

# ECONOMIA FECHADA LIMITA A COMPETITIVIDADE DO PAÍS

Os países em desenvolvimento que mais aumentaram sua taxa de crescimento foram aqueles em que é maior o grau de abertura da economia

POR SIMÃO DAVI SILBER

Um dos principais entraves ao desempenho adequado da economia brasileira é a pequena inserção internacional do País nos fluxos de comércio e investimentos diretos internacionais. O problema externo se destaca pelo grau de descolamento do Brasil do padrão médio mundial de inserção internacional. Qualquer comparação indica o País em uma etapa ainda acanhada de integração no mercado mundial com reflexos importantes no acesso a tecnologia, escalas de produção, custo do investimento e competitividade.

Nos países em desenvolvimento, pode-se identificar importante movimento de inserção comercial na economia mundial a partir dos anos 1970, fazendo que a corrente de comércio (exportações mais importações) crescesse de 27,4% do PIB, em 1970, para 65% do PIB, em 2008. No período mais recente, novos atores estão ganhando importância crescente nos fluxos comerciais e os grandes destaques são China e Índia. Qual foi o desempenho brasileiro neste contexto?

O padrão comercial que emergiu da liberalização comercial implemen-

# É fundamental criar um ambiente competitivo e de rentabilidade para os exportadores. - Do ponto de vista de barreiras externas, acesso a mercado é o elemento-chave

tada pelo Brasil a partir do final dos anos 1980 pode ser resumido em um único ponto: o País ainda tem uma economia relativamente fechada aos fluxos comerciais e de investimentos internacionais: em 2008, a corrente de comércio brasileira era de 28,5% do PIB e dos países em desenvolvimento era de 65%.

O ponto central é que os países que mais aumentaram suas taxas de investimento privado foram aqueles que avançaram rapidamente na abertura da economia. O crescimento dos investimentos foi induzido pela elevação da rentabilidade das exportações. Se os investimentos dependessem do mercado doméstico, seriam menores. A promoção às exportações possibilitou incrementar as importações de bens intermediários e de capital a preços menores do que se fossem produzidos domesticamente, elevando a rentabilidade da produção, acelerando o ritmo de difusão tecnológica e aumentando a produtividade total dos fatores. Além disso, o impacto sobre o crescimento da economia foi maior pela existência de mão-de-obra qualificada. São estes os elementos críticos: aumento da taxa de investimento pela ampliação do tamanho do mercado, a importação de tecnologia e a existência de mão-de-obra qualificada para explicar os altos níveis de crescimento dessas economias. Nessas condições, o investimento direto estrangeiro é mais produtivo e as elevadas taxas de lucro da atividade exportadora atraem mais investimentos diretos, já que não dependem da di-

mensão do mercado doméstico. Esse resultado não dependeu de políticas industriais seletivas, de "escolher os vencedores". A política industrial quando bem-sucedida foi utilizada de maneira parcimoniosa utilizando mecanismos que permitiram definir claramente os critérios de desempenho e monitorar os resultados. O ambiente macroeconômico foi estável, criando condições favoráveis ao investimento privado interno.

Dois países de grande porte têm se destacado nas três últimas décadas, pelo seu desenvolvimento rápido: China e Índia cresceram a uma taxa média anual de 10% e 8%, respectivamente. Esses resultados contrastam com o do desenvolvimento brasileiro, onde a taxa de elevação do PIB convergiu para algo próximo a 3,5%. Qual a grande diferença entre esses três países, que possa explicar performances tão díspares? A grande diferença entre eles é em termos de grau de abertura. A China foi o país que conseguiu transformar mais rapidamente sua economia, de uma das mais isoladas do mundo, na economia mais aberta entre os países emergentes. Essa abertura aumentou dramaticamente a concorrência no mercado doméstico e essa concorrência transformou a economia. Os instrumentos relevantes foram: taxa de câmbio desvalorizada, desoneração integral da tributação indireta sobre as exportações e extensão de *dmbwback* a toda a cadeia produtiva, fazendo que as empresas exportadoras tivessem preços mundiais nos insumos. As expor-

tações ficaram mais concentradas em setores de mão-de-obra intensivos, onde a China tem importantes vantagens comparativas. O efeito competitivo da abertura foi dramático: a participação das importações aumentou para 35% do PIB em 2008. No Brasil, esse coeficiente foi de 14,2% no mesmo ano, ou seja, menos da metade. A concorrência aumentou no mercado interno por uma presença maciça de capital estrangeiro. O investimento direto estrangeiro passou de US\$60 milhões, em 1980, para US\$140 bilhões, em 2007.

## ALTERNATIVAS AO MERCOSUL

Os acordos regionais passaram a ter grande importância, nos anos 1990, na economia mundial. Atualmente, metade do comércio é feito dentro de acordos preferenciais e estão se consolidando três grandes blocos regionais no mundo: um na Europa, um nas Américas e um na Ásia. A participação do Brasil em acordos regionais se restringe ao Mercosul, que tem uma dimensão de mercado modesta para as necessidades de expansão das exportações que o País precisa. Devido à morosidade das ne-

gociações multilaterais há necessidade de procurar alternativas de acesso a mercados. A atual rodada de negociação multilateral foi lançada em dezembro de 2001 e, até hoje, ocorreram poucos progressos.

O País necessita de urgente integração na corrente de comércio mundial. A via rápida são os acordos regionais que possibilitariam a ampliação do mercado e das perspectivas de lucro e de investimentos para o setor privado em setores onde o Brasil tem vantagens comparativas. É fundamental criar um ambiente competitivo e de rentabilidade para os exportadores. Do ponto de vista de barreiras externas, acesso a mercado é o elemento-chave. Um efeito colateral favorável e importante é que o acesso aos grandes mercados implica aprimorar as insti-

tuições e aumentar instantaneamente a credibilidade e a atratividade para o investimento.

Entre os inúmeros fatores que explicam o modesto crescimento do PIB brasileiro nos últimos 30 anos está a pequena integração do País na corrente de comércio internacional, reduzindo as oportunidades de investimento e de ganhos de produtividade. No Brasil, a partir dos anos 1980, a redução da taxa de crescimento do estoque de capital e o desaparecimento dos ganhos de produtividade são as principais explicações para a redução da taxa de crescimento da economia que vinha se verificando ao longo de boa parte do século passado. Entre 1930 e 1980, 60% do crescimento do PIB brasileiro é explicado pelo crescimento do estoque de capital, isto

é, de taxas de investimento mais elevadas. Nesse período, o crescimento da produtividade total dos fatores foi relevante, contribuindo com 23% do crescimento observado. Falta ao País investir o suficiente para aumentar a sua capacidade produtiva no ritmo necessário a fim de viabilizar uma expansão maior do PIB.

O ponto central é que o Brasil precisa aumentar a taxa de investimento privado, e isso só será possível pela abertura da economia. O crescimento dos investimentos será induzido pelo aumento da rentabilidade das exportações e pela possibilidade de importações de bens intermediários e de capital a preços menores do que os produzidos domesticamente, acelerando o ritmo de difusão tecnológica e aumentando a produtividade

Foto

# Estamos defasados na corrida pela competitividade internacional. O País destoa, em termos de grau de abertura de sua economia, em qualquer comparação com países emergentes.

total dos fatores. Se os investimentos dependerem somente do mercado doméstico, eles serão menores. O desafio é grande. Reduziu-se dramaticamente a participação brasileira no comércio internacional: em meio século, caiu de 2% para 1,2%. Estamos defasados na corrida pela competitividade internacional. O País destoa, em termos de grau de abertura de sua economia, em qualquer comparação com países emergentes.

Exemplos de política comercial estratégica adequada existem: dois dos setores mais bem-sucedidos no Brasil em termos de competitividade internacional - agroindústria e aviação - dependeram de investimentos de longa maturação em capital humano e pesquisa e desenvolvimento. A partir dos anos 1950, iniciou-se importante investimento em capital humano que culminou com contribuições decisivas em pesquisas e inovações tecnológicas na agricultura e na aviação. Trata-se de investimento de longa maturação e arriscado. O retorno para o País foi elevado: os ganhos de competitividade estão sendo dura-

dos. Essa experiência bem-sucedida indica que não basta imitar, copiar ou proteger determinado setor para transformá-lo em um setor competitivo. É fundamental investir em recursos humanos e pesquisa tecnológica.

A pauta de exportação que está emergindo nos últimos anos é muito diversificada. Por ser um *global trader*, exportamos preponderantemente commodities para Europa e Ásia e manufaturados para as Américas.

Deve-se destacar, no entanto, que as exportações de manufaturados estão muito abaixo do padrão mundial: representam 48% das exportações brasileiras; enquanto a média mundial é 75%; no continente norte-americano, 80%; e na Ásia, 83%. Mesmo um país como o Canadá, com excepcionais recursos naturais, tem exportações de manufaturados que representam 63% do total.

Incentivos gerais seriam os mais adequados para promover as exportações de manufaturados. A desoneração dos investimentos, a ampliação das linhas de crédito para produção e exportação, a promoção das exportações (marketing internacional e formação de marcas no Exterior) seriam mais eficientes. Os setores onde o Brasil apresenta vantagens comparativas têm presença maior de pequenas e médias empresas na atividade exportadora. Promover a associação dessas empresas para ampliar a escala de produção e a produtividade seria uma política muito promissora para incentivar o uso dos fatores de produção abundantes no País. Além disso,

contribuiria para reduzir o elevado número de empresas que têm desistido da atividade exportadora (em média, 3.350 empresas iniciam atividade exportadora a cada ano, mas 2.600 desistem).

Em relação à tarifa aduaneira, ela está baseada na tarifa externa comum do Mercosul e tem amplitude de 0% a 20%, uma média de 12%, com alíquotas crescentes ao longo da cadeia produtiva. Os insumos têm alíquotas de 0% a 12%, os bens de capital, de 12% a 16% e os bens de consumo, de 18% a 20%. São muitas alíquotas, dificultando a administração aduaneira e uma escalada da proteção efetiva, ao longo da cadeia produtiva, privilegiando bens de consumo e de capital. Para máquinas e equipamentos, a tarifa modal é de 14%, bastante elevada, desestimulando os investimentos privados e o crescimento econômico do País. Preços relativos elevados de máquinas e equipamentos dificultam o acesso a novas tecnologias disponíveis no mercado mundial. Como a produção de bens de capital está concentrada em poucos países, a difusão de tecnologia é feita via comércio internacional. Portanto, a redução das tarifas de bens de capital poderia ter efeitos importantes sobre a taxa de crescimento, no aumento da produtividade e na competitividade das exportações brasileiras. No limite, poder-se-ia propor alíquota zero para a importação de bens de capital.

1 Exportações via Porto de Santos a participação brasileira no comércio internacional reduziu-se dramaticamente: em meio século, caiu de 2% para 1,2%

2 e 3 Dois dos setores mais bem-sucedidos no Brasil em termos de competitividade internacional, agroindústria e aviação são exemplos de política comercial estratégica adequada