

# Abertura comercial e produtividade\*

Lia Baker Valls Pereira

Pesquisadora da FGV/IBRE e professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj

O elo entre liberalização comercial e produtividade é um dos pontos de dissenso na literatura econômica. A experiência de diversos países na década de 1990 mostrou que programas de abertura comercial não garantem necessariamente o aumento de produtividade. Nenhum estudo, porém, concluiu que “fechar” a economia eleva a produtividade.

Na *Conjuntura Econômica* de janeiro último publicamos o artigo “O Brasil é uma economia fechada?”. Independente de controvérsias sobre a interpretação do grau de abertura da economia, chamamos a atenção para o descompasso da política comercial brasileira em relação aos principais países em desenvolvimento. Após a rodada de redução tarifária dos anos de 1990, os países avançaram na liberalização e o Brasil estagnou, conforme mostra o gráfico

O objetivo do artigo é contribuir para o debate sobre a proposta de uma nova rodada de liberalização como um dos componentes da agenda para o aumento da produtividade da economia brasileira a partir da análise dos estudos mais recentes da literatura.



## Liberalização comercial e produtividade

Na literatura econômica, a liberalização comercial identificada como redução das barreiras às importações de mercadorias influencia a produtividade através dos seguintes canais. O primeiro, associado à teoria das vantagens comparativas, considera o efeito de realocação dos recursos promovi-

do pela mudança nos preços relativos com a reforma tarifária. A especialização que se segue irá concentrar os recursos nos setores que a economia produz de forma comparativamente mais eficiente e, logo, a produtividade aumenta. O problema são os efeitos distributivos da realocação, pois no mundo real fatores desempregados não são absorvidos imediatamente (ou nunca são) pelos setores da especialização, o que dificulta do ponto de vista político a implementação de um programa de liberalização. Além disso, após a realocação dos recursos nada garante que a produtividade continue a crescer.

O segundo destaca a pressão da concorrência externa. A abertura torna o ambiente mais competitivo. Força as empresas a procurarem métodos de produção mais eficientes e inovadores, o que eleva a produtividade. Grossman e Helpman (1990) chamam a atenção, porém, que a expectativa de uma possível redução nos lucros pelo aumento da concorrência pode levar a comportamentos defensivos que inibem o processo de inovação. Outro efeito da concorrência é a eliminação de firmas menos eficientes. As firmas que sobrevivem, as mais eficientes em

cada setor, irão se expandir, o que eleva a produtividade da indústria. Não é garantido, porém, que as firmas sobreviventes entrem numa trajetória de crescimento da produtividade.

O terceiro 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.

O que concluem os estudos empíricos? Na literatura internacional, destaca-se o artigo de Rodriguez e Rodrik de 2001 que através do estudo das experiências de liberalização de diversos países criticam a validade dos estudos que encontram uma relação positiva entre liberalização e crescimento ou produtividade.<sup>1</sup> Posteriormente, Rodrik e outros (2002) ressaltam que o ambiente institucional é mais relevante do que a liberalização em si na promoção do crescimento.

Em 2008, um estudo publicado por Esteveordal e Taylor (2008) avança no esclarecimento dos efeitos

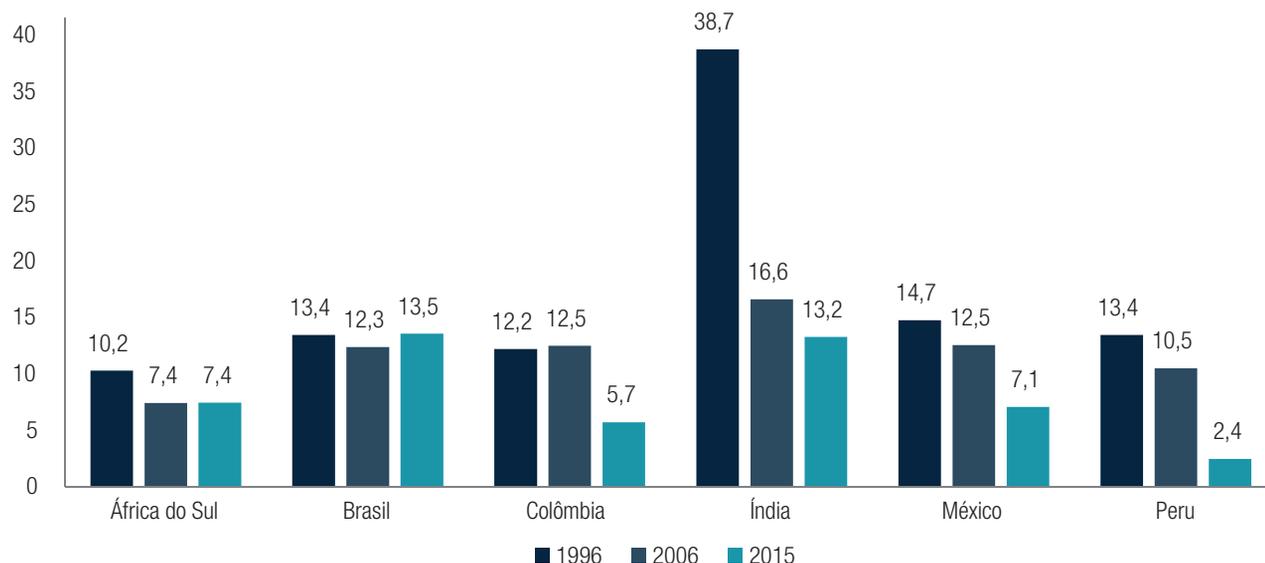
## A política de importações brasileira embutia medidas que estimulavam práticas rentistas através dos regimes especiais de importações

da liberalização. Os autores também criticam os estudos sobre reformas comerciais. Os modelos econométricos são mal especificados, os indicadores são mal construídos e as perguntas mal formuladas. Consideram que a pergunta correta é: a taxa de crescimento acelera mais rapidamente num país que liberalizou (grupo

de tratamento) comparado com um país que não liberalizou (grupo de controle)? É comparado o período de 1975-1989 com o de 1990-2004 numa amostra de 49 países que incluem países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os autores concluem que a redução nas tarifas de importações de bens de capital e bens intermediários acelera o crescimento do produto em 1% ao ano, mas que a correlação entre crescimento e liberalização é pouco significativa para bens de consumo.

No caso do Brasil, Lisboa e outros (2010) estudam o efeito da liberalização comercial sobre a produtividade a partir de dois canais: o efeito competitivo que leva à busca por eficiência e a 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 importações incidentes

**Média simples das tarifas nominais de importações (%)**



Fonte: [www.wto.org](http://www.wto.org).

tes sobre os 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 o efeito sobre a produtividade é incerto. No caso da redução das tarifas sobre bens intermediários, aumentam as margens de lucro e a produtividade aumenta, em especial nos setores intensivos em tecnologia e capital.

Os estudos citados chamam atenção que um programa de liberalização comercial deve estar atento não só aos níveis tarifários, como também para a estrutura de proteção. O argumento não é novo, mas a utilização de metodologias mais recentes ajuda a consolidar a importância da redução nos custos de produção e incorporação de novas tecnologias propiciada por uma reforma tarifária e seus efeitos na produtividade.

Não se deve desprender desses estudos que a redução nas alíquotas de importações dos produtos finais não é relevante. Do ponto de vista do consumidor, o acesso a bens a preços mais baratos eleva o seu bem-estar. Ademais, outros fatores que influenciam as estruturas de concorrência e capacidade de incorporar métodos de produção mais eficientes podem ser requeridos para melhorarem o efeito sobre a produtividade via o efeito competitivo. Não é negada, portanto, a importância dos fatores institucionais ou de outras variáveis que possam afetar a capacidade das firmas de reagirem na direção de maior eficiência após um programa de liberalização tarifária. No en-

---

No plano internacional,  
crescem as demandas  
por proteção e críticas  
aos acordos preferenciais  
de comércio nos países  
desenvolvidos endossados  
pelo presidente dos EUA

---

tanto, a mensagem básica dos estudos recentes é que alguns canais de transmissão da liberalização sobre a produtividade operam de forma mais robusta e justificam a defesa de reformas tarifárias.

### O caminho das reformas

Os estudos esclarecem a relação entre liberalização e produtividade. É preciso entender, porém, sob que circunstâncias os governos promovem reformas comerciais.

Reformas estruturais ocorrem em momentos de crises severas quando a capacidade dos grupos que extraem rendas extras de regulações pouco transparentes e/ou posições monopolistas diminui. Essa proposição foi testada por Ranciere e Tornell (2016) para um conjunto de 133 países no período de 1970-2010. Os autores destacam a relação entre crises (recessão e/ou inflação alta e ascendente) com as reformas comerciais unilaterais para um conjunto de 67 países. O resultado foi positivo para 48 países,

sendo que 18 países eram da América Latina, inclusive o Brasil. Em adição, exceto o Chile, todas as reformas na América Latina ocorreram na vigência de regimes democráticos.

Castelan (2010) analisa os fatores domésticos que influenciaram na construção do consenso em relação à Reforma Tarifária do Brasil em 1991. No plano das ideias, a partir do início da década de 1980, vários autores defendiam o fim do modelo de substituições de importações e a importância de uma “inserção competitiva” do Brasil, como o novo motor de crescimento do país.<sup>2</sup> A “inserção competitiva” requeria maior exposição à concorrência internacional para que o aumento da produtividade levasse ao crescimento das exportações. Adicionalmente, a redução tarifária iria ajudar no combate à inflação, que era a questão prioritária no final dos anos de 1980.

Observa-se que a política de importações brasileira embutia medidas que estimulavam práticas rentistas através dos regimes especiais de importações, o que nos leva ao referencial proposto por Ranciere e Tornell.<sup>3</sup> Os regimes especiais transferiam renda para setores empresariais com a renúncia fiscal e aumentavam os gastos com divisas, num cenário de crise fiscal e restrições cambiais.<sup>4</sup> O protecionismo prejudicava a competitividade da indústria e a estabilidade macroeconômica, sendo guiado por critérios onde o poder de pressão dos grupos da sociedade definia a lógica da sua estrutura.

Em relação aos condicionantes externos, cresceram os questionamentos quanto às diretrizes da política comercial do Brasil, em especial pelos Estados Unidos.<sup>5</sup> Ao mesmo

tempo as negociações da Rodada Uruguai (1986-1994) requeriam compromissos de liberalização. Os países em desenvolvimento implementaram programas de abertura comercial e o Brasil ficou isolado na sua posição de resistência aos compromissos da Rodada Uruguai.

O novo governo empossado em 1990 encontrou os condicionantes favoráveis para a reforma comercial. A Reforma de 1991 foi uma iniciativa unilateral, mas num contexto de liberalização multilateral (Rodada Uruguai) e regional (Mercosul)

O protecionismo comercial voltou a ser destacado a partir dos anos 2011/2012 com a adoção de medidas pelo governo brasileiro, como requisitos de conteúdo local, elevação de alíquotas de importações para produtos selecionados, entre outras justificadas em parte pelo objetivo de “adensar as cadeias de valor doméstica” e como uma das respostas à crise mundial. Diversos autores criticaram essas diretrizes. A política comercial vigente impede a inserção do país nas cadeias globais de valor que são parte integrante da nova configuração da produção mundial (Canuto e outros, 2015). A estrutura de proteção e a política industrial do Brasil oneram os custos de produção da indústria e dificultam a melhora da sua produtividade (Araujo Jr, 2015). Além disso, o uso constante de ex-tarifários (concessões temporárias de redução nas alíquotas de importações de bens de capital, a partir de pleitos das empresas) torna a política de proteção pouco transparente. A apropriação rentista está presente com os *lobbies* em defesa de práticas generalizadas de conteúdo local e desonerações fiscais de caráter seletivo.

---

## A política comercial vigente impede a inserção do país nas cadeias globais de valor que são parte integrante da nova configuração da produção mundial

---

No tocante aos condicionantes externos, é preciso distinguir dois momentos. A crise mundial de 2008 coincidiu com a paralisação das negociações da Rodada Doha. Os Estados Unidos intensificaram sua agenda de acordos comerciais preferenciais bilaterais e lançaram duas iniciativas de caráter regional (Transpacífico e Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento com a União Europeia). Nesse contexto, é enfatizada a agenda limitada de acordos comerciais do Brasil que teria privilegiado os acordos Sul-Sul, a partir de 2002.

A eleição de um novo presidente dos Estados Unidos no final de 2016, com uma plataforma protecionista e contrária à realização de acordos comerciais, as turbulências provocadas pela saída do Reino Unido da União Europeia e o apoio crescente em alguns setores dos países desenvolvidos a movimentos antiglobalização geram incertezas em relação ao futuro da agenda comercial (Obstfeld, 2016).

Como se comparam os condicionantes do ano de 2016 com os vi-

gentes em 1990? A crise econômica como facilitadora da reforma está presente e se expressa na queda do produto interno bruto por dois anos seguidos (2015/2016), sendo priorizada a questão do ajuste fiscal da economia. Como no final da década de 1980, a liberalização comercial nunca é consensual, mas o viés protecionista da política comercial após 2011 passou a ser criticado por diversos autores como um dos fatores que dificultam o crescimento da produtividade. Entretanto, no cenário internacional, o fracasso da Rodada Doha e as críticas aos acordos comerciais são desfavoráveis a movimentos de liberalização negociados e distanciam o momento atual dos anos de 1990.

O Brasil se atrasou na agenda de liberalização comercial em relação a outros países em desenvolvimento com características similares. A proposta de uma reforma tarifária unilateral, na hipótese de crescentes dificuldades para a realização de acordos, irá exigir a construção de um arcabouço que minimize os custos da liberalização e maximize seus benefícios.

Cindes e CDPP (2016) e Bacha (2016) sugerem algumas diretrizes para a liberalização comercial. Do nosso ponto de vista as principais são: implementação concomitante de medidas que reduzam o custo Brasil, como reformas tributária, trabalhista, melhora na infraestrutura; ter um cronograma anunciado com antecedência da redução das alíquotas que deve começar com os bens intermediários e bens de capital; e medidas de atenuação dos custos de ajustamento do trabalho.

Em relação a essa última, uma breve nota. As medidas clássicas de

atenuação dos custos de ajustamento do trabalho se referem às redes de proteção social na forma de seguro-desemprego e acesso a uma rede pública de saúde e de educação eficientes. No entanto, isso não é suficiente, pois algumas tarefas e/ou segmentos produtivos podem ser eliminados no processo de liberalização comercial. Políticas de “trampolim” (Obstfeld, 2016) que auxiliam o trabalhador a se realocar em outras atividades, através de programas específicos de aconselhamento e oferta de treinamento para novas posições no mercado de trabalho e que já existem em vários países desenvolvidos devem ser avaliados para o caso brasileiro.

## Conclusões

O Brasil passa por uma recessão econômica desde 2015 onde a questão do ajuste fiscal é priorizada. No plano internacional, crescem as demandas por proteção e críticas aos acordos preferenciais de comércio nos países desenvolvidos endossados, em especial, pelo presidente eleito dos Estados Unidos. Ademais, a OMC está fragilizada com os poucos resultados obtidos pela Rodada Doha.

É viável politicamente uma reforma tarifária unilateral? Nossa mensagem é que, como em 1991, uma reforma tarifária pode contribuir para o aumento da produtividade. O “ideal” seria que fosse iniciada com a conclusão do acordo Mercosul (ou só Brasil) com a 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. Na ausên-

cia desse acordo, a sugestão é que o primeiro passo seja o de eliminar as distorções que foram sendo introduzidas desde 1995 na forma de tarifas (voltar ao teto máximo de 20%) e barreiras não tarifárias. Em seguida, uma reforma gradual com a redução de tarifas incidentes sobre bens intermediários e de capital e com produtos finais onde se identifiquem ganhos de produtividade mais imediatos. Como Bacha sugere (2016), a reforma deve ocorrer paralelamente ao compromisso de redução do “custo Brasil” e com a implementação de medidas para atenuar o custo de ajustamento.

A reforma tarifária deve estar inserida, portanto, num programa geral de melhora da produtividade para que se atenuem os argumentos contrários a um avanço no processo de liberalização comercial. 

---

\*Este artigo reproduz e sintetiza o Texto para Discussão do IBRE disponível em [www.portalibre.fgv.br](http://www.portalibre.fgv.br) na seção da Economia Aplicada no item Estudo do Setor Externo.

<sup>1</sup>Os autores criticam os indicadores de proteção e a metodologia utilizada.

<sup>2</sup>Castelan cita vários autores. Destacamos o texto de Frisch e Franco (1989).

<sup>3</sup>Um exemplo seria a Lei do Similar Nacional, que permitia isenção de tarifa quando fosse comprovado que não havia produção doméstica, dificuldade de entrega no prazo, entre outros. O sistema, no entanto, era pouco transparente e acabava respondendo às pressões das empresas mais fortes.

<sup>4</sup>Segundo Kume (1990), entre 1977 e 1985, 69% das importações entravam por algum regime especial.

<sup>5</sup>Em 1988, o Brasil foi citado junto com o Japão e a Índia, como um dos países que mais prejudicavam os interesses dos Estados Unidos no campo comercial, de investimentos, serviços e propriedade intelectual. Em adição, o Brasil liderou a lista dos países mais investigados nos Estados Unidos em relação ao uso de subsídios nas exportações (Pereira, 2006).

## Bibliografia

ARAUJO, JR. J.T. O enigma da política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 3 (140), p. 461-474, jul.-set./2015.

BACHA, E. *Integrar para crescer 2.0*. Preparado para o Fórum Nacional BNDES, 2016.

CANUTO, O.; FLEISCHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The curious case of Brazil's closedness to trade. *VOX CEPR's Policy Portal*. Disponível em: <http://voxeu.org/article/brazil-s-closedness-trade>, publicado em 11 jan. 2015.

CASTELAN, D.F. A Implementação do Consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 563-604, jul./dez. 2010.

CINDES (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento) e CDPP (Centro de Debates de Políticas Públicas). *A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial*. Texto para Discussão CINDES. Disponível em: <<http://www.cindesbrasil.org/>>, jun. 2016.

ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR, A. Is the Washington Consensus dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s-2000s. *Review of Economics and Statistics*, v. 95, n. 5, p. 1.669-1.690, 2013.

LISBOA, M.B.; MENEZES FILHO, N.; SCHOR, A. 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, set. 2010.

OBSTFELD, M. Get on track with trade: Trade raises productivity but may hurt some unless policies redistribute the benefits. *Finance & Development: A quarterly publication of the International Monetary Fund*, v. 53, n. 4, p. 12-16. Dec. 2016.

PEREIRA, L.V.P. Brazil trade liberalization program em coping with trade reforms. In: CORDOBA, S.F. de; LAIRD, S. (Eds.). *A developing-country perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*. England: Palgrave MacMillan, 2006.

RANCIERE, R.; TORNELL, A. Why do reforms occur in crises times? *Working Paper*, n. 16-19. USC Dornsife Institute for New Economic Thinking, 2016.

RODRIGUEZ, F.; RODRIK, D. Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to cross-national evidence. In: BERNANKE, B.S.; ROGOFF, K. (Eds.). *NBER Macroeconomics Annual 2000*, v. 15. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c11058>>. 2001.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, TREBBI, F.A. Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *NBER Working Paper*, n. 9305. Oct. 2002.