

Produtividade: qual o papel da política de comércio exterior

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora associada do FGV IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

O artigo apresenta os principais argumentos que justificam a liberalização comercial, em especial de bens intermediários e de bens de capital. É argumentado que para esses setores a liberalização não deve ser pautada pelos acordos comerciais.

A liberalização do comércio de mercadorias

A liberalização comercial, identificada como redução das barreiras às importações de mercadorias, influencia a produtividade através de três canais. O primeiro, associado à teoria das vantagens comparativas, considera o efeito de realocação dos recursos promovido pela mudança nos preços relativos em decorrência da reforma tarifária. A especialização que se segue à reforma leva à concentração dos recursos nos setores que a economia produz de forma comparativamente mais eficiente e, conseqüentemente, a produtividade aumenta. O problema são os efeitos distributivos da realocação, pois, no mundo real, fatores desempregados não são absorvidos imediatamente pelos setores da especialização.

O segundo canal destaca a pressão da concorrência externa. A abertura torna o ambiente mais competitivo, forçando as empresas a procurarem métodos de produção mais eficientes e inovadores, o que eleva a produtividade. Outro efeito é a eliminação de firmas menos eficientes. As firmas que sobrevivem, as mais eficientes em cada setor, irão se expandir, elevando a produtividade da indústria.

O terceiro canal associa a redução nas tarifas de importações ao acesso a insumos e bens de capital com tecnologias mais modernas, que podem contribuir para o aumento da produtividade.

Esse último canal tem sido destacado em estudos empíricos. Um exemplo é o estudo de Lisboa, Menezes Filho e Schor (2010) que avaliam o efeito da liberalização comercial no Brasil sobre a produtividade a partir de dois canais: o efeito competitivo, que leva à busca por eficiência e à eliminação das firmas menos eficientes; e o acesso a insumos mais modernos e mais baratos. Os autores trabalham com uma amostra de 2.072 firmas no período de 1988 a 1998. Analisam os impactos para cada firma da redução nas tarifas de

importação de produtos finais e bens intermediários sobre as margens de lucros das firmas, vendas, custos das matérias-primas, emprego e estoque de capital. Concluem que o efeito dos insumos é mais relevante que o efeito competitivo. O efeito competitivo no mercado do produto final reduz a margem de lucro e, portanto, o efeito sobre a produtividade é incerto. No caso da redução das tarifas sobre bens intermediários o efeito é mais nítido: aumentam as margens de lucro e a produtividade se eleva, especialmente nos setores intensivos em tecnologia e capital.

Não se deve depreender que a redução nas alíquotas de importação dos produtos finais não importa. Do ponto de vista do consumidor, o acesso a bens mais modernos e a preços mais baratos elevam seu bem-estar. No entanto, é preciso considerar a influência de diversos outros fatores como as estruturas de concorrência dos mercados e a capacidade das firmas de incorporar métodos de produção mais eficientes para que o efeito competitivo tenha um efeito positivo sobre a produtividade.

A despeito dessas considerações, a mensagem básica é que existem ca-

nais de transmissão da liberalização comercial sobre a produtividade que operam de forma robusta e justificam a defesa de reformas tarifárias.

O Brasil e as tarifas de importações

A evolução da política de proteção comercial do Brasil mostra que não houve avanços no processo de liberalização, após os anos de 1990. Porém, essa não foi a norma nas principais economias em desenvolvimento. O gráfico 1 compara a evolução da política tarifária do Brasil com algumas das principais economias em desenvolvimento. Observa-se que entre 1996 e 2006, a Índia promoveu a maior redução tarifária (passou de 38,7% para 16,6%, uma queda de 22 p.p.) entre os países selecionados. A partir do final da primeira década dos anos 2000, Peru, Colômbia e

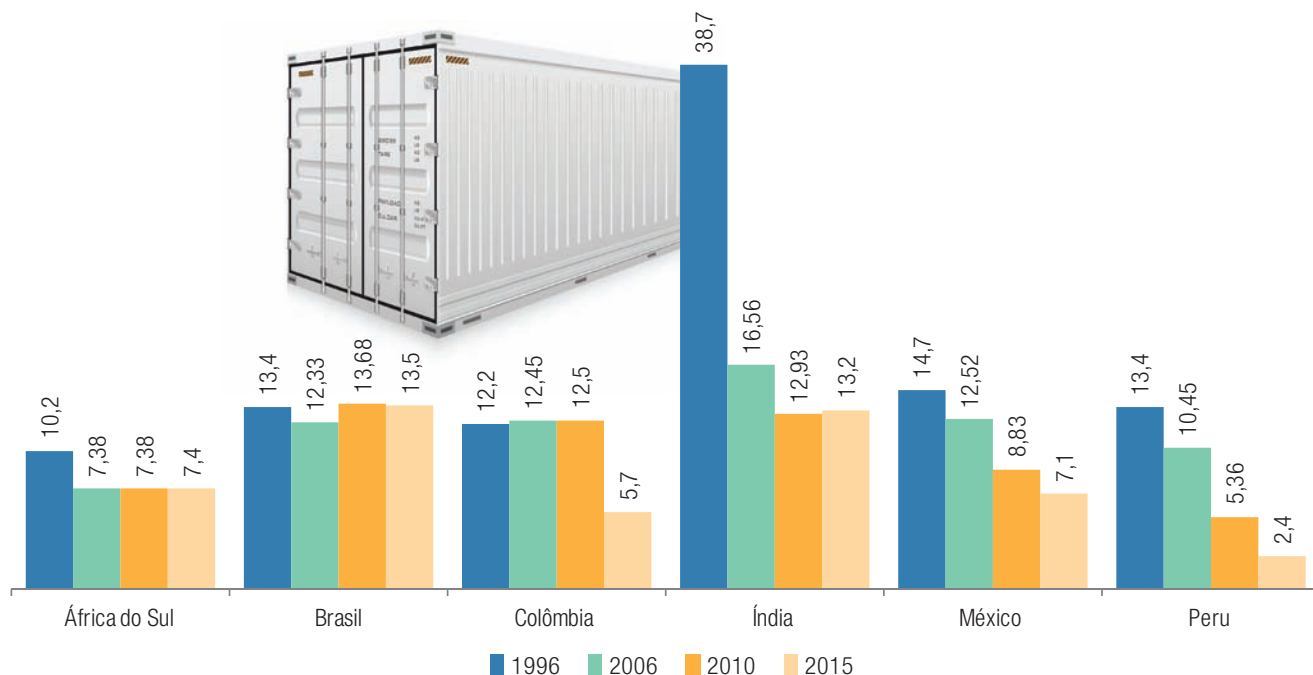
México aceleram seus processos de liberalização, a Índia continua reduzindo suas tarifas, enquanto na África do Sul não há mudanças. No Brasil, contudo, o processo de liberalização retrocede. É o único país entre os selecionados a registrar em 2015 uma tarifa média nominal praticamente igual à de 1996.

Um dos argumentos favoráveis à liberalização comercial, como antes analisado, é a redução nos custos de produção propiciada pelas importações de bens de capital e bens intermediários a preços menores que os vigentes no mercado doméstico. Os gráficos 2 e 3 comparam a evolução das tarifas nominais de importação que os países aplicam multilateralmente nos anos de 1989 e 2014.

Em 1989, Índia e Brasil detinham tarifas muito superiores às dos demais países selecionados. Em consequência, não surpreen-

de que ambos os países tenham liderado a redução das alíquotas incidentes sobre a importação de bens de capital e bens intermediários. Com efeito, a Índia reduziu em 50 p.p. a tarifa de importação para bens de capital e em 70 p.p. a tarifa para bens intermediários, enquanto no Brasil essas reduções foram de 26 p.p. e 32 p.p., respectivamente. Note-se, contudo, que em 2014 a Índia apresentou tarifas menores que as do Brasil, que lidera o ranking das alíquotas mais altas na comparação com os países selecionados: 13,3% para bens de capital e 14,3% para bens intermediários. Ressaltam-se os resultados para Colômbia, México e Peru com tarifas iniciais menores que as do Brasil e que avançam na trajetória da liberalização comercial. Chama atenção o Peru, que se aproxima das tarifas dos Estados Unidos. No

Gráfico 1 Média simples das tarifas nominais de importações (%)



Fonte: WTO (2016).

caso de bens de capital, a tarifa média peruana (1%) é inferior à dos Estados Unidos (1,6%).

Além das tarifas de importações

A relação entre a política de comércio exterior e a produtividade inclui outros componentes que são tão importantes quanto a reforma tarifária. Um se refere à redução nos trâmites administrativos para quem opera no comércio exterior. Esse é um ponto que o país tem avançado e no *ranking* do *Doing Business* do Banco Mundial, num conjunto de 190 países, o Brasil passou da 139ª posição para a 108ª posição entre o relatório de 2018 e o de 2020. O Portal Único do Exportador, o uso crescente de recursos digitais, redução de exigências administrativas, entre outros, explica esse resultado.

É preciso incluir o comércio de serviços, que afeta os custos de produção das mercadorias (infraestrutura, logística, por exemplo), além da crescente importância desse setor no comércio mundial. As novas tec-

nologias de informação têm tornado de forma crescente os serviços antes restritos aos mercados domésticos como comercializáveis no mundo. Um exemplo são os serviços médicos e de educação.

Fechar a economia não ajuda a produtividade, mas os efeitos positivos da liberalização comercial requerem um programa integrado da política de comércio exterior.

Acordos comerciais e liberalização unilateral

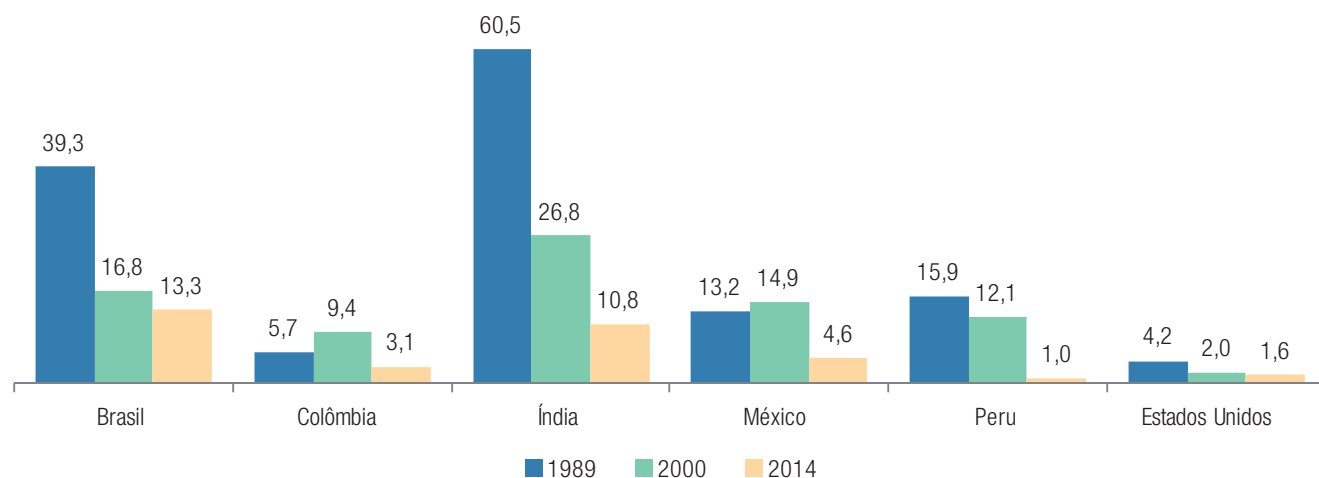
Em artigo publicado em 2018 defendemos que uma reforma tarifária poderia contribuir para o aumento da produtividade. E que o “ideal” seria que ela fosse iniciada com a conclusão do acordo Mercosul-União Europeia. O tamanho da economia do bloco europeu é quase similar ao de uma liberalização unilateral e deslancharia a possibilidade de uma reforma multilateral para evitar desvios de comércio. Ademais como sugerido por Bacha (2016), a reforma deveria ocorrer paralelamente ao compromisso de redu-

ção do “custo Brasil” e com a implementação de medidas para atenuar os custos de ajustamento.

As negociações do acordo Mercosul-União Europeia foram finalizadas em junho de 2019, mas a sua aprovação pelos Congressos dos membros do Mercosul e da União Europeia ainda são incertas. A agenda de acordos comerciais tem avançado com o término das negociações com a Associação Europeia de Livre Comércio (Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia) e possíveis conclusões dos acordos com o Canadá, Coreia do Sul e Japão. Acenos de um possível acordo com os Estados Unidos e a China foram mencionados pelo governo.

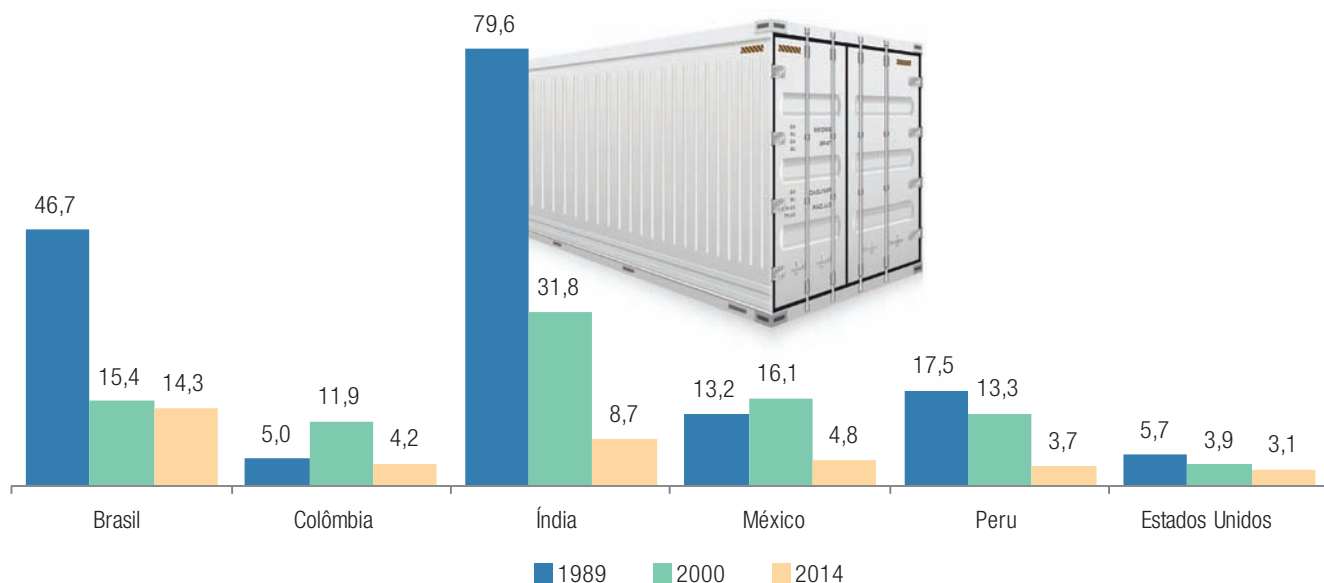
Acordos comerciais da nova geração envolvem temas que vão além de uma abertura comercial. Compromissos em questões de investimentos, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente, entre outros estão presentes. São acordos assinados por governos e pressupõem que sejam condizentes com as diretrizes das políticas de cada país. Vão além de uma mera questão de negócios.

Gráfico 2 Média simples das tarifas nominais de bens de capital (%)



Elaboração FGV IBRE. Fonte: Sistema WITS (2016).

Gráfico 3 Média simples das tarifas nominais de bens intermediários (%)



Elaboração: FGV IBRE. Fonte: Sistema WITS (2016).

Outro aspecto a ser destacado é que os acordos comerciais no tocante aos programas de liberalização permitem negociações que atenuam os custos de ajustamento dos setores que têm maior poder de influência na definição das políticas comerciais. O acordo Mercosul-União Europeia ilustra esse ponto com o cronograma de 15 anos para a liberalização do comércio de automóveis no Mercosul e as exceções ao setor agrícola na União Europeia.

Num cenário em que o sistema multilateral de comércio está paralisado, os acordos preferenciais de comércio bilaterais são o caminho para que os países negociem as barreiras ao comércio. Além disso, alguns compromissos presentes nesses acordos reforçam/obrigam o compromisso doméstico dos países com temas como meio ambiente, proteção ao investimento, propriedade intelectual, por exemplo.

A celebração de acordos comerciais, no entanto, não exclui o tema

da redução dos custos de produção via uma reforma tarifária focada, num primeiro momento, nos bens de capital e bens intermediários. O Brasil já pratica tarifas de importações de bens de capital menores que a tarifa oficial via os “ex tarifários” que são concessões para empresas justificadas pela ausência de produto similar nacional, entre outros motivos.

Consideração final

A liberalização comercial não é garantia de aumento de produtividade da economia, mas a estrutura tarifária do Brasil indica que as elevadas tarifas incidentes sobre bens de capital e bens intermediários em comparação com outros países é um fator que onera os custos de produção.

A proposta de uma reforma tarifária independente de acordos comerciais nesses setores deve ser avaliada junto com medidas que

atenuem os custos de ajustamento dos setores, em especial, do emprego. Os Estados Unidos têm uma legislação “Trade Adjustment Assistance” proposta em 1962 e regularizada em 1974 que trata das medidas compensatórias para setores penalizados com processos de redução tarifária. Não há compensações automáticas e cada caso é analisado separadamente. É uma forma de atenuar as pressões contrárias a uma liberalização. ■

Referências

Bacha, E. (2016). *Integrar para crescer 2.0*. Rio de Janeiro: BNDES, Set. Trabalho preparado para o Fórum Nacional (Sessão especial). Rio de Janeiro: BNDES.

Lisboa, M.B.; Menezes Filho, N.; Schor, A. (2010). The effects of trade liberalization on productivity growth in Brazil: competition or technology. *Revista Brasileira de Economia*, v. 6, n. 3, p. 277-289, Rio de Janeiro: FGV, setembro.

Pereira, L.B.V.P. (2018). Abertura comercial e produtividade. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jan/fev/março, n. 134.