção das firmas locais. Beneficiou-se, também, o setor exportador com o acesso a insumos importados.

Com base em um painel com dados ao nível da firma Topalova (2004) estudou os efeitos da liberalização comercial anos 1990 sobre a produtividade no setor manufatureiro, e sua interação com o ambiente de negócios. Conclui que a abrangente liberalização comercial levou a um aumento da produtividade das firmas, com efeito mais significativo para as empresas privadas. O aumento da produtividade se deu, principalmente, no interior das firmas, com um número relativamente baixo de empresas saindo do mercado.

---

14 ASEAN: BRUNEI, CAMBOJA, CINGAPURA, FILIPINAS, INDONÉSIA, LAOS, MALÁSIA, MIANMAR, TAILÂNDIA E VIETNAM, ALÉM DA ÍNDIA.

15 HÁ ATUALMENTE 17 ACORDOS EM NEGOCIAÇÃO PELA ÍNDIA, INCLUINDO UM ACORDO DE LIVRE-COMÉRCIO COM A UNIÃO EUROPEIA E UMA AMPLIAÇÃO DO ACORDO COM O MERCOSUL.

Goldar (2017), também encontrou resultados positivos na relação entre a abertura comercial e o aumento da produtividade total dos fatores. Mas ao contrário dos resultados apresentados por Goldberg et al. (2010), ele sugere que a redução de tarifas sobre produtos finais teve impactos mais expressivos do que a redução da proteção sobre os insumos. Uma explicação possível é que seu estudo cobre um período maior e mais recente (2001-2010), quando as tarifas de insumos já haviam caído. A lição relevante para o caso brasileiro é que a intensidade de importações das firmas tem efeito positivo sobre a produtividade.

Brasil e Índia deram início a seus programas de abertura comercial quase simultaneamente, mas o programa brasileiro foi implementado em duas etapas: 1988-1989 e 1990-1993; durando ao todo cinco anos enquanto que o da Índia foi mais lento e mais ambicioso na redução da proteção para produtos manufaturados. No Brasil, 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%. Comparando-se a situação inicial e a final nos dois países, percebe-se que a abertura comercial indiana foi significativamente mais profunda que a brasileira.

Em comum, os dois países são *late comers* no mundo dos acordos comerciais e usuários intensivos de medidas não-tarifárias. Embora a Índia tenha feito movimento contínuo de liberalização comercial nas últimas décadas, o país ainda está longe de ser uma economia com reduzido grau de proteção, mesmo para o setor manufatureiro. Porém, a Índia não esperou a negociação de acordos comerciais para aprofundar a liberalização unilateral começada na década de 1990, enquanto no

Brasil, a percepção dominante é a de que não se pode abrir unilateralmente a economia enquanto não forem concluídos acordos comerciais com parceiros relevantes.

4.3 MÉXICO

Bacha e Bonelli (2016) afirmam que Brasil e México se tornaram "infelizes, cada um à sua maneira". *"Depois de um longo período de prosperidade, ambos os países viram suas taxas de crescimento afundar quase sincronicamente. Tiveram uma década perdida nos anos 1980 e introduziram reformas liberalizantes nos anos 1990. A ascensão da China fez suas fortunas diferirem na primeira década deste século, beneficiando o Brasil e prejudicando o México. Mas depois da Grande Recessão ambos estão tendo dificuldade para alcançar taxas decentes de crescimento".*

Analisando comparativamente as duas economias eles concluem que há diferenças relevantes nas duas experiências de baixo crescimento. O México abriu sua economia, integrou-se aos países desenvolvidos e em desenvolvimento via acordos de livre-comércio e teve sucesso em desenvolver um setor industrial sofisticado na região Norte do país, mas a integração doméstica não acompanhou os esforços de sua integração internacional. O dinamismo das grandes empresas exportadoras do Norte não se difundiu para as pequenas e médias empresas com elevado grau de informalidade e voltadas para o mercado interno, operando nas demais regiões. Como consequência observou-se um fraco desempenho da produtividade do trabalho limitando o crescimento da economia.

Assim como na Coreia, Índia e Brasil, nos anos 1950-1980 o México usou a substituição de importações para realizar o *catch-up* em combinação com a acumulação de capital e os investimentos públicos. Após a crise de Balanço de Pagamentos enfrentada pela economia mexicana no final da década de 1940, o governo aumentou a proteção

à produção nacional, impôs quotas de importação, ofereceu subsídios para estimular o reinvestimento de lucros e a criação de novas firmas. Houve, nesse período, expressiva substituição de importações, particularmente nos bens intermediários como químicos e petroquímicos, borracha, plásticos e fertilizantes, farmacêuticos, etc.

A combinação de proteção e subsídios reforçou a estrutura oligopolizada da indústria com a consequente disseminação da ineficiência, levando à queda da competitividade das empresas [Kehoe e Meza (2011)]. Foram, também, criadas empresas estatais produtoras de ferro e aço, cimento vidro, celulose, fertilizantes e alumínio. Havia uma preferência por endividamento externo no lugar de atração de investimento direto estrangeiro, protegendo a indústria não apenas contra as importações, mas também de produtores com capital estrangeiro explorando o mercado interno. Os autores enfatizam que na década de 1970 foi adicionado um novo objetivo à política de desenvolvimento, que seria atingido através da expansão dos gastos públicos, com consequências nas dívidas interna e externa: a redução da desigualdade de renda. Nesse período houve melhoria da infraestrutura social, ampliando o acesso à educação e de saúde, mas à custa de forte desequilíbrio macroeconômico, com um déficit fiscal de 17% do PIB; déficit em conta corrente de 4% do PIB; inflação de 61% e queda de 3,2% do PIB per capita em 1981 e 1982.

O período que se seguiu foi de reordenamento na economia mexicana, com reformas estruturais envolvendo: redução dos gastos públicos, reforma tributária, processo de privatização, e adesão do México ao GATT em 1986. A liberalização comercial começou moderadamente em 1983, com a redução unilateral e gradual de tarifas, preços de referência, quotas e licenciamento prévio de importações. Ao se tornar membro do GATT, o México consolidou sua tarifa de importações no nível máximo de 50%, metade do que vigorava no país no início da década de 1980. Em 1987, o governo colocou a tarifa máxima em

20%, para quase todos os setores. Este nível vigorava em 1994, quando entrou em vigência o NAFTA. Naquele ano, a estrutura tarifária já havia sido significativamente simplificada, quase todas as exigências de licenciamento prévio de importações eliminadas e as restrições aos investimentos estrangeiros diretos reduzidas a poucos setores (Ver Vega e De la Mora, 2003).

Na metade dos anos 1990 o desmantelamento da proteção tornou a economia uma das mais abertas dentre os países em desenvolvimento. Medido pela soma de exportações e importações o grau de abertura passou de cerca de 20% no início dos anos 1980 para cerca de 30% em 1987. Em meados dos anos 1990 o México começou a se engajar em acordos de livre comércio, inicialmente com um acordo bilateral com o Chile, seguido pelo NAFTA em 1994, e em 1995 o grau de abertura da já havia chegado a 50%.

Em 1994 o México ingressou na OCDE (1994) e negociou vários acordos preferenciais de comércio buscando diversificar suas relações econômicas, tornar-se menos dependente dos EUA vizinho do Norte e reduzir os desvios de comércio que poderiam ser geradas com preferências tarifárias com Estados Unidos e Canadá. O país conta atualmente com 12 acordos de livre-comércio envolvendo 46 países, nove acordos de preferências tarifárias com países latino-americanos no âmbito da ALADI e é membro do CPTPP (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*), firmado em março de 2018[16]. Além de negociar acordos preferenciais de comércio, aprofundou a partir de 2004 a abertura comercial pela via unilateral, levando a tarifa média de nação mais favorecida de 17% para o nível de 6% no início da década de 2010. Nesse período também foram empreendidos investimentos

16 ACTPP É O ACORDO ASSINADO POR 11 PAÍSES QUE ESTAVAM NEGOCIANDO A TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP (TPP), APÓS A RETIRADA DOS ESTADOS UNIDOS DO ACORDO POR INICIATIVA DE DONALD TRUMP. VER ***HTTP://WWW.PROMEXICO.MX/ES/MX/TRATADOS-COMERCIALES***

em facilitação do comércio.[17]

Olhando para os resultados, os impactos da abertura nos últimos trinta anos foram desiguais. As exportações se diversificaram, tornando a economia menos dependente do petróleo[18], e menos vulnerável a oscilações nos preços de commodities. Mas os ganhos na diversificação geográfica e composição das exportações foram menores, com os Estados Unidos representando mais de 80% das exportações mexicanas.

Como apontam Bacha e Bonelli (2016), o México abriu sua economia e foi bem-sucedido em desenvolver um setor industrial no Norte do País, integrado às cadeias produtivas norte-americanas e internacionais. Todavia, a integração à economia internacional não foi acompanhada por progressos na integração econômica interna. Os ganhos de produtividade das empresas do Norte não se espalharam para o resto da economia, aumentando a distância entre as empresas que operam nos setores de produtos comercializáveis, no Norte, e os não comercializáveis, nas demais regiões.

Desde o início da década de 1980, o México (assim como o Brasil), interrompeu a trajetória de *catch-up* com os países desenvolvidos: em 2014 a renda per capita mexicana em PPP era de 33% da norte-americana, enquanto a do Brasil equivalia a 27%. No início da década de 1980 esses percentuais eram de 47% e 35%, respectivamente. A experiência mexicana torna evidente que a abertura comercial é uma condição necessária, mas não suficiente para que os países se tornem desenvolvidos.

Kehoe e Meza (2011) buscam responder à pergunta: quais são as

---

17 MÉXICO E BRASIL TÊM ENTRE SI DOIS ACORDOS DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS FIXAS, NEGOCIADO NO ÂMBITO DA ALADI NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 2000: UM DELES É RESTRITO AO SETOR AUTOMOTIVO E PRETENDE ESTABELECER O LIVRE-COMÉRCIO ENTRE OS DOIS PAÍSES NESTE SETOR. O OUTRO REDUZ AS TARIFAS PARA UM CONJUNTO LIMITADO DE PRODUTOS – CERCA DE 800 PRODUTOS – COM DESCONTOS NAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO. ESTÃO EM ANDAMENTO NEGOCIAÇÕES PARA O APROFUNDAMENTO DESTE ACORDO, ENVOLVENDO UMA AMPLIAÇÃO SIGNIFICATIVA DO NÚMERO DE PRODUTOS E DA AGENDA TEMÁTICA COBERTOS.

18 EM 1985, 57% DAS EXPORTAÇÕES MEXICANAS ERAM COMPOSTAS POR COMMODITIES MINERAIS (PETRÓLEO E MINERAIS); EM 2015, OS PRODUTOS MANUFATURADOS RESPONDIAM POR 90% DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS.

reformas necessárias para que o México recupere o crescimento? Eles sugerem que as principais são: eliminação das barreiras à competição no mercado financeiro; a melhoria do *enforcement* dos contratos; a redução da rigidez da legislação trabalhista; e a promoção da competição em setores não-comercializáveis, como eletricidade, telecomunicações e transportes. A abertura comercial contribuiu para o desenvolvimento industrial, porém fatores internos impediram generalizar seus frutos.

A experiência brasileira é bastante distinta. O Brasil interrompeu o processo de abertura comercial em meados da década de 1990. Bacha e Bonelli (2016) mostraram que diminuíram as disparidades regionais, com o Norte crescendo mais que o Sul, porém, não houve divergência na trajetória da produtividade entre os setores comercializáveis e não comercializáveis, e o desempenho das grandes empresas não superou o das menores. As grandes empresas foram protegidas da concorrência internacional, mantendo-se voltadas para o mercado interno e experimentaram com um crescimento de produtividade medíocre, semelhante às empresas de menor porte.

4.4. BRASIL, COREIA, ÍNDIA, MÉXICO: EVOLUÇÃO COMPARADA DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÕES

Os quatro países optaram pela substituição de importações, com sucesso nas décadas de 1950 a 1970, mas em todos essa estratégia mostrou seus limites. A Coreia do Sul foi o primeiro, na metade dos anos setenta, a iniciar a transição para políticas de promoção de exportação, usando entre outros a redução das tarifas de importação para produtos intermediários. Junto com a gradual liberalização dos mercados, com os investimentos em educação e políticas de caráter horizontal, gerou ganhos expressivos de produtividade, acelerando sua convergência com os países de renda alta. A partir de fins dos anos 1980, Brasil, Índia e México promoveram reformas liberalizantes imersos em crises fiscais e de balanço de pagamentos. México e Índia deram continuidade

à abertura comercial, o primeiro aprofundando e consolidando a integração econômica com tratados de livre-comércio com países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Índia, mais cautelosa, reduziu lenta e unilateralmente as tarifas de importações para bens manufaturados.

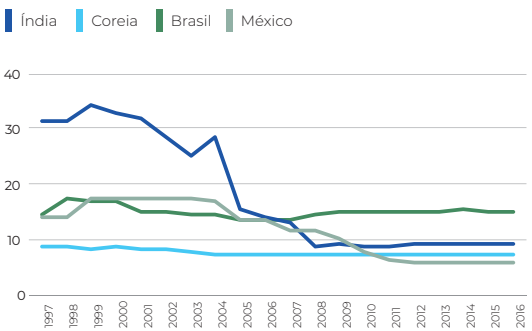
Ao final da abertura comercial iniciada em 1990 o Brasil tinha estrutura de proteção próxima à do México e semelhante aos países em desenvolvimento de renda similar. Porém, enquanto os demais países avançaram na abertura - unilateral ou negociada -, o Brasil congelou sua estrutura de proteção, consolidando-a na Tarifa Externa do Mercosul (TEC). Na realidade, ocorreu o aumento do grau de proteção à indústria. Em sucessivos episódios: impôs em 2004 a incidência do PIS/COFINS; adotou normas e regulamentos técnicos para discriminar produtos importados; disseminou a partir de 2011 instrumentos de política industrial baseados em conteúdo nacional, e manteve-se à margem das redes de acordos preferenciais de comércio.

O Gráfico 3 mostra a evolução das tarifas médias para produtos manufaturados nos quatro países a partir de 1997. Antes disso a Coreia já havia reduzido substancialmente suas tarifas; Brasil e México mantiveram níveis médios semelhantes, e de 2008 em diante a Índia reduziu sua tarifa média abaixo da praticada pelo Brasil. Desde 2010 o México o país com tarifa média mais reduzida para bens manufaturados. Na realidade, o grau de proteção tende a ser menor do que é apontado no Gráfico 3, devido às preferências tarifárias em acordos de comércio. No caso do México tal proteção é substancialmente inferior à refletida na estrutura tarifária, dado que o país negociou eliminação de tarifas industriais com todos os seus principais parceiros comerciais. Em contraposição, Brasil e Índia têm número menor de acordos comerciais negociados, e ainda praticam barreiras não tarifárias acima dos níveis refletidos pela tarifa de importações. O Gráfico 3 deixa clara a inércia da política tarifária brasileira. Na Coréia a tarifa também se manteve estável, porém em níveis muito inferiores aos brasileiros.

Índia e México avançaram na abertura unilateral nesse período, com o México sendo mais ambicioso.

Gráfico 3

Evolução da Produtividade de trabalho do Brasil, Coreia, Índia e México: 1950-2017



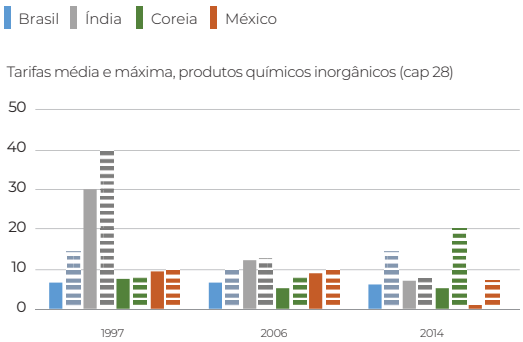
Fonte: The Conference Board

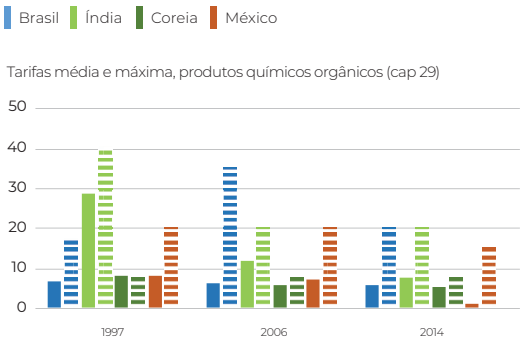
Como as médias podem esconder situações distintas, é conveniente analisar as estruturas de proteção para diferentes categorias de produtos. O Quadro 1 apresenta a comparação entre as tarifas médias e máximas para algumas categorias de produtos que têm peso importante nas indústrias desses países, adotadas por cada um dos quatro países em três anos: 1997; 2006 e 2014: produtos intermediários relevantes; bens de capital; e um setor de bens de consumo. Em 1997, os níveis tarifários praticados pelo Brasil eram inferiores aos adotados pela Índia e eram próximos dos mexicanos. Já em 2006, as tarifas médias praticadas pela Índia para a maioria dos setores analisados eram inferiores às brasileiras, com exceção dos químicos e vestuário, enquanto as tarifas mexicanas continuavam próximas às do Brasil. Em 2014, as tarifas médias praticadas pelo Brasil são superiores às dos demais países

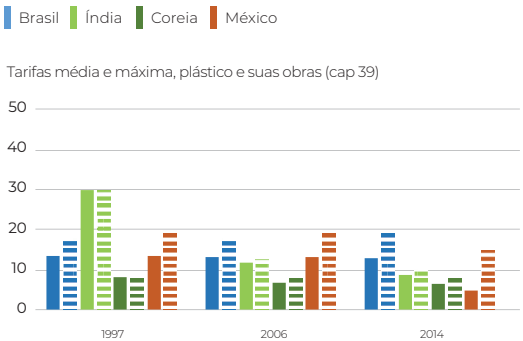
para todos os oito setores analisados com exceção dos químicos. Duas características brasileiras merecem destaque: a) a maioria dos países seleciona produtos específicos para dar maior proteção, resultando em tarifas médias significativamente inferiores às tarifas máximas dentro de um mesmo setor, enquanto a proteção no Brasil é menos seletiva; b) o Brasil adota proteção para produtos intermediários e bens de capital, que têm especial impacto sobre a produtividade da inústria superiores às dos demais países. No quadro abaixo essa diferença pode ser observada para os plásticos, produtos siderúrgicos, bens de capital mecânicos e eletroeletrônicos.

Quadro 1 - Brasil, Coréia, Índia e México

Tarifas médias e máximas de serores selecionados: 1997,2006 e 2014

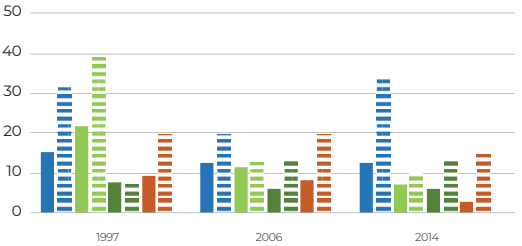



Brasil
Índia
Coreia
México
Tarifas média e máxima, produtos químicos orgânicos (cap 29)
50
40
30
20
10
0
1997
2006
2014


Brasil
Índia
Coreia
México
Tarifas média e máxima, plástico e suas obras (cap 39)
50
40
30
20
10
0
1997
2006
2014

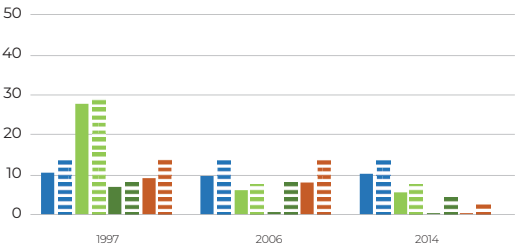
Brasil Índia Coreia México

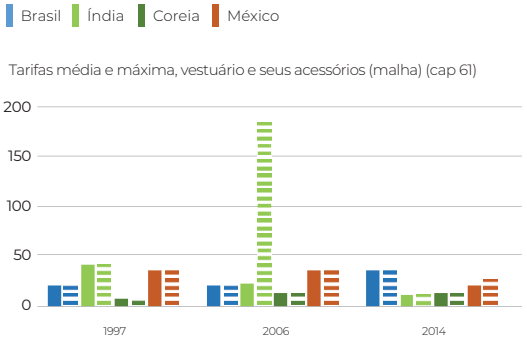
Tarifas média e máxima, reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos (cap 84)

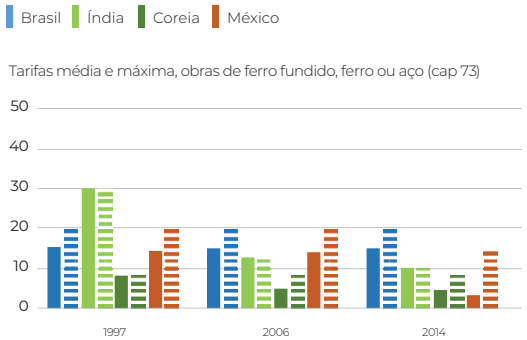


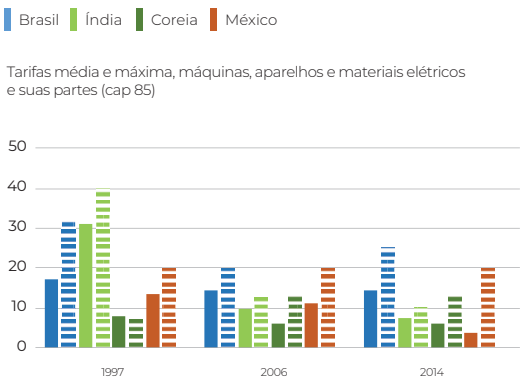
Brasil Índia Coreia México

Tarifas média e máxima, ferro fundido, ferro ou aço (cap 72)




Brasil
Índia
Coreia
México
Tarifas média e máxima, vestuário e seus acessórios (malha) (cap 61)
200
150
100
50
0
1997
2006
2014


Brasil
Índia
Coreia
México
Tarifas média e máxima, obras de ferro fundido, ferro ou aço (cap 73)
50
40
30
20
10
0
1997
2006
2014



5. Impactos da abertura comercial sobre a economia brasileira: evidências empíricas e estimativas recentes

Uma revisão da literatura a respeito mostra que há crescente concordância em torno das proposições: de que a abertura comercial tem efeitos positivos significativos sobre o crescimento[19] e sobre a renda dos mais pobres[20]; que leva ao aumento da produtividade do trabalho e das taxas de investimento[21], impulsionando um crescimento da produtividade total da economia, com as firmas mais produtivas

19 FRANKEL E ROMER (1999)

20 WACZIARG E WELCH (2008)

21 HANDLEY, (2014), HANDLEY E LIMAO (2015) E TANG E WEI (2009)

ganhando parcela de mercado.[22]

5.1. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A ABERTURA DOS ANOS 1990

Desde o início dos anos 1990, tem se estudado os efeitos da abertura comercial sobre o desempenho econômico no Brasil. Embora os resultados nem sempre sejam convergentes, sendo algumas vezes contraditórios, a maioria destes estudos encontra relações positivas entre liberalização de importações, crescimento, produtividade e redução da pobreza no Brasil[23].

A abertura comercial da década de 1990 foi o único episódio de liberalização de importações relevante no Brasil desde a substituição de importações nos anos 1950. Apesar da controvérsia em torno dessa reforma, a literatura econômica contradiz a visão difundida no meio empresarial e em setores da academia de que foi ela abrupta e gerou perdas irreparáveis. Em qualquer transição há perdedores – empresas e trabalhadores – mas há também ganhadores, e as evidências são de que a abertura elevou a eficiência e a produtividade, favorecendo as empresas mais competitivas, estimulando a inovação e reduzindo a pobreza. A conclusão é que as empresas foram estimuladas a aumentar sua eficiência e responderam à liberalização com ganhos expressivos de produtividade entre 1992 e 1997 acompanhados de queda nos lucros. Há estudos mostrando que as mudanças estruturais foram relevantes até 1970 e a partir de então o processo perdeu força. Diversos autores apontam que 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.

---

22 PAVNIK (2002) E TYBOUT (2003)

23 DIFERENÇAS NA METODOLOGIA EMPREGADA, NO GRAU DE AGREGAÇÃO DOS DADOS E NOS PERÍODOS ESTUDADOS EXPLICAM, EM PARTE, AS DIFERENÇAS NOS RESULTADOS.

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

Quadro – Impactos da abertura comercial sobre a economia brasileira

EFEITO SOBRE A ECONOMIA	MECANISMOS PRINCIPAIS	EVIDÊNCIAS SOBRE O BRASIL
Aumento da produtividade	· Maior competição leva à adoção de tecnologias mais avançadas · Aumento de rendimento das exportadoras permitem adoção de tecnologias mais avançadas (e custosas) · Menores barreiras sobre importação de bens de capital e bens intermediários aumentam a eficiência produtiva · Realocação setorial em favor de firmas mais produtivas Acesso a novos e melhores insumos levam a aumenta da variedade de produtos produzidos	*Hay (1997)* *Ferreira e Rossi (2003)* *Firpo e Pieri (2017)* *Hidalgo e Mata (2009)* *Johansson e Olaberria (2014)* *Lisboa et al (2010)* *Muendler (2004)*
Impacto sobre salários	· A abertura comercial leva a um aumento relativo da remuneração do trabalhador não-qualificado em país em que ele é relativamente mais abundante · Firmas exportadoras pagam maiores salários, pois são em média mais produtivas e/ou têm maiores lucros	*Dix-Carneiro e Kovak (2015a)* *Fally et al (2010)* *Gonzaga et al (2006)*
Realocação do emprego	· Abertura comercial leva a uma realocação da produção, levando o emprego diminuir em alguns setores/regiões e aumentar em outros · O ajuste do mercado de trabalho parece ser lento: o desemprego se mantém alto em algumas regiões cuja produção compete com importados	*Dix-Carneiro (2014)* *Dix-Carneiro e Kovak (2015b)* *Menezes-Filho e Muendler (2007)*

5.2. OS EFEITOS ESPERADOS DE UMA NOVA ABERTURA COMERCIAL

A partir de 2014, a percepção crescente do fracasso das iniciativas de política industrial e comercial somou-se à difusão, no Brasil, do debate sobre as "cadeias globais de valor". O "isolamento" do Brasil em um cenário global caracterizado pela organização da produção em cadeias internacionais de valor e pela multiplicação de acordos preferenciais passou a ser identificado como um indicador da desconexão

da economia brasileira com as tendências do comércio internacional. No primeiro trimestre de 2018, três documentos com simulações sobre impactos de uma nova abertura comercial sobre a economia brasileira ganharam destaque.

O primeiro, elaborado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República *(Abertura comercial para o desenvolvimento econômico)* simula os efeitos de uma eliminação completa das tarifas de importação aplicadas a todos os produtos. Usa para tanto um modelo de equilíbrio geral, com 57 setores, com o objetivo de analisar os efeitos sobre o mercado de trabalho de uma abertura comercial extrema, no qual os trabalhadores saem dos setores mais protegidos e mais ineficientes, e migram para os setores mais competitivos. O nível total dos empregos mantém-se praticamente estável – a queda no desemprego de 0,015%, e no período que se segue à liberalização em 75% dos setores há aumento de emprego. Ao final de 20 anos em apenas três setores há redução no emprego maior que 0,5 ponto percentual. Explora, também, os efeitos regionais. Em 85% das regiões, 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 simulação de abertura feita pela SAE indica que haveria uma queda de 5% no nível geral de preços em relação ao cenário sem liberalização, sendo que os setores que já acompanham o mercado internacional ou os de produtos não comercializáveis não sofreriam alterações nos preços. Já os setores atualmente mais protegidos – automóveis, máquinas e equipamentos, couro, têxteis e vestuário experimentariam quedas de preços que variam entre 6% e 16%. Mesmo os setores mais penalizados pela competição externa, como é o caso dos têxteis, que são os que sofrerão as maiores quedas de preços e pessoal ocupado, terão seus custos de produção reduzidos e, portanto, ganharão competitividade no mercado internacional, aumentando suas expor-

tações. Reconhecendo que o efeito agregado da liberalização comercial sobre o emprego formal seja quase nulo e que haverá efeitos 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.

O segundo documento foi elaborado pelo Banco Mundial *(Emprego e crescimento: a agenda da produtividade)*. A base do estudo é, também, um modelo de equilíbrio geral computável (CGE, na sigla em inglês). 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: a) Reformas coordenadas no Mercosul: Em um prazo de quatro anos cada membro do bloco reduz unilateralmente suas tarifas de importação em 50 por cento 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; b) Acordo de livre-comércio entre Mercosul e a 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%; e assim como no primeiro cenário, os equivalentes tarifários das medidas não-tarifárias caem 15% e os impostos de exportação são eliminados; c) Acordo preferencial de comércio entre Mercosul e Aliança do Pacífico: os países dos dois blocos reduzem gradualmente as tarifas de importação ao longo de dez anos; e os equivalentes tarifários são reduzidos em 15% e os impostos de exportação eliminados entre as partes. Os resultados das simulações para os três cenários estão sintetizados no quadro abaixo. Esses resultados representam variações sobre os resultados projetados para

2030 no cenário-base.

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

O estudo chama a atenção para que, como é usual nas simulações que lançam mão de modelos CGE, os ganhos de bem-estar e do PIB associados à liberalização tarifária 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 e, provavelmente, são muito superiores.

O terceiro documento é o Relatório Econômico da OCDE *(Brasil 2018)*. Além de propostas para a abertura comercial, ele incorpora simulações sobre a distribuição de renda.

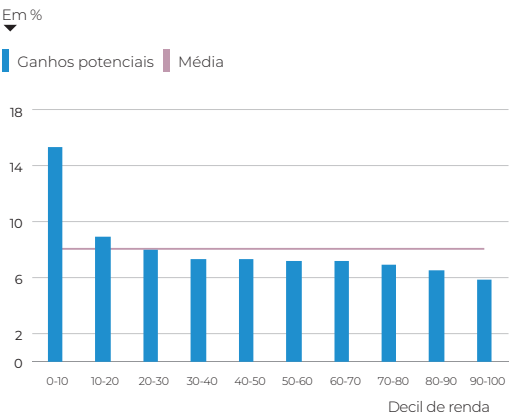
Baseado em estudo de Arnold et al (2018), o relatório apresenta os efeitos de levar a abertura comercial no Brasil aos níveis médios dos países da OCDE sobre o poder de compra da população, avaliado por decil de renda. Os resultados indicam que o poder de compra dos brasileiros poderia aumentar em 8% com abertura comercial, sendo os benefícios altamente progressivos, com as famílias de menor renda beneficiando-se relativamente mais.

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 e, provavelmente, a abertura comercial traria ganhos de produtividade que levariam a uma expansão da atividade econômica com aumento da arrecadação tributária total.

Gráfico 7

Ganhos potenciais no poder de compra por decis de distribuição de renda com abertura comercial



Fonte: Arnold et al. (2018).

As simulações dos diferentes cenários de abertura comercial resumidas nesta seção sugerem que os efeitos sobre a economia brasileira seriam positivos. Com hipóteses e cenários diferentes, os estudos indicam que a liberalização de importações aumentando sua integração ao comércio tende a beneficiar o país. Há, também, indicações de melhoria da distribuição de renda, com aumento das importações superado pelas exportações e impactos nulos sobre o emprego agregado.

Todos os documentos reconhecem que haverá ganhadores e perdedores. Setores atualmente mais protegidos tendem a sofrer maior impacto, que poderão ser localizados geograficamente. Os setores com maiores perdas em termos de emprego são vestuário e calçados. Toda-

via, em um contexto de recuperação do crescimento econômico e com a adequação das políticas já existentes de treinamento e capacitação, será possível mitigar tais efeitos.

Por fim, nas simulações realizadas pelo Banco Mundial chama a atenção 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 resultantes 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.

6. Propostas para uma nova abertura comercial no Brasil

A substituição de importações teve papel relevante no desenvolvimento de uma indústria diversificada e complexa no Brasil entre as décadas de 1950 e 1980, embora tenha legado uma indústria pouco competitiva e dependente de proteção. Ainda que tenha sido funcional diante das características domésticas e internacionais do período, ela perdeu coerência frente às mudanças no contexto global e de nossa própria história. Enquanto a maioria dos países em desenvolvimento optou pela abertura aos mercados estimulando o engajamento de suas empresas nas cadeias globais de valor, o Brasil manteve-se fiel à substituição de importações. Mais grave foi a reação do governo Rousseff quando diante de evidências de desindustrialização reforçou o viés protecionista, com benefícios fiscais e creditícios atrelados a conteúdo nacional, preferências para produção nacional em compras governamentais, programa especial para o setor automotivo – Inovar-Auto, intensificação de imposição de medidas antidumping, entre outros.

Mais recentemente vem renascendo a ideia de que a integração competitiva da economia brasileira é essencial para reduzir o hiato

tecnológico da indústria e para abrir caminho para um novo impulso à indústria. É também crescente o número de economistas que passou a incluir a abertura comercial ao cardápio das políticas necessárias para a retomada do crescimento.

Desde a retomada das discussões sobre abertura comercial, três questões vêm ganhando destaque:

A primeira diz respeito à cronologia das reformas. Produtividade e competitividade devem ser levadas a sério nas escolhas de políticas públicas no Brasil. O conjunto de reformas necessárias é amplo e inclui áreas de política que vão da infraestrutura e logística à reforma dos regimes tributário e trabalhista. A abertura comercial não é panaceia. A liberalização de importações, sozinha, não produzirá crescimento econômico e aumento de produtividade. É preciso que ela seja acompanhada das demais reformas que reduzam o "Custo Brasil". Entretanto, o país não pode continuar refém do pacto perverso entre governo e atores privados, o primeiro concedendo proteção e benefícios fiscais e creditícios aos segundos como compensação por sua incapacidade em avançar na agenda de modernização do país. A inação diante do dilema sobre o que deve vir primeiro – abertura comercial ou redução do Custo Brasil – está levando o país à estagnação econômica, e é necessário romper o ciclo vicioso. A abertura comercial será a mola propulsora para as demais reformas.

A segunda está relacionada à configuração da estrutura de proteção resultante de eventual reforma tarifária. Há algumas propostas sugerindo ser desejável iniciar nova rodada de abertura pela queda da proteção de bens intermediários, contribuindo para a redução dos custos de produção e para o aumento da competitividade dos produtos brasileiros. Da mesma forma como na experiência internacional, há estudos concluindo que menores tarifas sobre insumos contribuíram o aumento da produtividade das manufaturas e para a retenção de trabalhadores, porque os custos menores dos insumos ele-

vam a eficiência e a competitividade.

Lisboa, Menezes e Schor (2010) encontram evidências de que a redução das tarifas sobre produtos intermediários explica o crescimento da produtividade observado após a liberalização comercial no Brasil, e mostram que esse efeito é muito mais pronunciado nos setores intensivos em tecnologia e capital do que nos setores intensivos em recursos naturais e trabalho. Menezes-Filho e Muendler (2011), concluem que menores tarifas de importação para insumos contribuem para a retenção de trabalhadores nas firmas, seja porque os menores custos dos insumos reduzem a pressão competitiva, seja porque promovem o aumento da eficiência.

Todavia, como a estrutura de proteção no Brasil ainda se caracteriza por uma forte escalada tarifária, há um rico de se intensificar injustificadamente essa característica aumentando a dispersão das tarifas e a proteção efetiva de diversos setores que já são excessivamente protegidos (o caso dos automóveis, por exemplo) caso se inicie a liberalização por esse caminho.

A terceira se refere ao debate sobre o papel das dimensões unilateral e negociada

O Brasil está envolvido em diversas negociações comerciais, sendo as mais relevantes com a União Europeia e o México, e parece haver, entre formuladores de política e representantes de organizações empresariais, clara preferência pela via negociada. Os negociadores argumentam que por esta via garantiriam a reciprocidade aos movimentos brasileiros, e neste sentido tais acordos seriam uma opção superior à abertura unilateral. O segundo é um argumento político: por que abrir a economia sem pedir nada em troca?

Há várias falhas neste argumento. Primeiro, como a economia brasileira é muito mais fechada do que a dos seus parceiros (pequenos e grandes), 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, enquanto o Brasil partirá de um nível de proteção mais elevado, tendo que reduzi-lo acentuadamente se pretender que os acordos gerem áreas de livre comércio. Se o Brasil buscar a reciprocidade terá poucas chances de sucesso.

A segunda falha é ignorar que para crescer o país precisa elevar a produtividade, o que depende de maior integração comercial. Se optar por esperar mais dez anos até que os acordos sejam concluídos e comecem a ter algum efeito sobre a economia estará adiando a agenda de aumento da produtividade. A liberalização comercial passa por acordos comerciais, mas não pode prescindir de um movimento unilateral.

6.1. AS LINHAS GERAIS PARA UM NOVO MOVIMENTO DE ABERTURA COMERCIAL NO BRASAIL

O protecionismo no Brasil é um animal multiforme, incluindo: a burocracia aduaneira e portos; as tarifas de importação; as políticas de financiamento atreladas a conteúdo local; os subsídios tributários para produção nacional; as preferências em compras governamentais para empresas nacionais, entre outros. É necessário rever todos estes instrumentos de proteção.

A modernização da política comercial brasileira é pré-condição para aumentar a participação do país no comércio internacional e de suas empresas em cadeias globais de valor. Além de abrir a economia será necessário rever também as regulações domésticas para as tornar compatíveis com o padrão internacional. Proteção aos direitos de propriedade intelectual, convergência com os padrões internacionais dos regulamentos técnicos e medidas sanitárias e fitossanitárias, proteção ao investimento direto estrangeiro são alguns exemplos. Ainda mais importante que a agenda regulatória é a redução dos custos e a melhora da qualidade dos serviços associados à produção e a comércio internacional. A constatação de que a participação do setor de serviços na economia mundial e na economia brasileira, em particular, é cres-

cente e que 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 estimula a revisão da estratégia brasileira para o comércio de serviços.

A negociação de acordos comerciais internacionais com parceiros relevantes deverá ser parte integrante dessa agenda. Entretanto, essas negociações são demoradas e a implementação dos acordos é feita em prazos longos, frequentemente ultrapassando os dez anos. A economia brasileira não pode esperar tanto tempo para beneficiar-se dos impactos positivos da abertura comercial sobre a produtividade e o crescimento econômico. Portanto, a reforma da estrutura tarifária deve ser componente importante da nova agenda.

A preocupação com a maior inserção de suas economias ao comércio internacional parece ser comum a todos os países do MERCOSUL. O atual contexto favorece a negociação de uma nova agenda de integração econômica internacional para o bloco, e ela deve contemplar a reforma da Tarifa Externa do Comum (TEC), além da revisão das prioridades para a negociação de acordos comerciais preferenciais com parceiros relevantes. Caso não seja possível obter o consenso para reformar a TEC, o Brasil deve liderar a revisão do modelo de integração do MERCOSUL, transformando-o em área de livre-comércio e liberando seus sócios para adotarem a estrutura de proteção a importações de fora do bloco que forem convenientes às suas prioridades domésticas.

As propostas aqui apresentadas concentram-se na agenda de abertura comercial propriamente dita, considerando, todavia, que essas reformas devem ser parte de um conjunto mais amplo de reformas pró-competitividade.

6.2. REFORMA DA POLÍTICA TARIFÁRIA

A reforma deve envolver a ampla revisão na estrutura tarifária, a remoção de diversos dispositivos de administração pontual e discri-

cionária de tarifas (como os ex-tarifários) e maior parcimônia na aplicação de medidas antidumping sobre produtos intermediários para os quais a oferta é concentrada em uma ou poucas empresas. Além de as atuais alíquotas do imposto de importação serem muito elevadas para padrões internacionais, há uma série de distorções resultantes tanto da estrutura tarifária brasileira quanto da administração da política de proteção. Proteção efetiva mal distribuída, excesso de níveis tarifários, administração pontual das tarifas de importação, reintrodução de quotas de importação temporárias associadas a rebaixas tarifárias e proliferação de ex-tarifários são algumas dessas distorções que devem ser eliminadas pela reforma tarifária. A nova estrutura de proteção deve ser projetada de forma a dar previsibilidade de longo prazo para os produtores e investidores no Brasil. O cronograma de liberalização mercantil deve ser anunciado com antecedência e implementado de forma gradual durante quatro anos.

A reforma da TEC deve ser orientada pelos seguintes parâmetros: **a) Reduzir fortemente o caráter de escalada tarifária da estrutura de proteção**, tornando-a mais homogênea; **b) Reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital; c) Simplificar a estrutura tarifária**, definindo apenas quatro níveis de alíquotas para o imposto de importação: 0%; 5%; 10% e 15%, que passaria a ser a alíquota máxima.

Essa reforma propiciará uma significativa redução no grau de proteção no Brasil, mas aproximará a política tarifária brasileira à da maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante. Ainda que possa parecer reduzida para os padrões atuais, a alíquota de 15%, que passaria a ser o teto da estrutura tarifária, é compatível com a definição de pico tarifário adotada pela OMC. Não é demais lembrar que na estrutura original da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL a tarifa máxima prevista era de 20%, tendo sido posteriormente elevada para 35%. Passados mais de vinte anos da adoção daquela estrutura

tarifária, parece razoável considerar que o novo teto deva ser mais baixo do que o então previsto.

A redução das tarifas de importação sobre bens de capital e de informática e telecomunicações deve viabilizar o fim do mecanismo de ex-tarifários, que tem sido intensamente utilizado para reduzir os custos de importação sobre bens não produzidos no país. Trata-se de um mecanismo altamente discricionário e burocratizado, que gera custos e distorções[24].

Há um receio difundido entre muitos analistas e formuladores de política quanto à perda de poder de barganha nas negociações comerciais que uma abertura unilateral produziria. De acordo com essa visão, a elevada proteção à indústria brasileira seria uma moeda de troca importante para atrair o interesse negociador de países com mercados relevantes. A experiência do Brasil com negociação de acordos comerciais desde a década de 1990 (com as negociações da ALCA, com a União Europeia ou mesmo na OMC) não sugere que essa seja uma estratégia bem sucedida. A rigor, o país não foi muito longe com essa tática. Por outro lado, a maioria dos países que empreendeu liberalizações unilaterais e já pratica níveis de proteção reduzidos.

A implementação da reforma tarifária deveria ser acompanhada por uma revisão autônoma das tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC. A expressiva distância entre as tarifas praticadas e as consolidadas na OMC – para a grande maioria dos produtos industriais no nível de 35% - gera incertezas sobre a estabilidade da política tarifária. A estrutura original prevista na reforma do início dos anos 1990 era de 20%. Pressões de setores industriais terminaram por levar produtos de diversos

24 O REGIME DE EX-TARIFÁRIOS PERMITE QUE O GOVERNO BRASILEIRO ABRA EXCEÇÕES NA TARIFA EXTERNA COMUM (TEC) DOS PAÍSES DO MERCOSUL PARA REDUZIR TEMPORARIAMENTE O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DE BENS DE CAPITAL E TELECOMUNICAÇÕES (BIT) E BENS DE CAPITAL (BK) SEM PRODUÇÃO NACIONAL EQUIVALENTE. SE O IMPOSTO NÃO EXISTISSE, O DIFERENCIAL DE PREÇOS ENTRE EQUIPAMENTOS IMPORTADOS E NACIONAIS SERIA MENOR, E A PRESSÃO COMPETITIVA DAS IMPORTAÇÕES ESTIMULARIA A EFICIÊNCIA DA INDÚSTRIA DOMÉSTICA, TORNANDO, EVENTUALMENTE, O BINÔMIO QUALIDADE/PREÇO FAVORÁVEL AOS PRODUTORES LOCAIS.

setores para o patamar consolidado de 35% (automóveis, brinquedos, vestuário, calçados e móveis, dentre outros). Ao consolidar essas tarifas em um patamar mais baixo, 20%, por exemplo, o país estaria emitindo sinais de seu compromisso com a abertura comercial.

6.3. REDUZIR (OU ELIMINAR QUANDO POSSÍVEL) AS BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS ÀS IMPORTAÇÕES

O protecionismo mais intenso, no Brasil, particularmente a partir de 2010, se deu sob a forma de medidas não tarifárias – incluindo o aumento do número de medidas antidumping e de normas e regulamentos técnicos desenhados de forma a discriminar contra importações, não convergentes com os principais padrões internacionais. A burocracia alfandegária, embora venha sendo alvo de esforços de simplificação por parte das autoridades brasileiras, ainda implica em custos e tempos significativamente superiores aos padrões internacionais.

O recurso à imposição de **medidas antidumping** intensificou-se no Brasil a partir de 2008, levando o país a se tornar o segundo maior usuário desse instrumento. Na década de 90, 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[25].

O ativismo na adoção de medidas antidumping tem impactos relevantes sobre segmentos econômicos usuários de produtos a jusante na cadeia produtiva. De 1988 a 2017, cerca de 85% das as medidas de defesa comercial aplicadas pelo país[26] (incluindo medidas compensatórias e salvaguardas) atingiram produtos classificados nas Seções da OMC que englobam produtos químicos, plásticos, metais, materiais de

25 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).

26 ***HTTP://WWW.MDIC.GOV.BR/IMAGES/REPOSITORIO/SECEX/DECOM/RELAT%C3%B3RIOS_DECOM/RELAT%C3%B3RIO_2017_FINAL.PDF***

cimentos e cerâmica, máquinas e aparelhos. Em abril de 2018, das 172 medidas antidumping e 1 medida compensatória[27] em vigor no país, 89% são impostos sobre produtos intermediários ou partes e peças.

A incorporação da análise dos efeitos sobre a concorrência, preços e impactos a jusante na cadeia produtiva deve ser feita 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.

Outro tema é a **facilitação de comércio**. No campo da burocracia alfandegária, as barreiras administrativas e operacionais foram pela primeira vez objeto de política quando o tema foi incluído na agenda da reforma comercial do início dos anos 90, modificando o arcabouço institucional e o marco regulatório aplicável a essas operações (CINDES,2017). O Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) foi implantado no Brasil em 1992, e embora sua transformação em sistema eletrônico tenha facilitado o atendimento às formalidades e reduzido prazos, ainda hoje o relatório *Doing Business* do Banco Mundial[28] aponta que, no quesito *"trading across borders"*, dentre os 190 países examinados, o Brasil se situa no 149º lugar.

Encontra-se elaboração o Portal Único de Comércio Exterior, com um módulo de exportação já em operação desde 2017, e um módulo de importação em estágio inicial de desenvolvimento, não devendo estar disponível antes do final de 2018. É conveniente aproveitar o momento

27 *HTTP://WWW.MDIC.GOV.BR/INDEX.PHP/COMERCIO-EXTERIOR/DEFESA-COMERCIAL/854-MEDIDAS-EM-VIGOR*

28 *HTTP://WWW.DOINGBUSINESS.ORG/~/MEDIA/WBG/DOINGBUSINESS/DOCUMENTS/PROFILES/COUNTRY/BRA.PDF,*

de redesenho do módulo de importação para rever procedimentos, exigências e papel dos diferentes órgãos anuentes que atuam no processo de importações, aproximando-nos dos padrões internacionais.

No capítulo das **normas e regulamentos técnicos**, barreiras não tarifárias ao comércio têm sido impostas através de medidas sanitárias e fitossanitárias não apenas pelo Brasil, mas por muitos países. No Brasil essa prática intensificou-se na última década, estabelecendo-se regulamentos técnicos não convergentes com padrões internacionais. Tal prática tem dois problemas principais: cria barreiras à entrada de produtos importados, aumentando custos e reduzindo a concorrência no mercado doméstico; e não estimula o desenvolvimento de produtos com características técnicas que facilitem a sua entrada nos mercados internacionais. Produtores nacionais terminam por ter que adaptar seus produtos para a exportação para atender aos regulamentos internacionais.

O Brasil vem se engajando em diálogos com outros países, notadamente os Estados Unidos, buscando uma convergência regulatória. Esse movimento poderia ser facilitado pela adoção de diretrizes pelos órgãos responsáveis para a produção de normas técnicas convergentes com os padrões adotados pelos principais países consumidores dos produtos alvos de tal normatização.

6.4. A POLÍTICA COMRCIAL 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, existe a possibilidade de negociar a eliminação ou a redução significativa de barreiras que afetam as exportações de produtos em que o Brasil é competitivo. Os acordos comerciais têm um papel importante sobre a credibilidade e a previsibilidade da política comercial de países com forte viés protecionista, como é o caso brasileiro, e os

acordos preferenciais de comércio envolvem crescentemente temas regulatórios com efeitos relevantes sobre as relações entre as empresas de diferentes países (normas e regulamentos técnicos, facilitação de comércio, propriedade intelectual, liberalização de serviços, etc.). São, portanto, 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.

Nesta agenda de acordos comerciais preferenciais, duas devem ser as prioridades de curto prazo.

Primeiro, é preciso **concluir as negociações em curso** com: a **União Europeia**, que é o principal bloco para as exportações brasileiras, e com a qual já há um grande esforço negociador despendido; e com o **México**, que é a segunda maior economia da América Latina e país com o qual o Brasil pode explorar o comércio de produtos industriais.

Essas duas frentes de negociação têm potencial para elevar a produtividade no Brasil. No caso da União Europeia, as importações brasileiras de produtos do bloco são concentradas em bens de capital e produtos intermediários, com elevado conteúdo tecnológico. No caso do México, há possibilidade de explorar complementaridade das respectivas indústrias.

No campo das negociações preferenciais é preciso **avançar nas negociações com as Américas**, que é a fronteira natural de inserção internacional para as empresas manufatureiras brasileiras. O primeiro passo deverá ser **a negociação de um acordo de livre comércio com os países da Aliança do Pacífico**. Um acordo abrangente, 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. O segundo passo seria a **criação de uma abrangente área de livre comércio na América Latina** com a convergência de todos os acordos sub-regionais existentes no continente. Essa inciativa 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 IIRSA.

Finalmente, o país precisa trabalhar para **aderir à negociação de acordos plurilaterais como o TiSA – Trade in Services Agreement – e o ITA – Information Technology Agreement**. A abertura comercial no setor de serviços é importante não apenas para fomentar a produtividade dentro do setor, mas também para reduzir os custos de produção e do comércio de bens. A participação do país em acordos comerciais para a liberalização dos serviços pode eliminar barreiras e melhorar as condições de acesso a mercados para as exportações brasileiras de serviços empresariais nos quais o país é competitivo. Talvez a forma mais rápida para atualizar a agenda no setor de serviços seja o país ingressar nas negociações do TiSA. Trata-se de um acordo plurilateral em negociação, voltado exclusivamente para o setor de serviços. A iniciativa surgiu com a paralisação das negociações de serviços no âmbito da Rodada Doha da OMC e pela preocupação de alguns dos principais atores no comércio internacional de serviços com a prolife-

ração de acordos preferenciais que incluem regras e disciplinas para o comércio no setor.

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, desenvolvimento tecnológico e capacidade de inovação.

6.5. 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 strictu sensu, o ingresso na OCDE será um complemento importante à abertura comercial aqui proposta. 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 para o que o Brasil

receba o acordo para a 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacha, E. e Bonelli, R. (2016) - *Coincident growth colapses: Brazil and Mexico since the early 1980s.* Revista Novos Estudos Cebrap. Edição 105. Vol, 35. N.2. Julho de 2016. ***http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201600020009***

Banco Mundial (2018) - Emprego e crescimento: a agenda da produtividade (Portuguese). Washington, D.C. : World Bank Group. ***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. e Veloso, F. (Orgs). *A Crise do Crescimento do Brasil.* **Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2016.**

Bonelli, R. e Pinheiro, M. C. (2017) – *Produtividade na indústria de transformação: desempenho por atividade e tamanho de empresa, 2007-2013.* In: Bonelli, R. Veloso, F. e Pinheiro, A.C. (Orgs). A Anatomia da Produtividade no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2017.

Connolly, M. e Yi, K. (2008) - *How Much of South Korea's Growth Miracle Can Be Explained by Trade Policy?* Working Paper 2008-23. Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper Series. Setembro de 2008. ***http://www.frbsf.org/publications/economics/***

papers/2008/wp08-23bk.pdf

Dix-Carneiro, R. e Kovak, K. (2015) – *Trade Reform and Regional Dynamics Evidence From 25 Years of Brazilian Matched Employer-Employee Data.* NBER Working Paper No. 20908. Janeiro 2015. ***http://www.nber.org/papers/w20908***

Ernst, D. (2016) - *The Information Technology Agreement, Manufacturing and Innovation – China's and India's contrasting experiences.* East-West Center, Honolulu and Center for International Governance Innovation, Waterloo 23/9/16. ***https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/filemanager/pubs/pdfs/6-1Ernst-20160925.pdf.***

Fally, T., Paillacar, R. e Terra, C. (2010) - *Economic Geography and Wages in Brazil: Evidence from Micro-Data,* Journal of Development Economics 91(1): 155–168.

Ferreira, P e Rossi J. (2003) *"New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth"*, International Economic Review 44 (4).

Firpo, S. e Pieri, R. (2017). *"Structural change, productivity growth, and trade policy in Brazil, In Structural change, fundamentals, and growth: A framework and case studies.* McMillan, Margaret S.; Rodrik, Dani; e Sepúlveda, Claudia (Eds.). Capítulo 7: 267-292.

Frankel e D. Romer, D.(1999) - *"Does Trade Cause Growth?"* American Economic Review 89(3): 379-399.

Goldar, B. e Chawla, I. (2017) - *Trade Liberalization and Productivity of Indian Manufacturing Firms.* Paper prepared for the IARIW-ICIER

Conference New Delhi, India, November 23-25, 2017.

Goldberg, P., Khandelwal, A. Pavcnik, N. e Topalova, P. (2010) - *"Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India."* Quarterly Journal of Economics 125(4): 1727-67.

Gonzaga, G., Menezes-Filho, N. e Terra, C. (2006). *"Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil,"* Journal of International Economics 68: 345–367.

Guimarães E.A, Motta Veiga, P. e Rios, S. (2018) – *A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação.* CINDES. Série Breves CINDES nº 97. Fevereiro 2018.

Handley, K. (2014) – *Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence.* Journal of International Economics 94(1), 50-66.

Handley, K. e Limao, N. (2015) – *Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence.* American Economic Journal: Economic Policy 7(4), 189-222**.**

Hay, D. (1997) – *"The post 1990 Brazilian trade liberalization and the performance of large manufacturing firms*". IPEA, (Texto para Discussão, 523).

Hidalgo, A. e Mata, D. (2009). *"Produtividade e desempenho exportador das firmas na indústria de transformação brasileira".* Revista de Estudos Econômicos*,* 39.

Kehoe T J, Meza F (2011) - *Catch-up growth followed by stagnation: Mexico, 1950-2010.* Latin America Journal of Economics, 48(2): 227-268.

Krugman, P. (1994) - *The Age of Diminishing Expectations: US Economic Policy in the 1990s.* MIT Press.

Johansson, Å. e Olaberria, E. (2014). *Long-term Patterns of Trade and Specialisation,* OECD Economics Department Working Papers, No. 1136, OECD Publishing, Paris.

Lane, N (2017) - *"Manufacturing revolutions: Industrial policy and networks in South Korea",* Working Paper. ***https://voxdev.org/print/62382***

Lawrence, R. Z. e Wein, D. E. (1999) - *Trade and Growth: Import-led or Export-led? Evidence From Japan and Korea.* NBER Working Paper Series. Working Paper 7264. **Julho 1999.** ***http://www.nber.org/papers/w7264***

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: 64(3).

Muendler, M.A. (2004) – *Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-1998,* CESifo Working Paper, 1148**.**

Melitz, M. J. (2005) - *When and how should infant industry be protected? Journal of International Economics* 66 (2005) 177 – 196.

Muendler, M.A. (2004). "*Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers",* 1986-1998, CESifo Working Paper, 1148.

OCDE (2018) – *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018. Fevereiro 2018.* ***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 69 (1), 245-276.

SAE (2018) – *Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico – Relatório de Conjuntura nº 18.* Março 2018.

Singh, H.V. (2017) – *Trade Policy Reform in India Since 1991.* Brookings India Working Paper 02. Março 2017.

Tang, M.-K. e Wei, S. J. (2009) – *The value of making commitments externally: evidence from WTO accessions.* Journal of International Economics 78 (2): 216-229.

Topalova, P. (2004) - *Trade Liberalization and Firm Productivity: The Case of India.* IMF Working Paper WP/04/28.

Tovar Landa, R. (2016) *30 años de apertura comercial en México: del GATT al Acuerdo Comercial Transpacífico.* El Cotidiano 2016, [Data de consulta: 23 de maio de 2018] Disponível em: ***http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32548630007*.**

Tybout, J. R. (2003). *"Plant- and Firm-Level Evidence on the 'New' Trade Theories."* In Handbook of International Trade, ed. E. Kwan Choi and James Harrigan, chap. 13. Oxford: Basil Blackwell.

Veloso, F., Matos, S., Ferreira, P.C., Coelho, B. (2017) – *O Brasil em comparações internacionais de produtividade: uma análise setorial.* In: Bonelli, R. Veloso, F. e Pinheiro, A.C. (Orgs). A Anatomia da Produtividade no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2017.

Vega, G. e De la Mora, L. (2003) *Mexico's trade Policy: financial crisis and economic recovery in Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges.* Middlebrook e Zepeta, eds. Standford University Press.

Wacziarg, R. e Welch, K. H. (2008). *Trade Liberalization and Growth: New Evidence,* World Bank Economic Review 22 (2): 187-231.

Westphal, L E. e Kim, K S. (1977) - *"Industrial Policy and Development in Korea."* World Bank Staff Working Paper 263.