

BREVES NOTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 1/ Edição 3
ISSN 2595-5950

Novembro/2018

BREVES NOTAS

É uma iniciativa da Secretaria de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). A publicação tem como propósito suscitar o debate entre agências governamentais que compartilham responsabilidades nos temas tratados. Os textos tomam por base consensos acadêmicos internacionais sobre temas relevantes de políticas públicas e, em particular, sobre questões da agenda de reformas microeconômicas.



A política comercial, estratégias de abertura e seus determinantes políticos ¹

1. Política comercial e política econômica

A política comercial é o conjunto de normas de um país que disciplina as trocas de bens e de serviços realizadas por agentes econômicos locais com o resto do mundo, assim como as transferências de recursos financeiros referentes a essas transações. Ela se compõe de vários instrumentos (*policy instruments*), os quais terão ao menos um dos seguintes efeitos: afetarão os custos dos bens/serviços transacionados, determinarão as características mínimas aceitáveis daquilo que se deseja importar, ou definirão procedimentos administrativos para a liberação das importações.

Dentre os instrumentos de política comercial, destacam-se: impostos sobre a importação e a exportação, restrições quantitativas de importações (quotas), padrões técnicos e padrões sanitários e fitossanitários requeridos dos bens importados, estabelecimento de preços mínimos de bens específicos para fins de importação e requisitos para emissão de licença de importação.

Além dos instrumentos que incidem “na fronteira”, há ainda uma série de medidas cujo efeito sobre os fluxos comerciais se dá aquém-fronteiras (*behind-the-border*). São regulações ou políticas públicas que (i) afetam o grau de concorrência na economia doméstica, (ii) regulam o investimento estrangeiro no país, (iii) restringem a participação de fornecedores estrangeiros nos processos de compras governamentais, e (iv) subsidiam produtores locais que concorrem com importados. Essas medidas compõem o elenco de política comercial, pois tendem a impactar os fluxos de importação e exportação.

A política comercial afeta a transmissão dos sinais de preços entre a economia mundial e a doméstica. Assim, influencia as decisões privadas concernentes à alocação de recursos escassos entre setores e regiões do país, aos níveis de produção das firmas, ao investimento e ao consumo. Ademais, influencia o grau de exposição das firmas locais à competição, afetando os preços e a qualidade dos produtos e serviços por elas produzidos e o estímulo à inovação e à adoção de novas tecnologias.

Em função desses impactos, a política comercial está localizada no domínio das políticas macro e microeconômica. É parte da política macroeconômica na medida em que contribui para controlar a inflação, estimular a produtividade, o crescimento e o emprego e equilibrar o balanço de pagamentos. Além disso, integra o rol de políticas microeconômicas uma vez que impacta o nível de concorrência enfrentado pelas

¹ Esta é a primeira de uma série de três edições do boletim *Breves Notas de Política Públicas* que tratarão do processo de abertura comercial. Este documento está disponível em <https://goo.gl/UcXGtF>

firmas locais e sua disposição a inovar. É essencial, por conseguinte, que a política comercial seja consistente com os objetivos gerais da política econômica nacional.

Uma política econômica comprometida com a manutenção de baixos índices inflacionários, com o crescimento da produtividade dos produtores locais e com o aumento da disponibilidade de bens, serviços e tecnologias de melhor qualidade a menores preços para todas as firmas e famílias locais exige uma política comercial voltada a promover maior integração do país nos fluxos globais de comércio, o que somente é possível por meio da promoção da abertura da economia doméstica. Uma maior integração não significa aumentar apenas as exportações, mas também as importações, que são elementos essenciais para baixar os custos locais de produção e melhorar a especialização das firmas e a qualidade do que produzem.

2. Abrir a economia é uma necessidade

Existe um razoável consenso técnico e político de que barreiras às importações, via de regra, geram queda da produtividade e do bem-estar e que, por conta disso, nos países mais fechados ao comércio, o PIB cresce menos, a inflação, o desemprego e a pobreza são mais altos, as empresas são menos competitivas e inovadoras e os trabalhadores são menos qualificados. Por outro lado, quanto mais aberto o país, mais integrado à economia global, mais especializado na produção do que é mais rentável, mais dinâmicas as empresas e mais eficientes os trabalhadores.

Num país complexo e marcado por desigualdades, a construção dos melhores incentivos ao incremento da produtividade total dos fatores é o mais importante bem público a ser gerado pela ação do governo. Nesse sentido, não deve haver dúvidas de que o protecionismo é um estorvo e a abertura é um “interesse público”.

O consenso referido parece ter chegado ao Brasil. Especialistas, formadores de opinião e até mesmo as associações empresariais têm repetido que é hora de o país realizar uma significativa abertura comercial. Publicações recentes da OMC (2017), da OCDE (2018), do Banco Mundial (2018), do BID (2018) e da própria SAE (2018) demonstram que as barreiras às importações prevaletentes no país são muito superiores às aplicadas pela grande maioria dos países em desenvolvimento, mesmo levando em conta níveis de renda e o tamanho da população. Até mesmo entidades sindicais do empresariado – CNI, Fiesp, Abimaq e IED, para citar apenas algumas – têm adotado

um discurso em prol da abertura comercial, mesmo se cautelosa e condicionada às agendas de redução do “custo Brasil” e de negociações bilaterais e regionais de comércio.

3. Qual a melhor estratégia de liberalização?

No entanto, se é verdade que existe um relativo consenso quanto à necessidade de abrir a economia brasileira, não há concordância quanto à melhor estratégia para fazê-lo.

Existem várias formas de se abrir a economia ao comércio internacional. De forma simplificada, podemos classificá-las entre abordagem unilateral e abordagem negociada (por meio de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais). Há vantagens e desvantagens em cada modo de abertura escolhido. Se, por um lado, a via unilateral garante maior controle do governo do país quanto ao *timing*, escopo, intensidade e sequenciamento das medidas liberalizantes; por outro, a via da negociação de acordos pode garantir acesso preferencial às exportações e conduzir a um processo de integração mais profundo, duradouro, e que vá além de reduções tarifárias.

Embora as discussões levem a crer que as opções são excludentes, em realidade elas se complementam. As tarifas médias mundiais vêm caindo (inclusive em função de decisões unilaterais de diversos governos) e acordos de comércio continuam a ser feitos – especialmente para tratar de novos temas regulatórios aquém-fronteiras. Países que assinam acordos têm, em geral, tarifas MFN² mais baixas do que aqueles que não o fazem tão intensamente. É possível conciliar os benefícios das duas abordagens em uma estratégia³ de abertura comercial. Essa foi, inclusive, a abordagem adotada na década de 1990 pelo Brasil (Moreira e Sousa, 2017) e por países como Colômbia e México (Lopes e Carvalho, 2010), Austrália, Nova Zelândia e Chile.

4. Instituições, grupos de interesse e ideias

Esse dissenso quanto à melhor estratégia de abertura comercial para o Brasil precisa ser analisado pelo clássico determinante da política comercial: a interação entre grupos (com **interesses** distintos e **ideias** conflitantes sobre os assuntos públicos) mediada pelas regras vigentes (**instituições**). De acordo com esse quadro referencial, é fácil entender que os contornos de cada tentativa exitosa ou frustrada de abertura comercial resultarão das interações estratégicas entre agentes políticos e representantes de grupos da sociedade orientados por valores e por interesses nem

² Tarifa “Nação Mais Favorecida”, MFN na sigla em inglês, é aquela aplicada por um país sobre importações de bens provenientes de países com os quais não tem acordos preferenciais de comércio.

³ Este ponto será abordado em maior profundidade na edição 5 do boletim *Breves Notas de Políticas Públicas*.

sempre consistentes entre si e submetidos a distintas (ou variadas) restrições institucionais. Vejamos, a seguir, como operar essa análise.

Primeiro, as ideias. A política comercial é marcada pelo magnífico *insight* de David Ricardo de que todo indivíduo e todo país é potencialmente beneficiado pela abertura ao comércio internacional.

Os ganhos de comércio [*gains from trade*] dependem da liberdade dos agentes econômicos para transacionar com o resto do mundo. Quanto mais livres eles forem, mais intensas serão as trocas, maior a interdependência comercial, produtiva e financeira do seu país com o resto do mundo e maiores as economias para as firmas e as famílias locais. Maiores também os estímulos ao investimento produtivo e à inovação.

Firmas e trabalhadores estariam em contínuo processo de ajuste de suas funções de produção e de consumo. Esse ajuste adviria das facilidades e das pressões resultantes das variações de custos e preços relativos, típicas de um mercado livre e integrado globalmente. Esse processo comporta perdas relativas nos planos individuais (quebra de empresas menos eficientes, desemprego temporário, migrações), mas seria exitoso no agregado da economia (mais crescimento da produtividade e do produto com equilíbrio das contas externas).

Há, no entanto, aqueles que enxergam falhas estruturais de mercado que limitariam a extensão dos ajustes previstos pelos defensores da liberdade de comércio.⁴ Entre esses críticos “estruturalistas” do liberalismo econômico há, por exemplo, uma visão arraigada de que um país só se desenvolverá quando passar a produzir a maior parte das manufaturas que consome.

Eles ignoram evidências consistentes de que o nível de desenvolvimento de um país é determinado pelo nível médio de produtividade e não pelo que nele se produz⁵.

O potencial de abrangência da agenda liberalizante dependerá, de um lado, do poder de influência dessas ideias liberais e, de outro, da capacidade do quadro institucional do país de garantir a prevalência do interesse público sobre os interesses privados.

Entram em cena os grupos de interesse. A mera antecipação dos ganhos e das perdas resultantes da liberalização estimula a formação e a ação de grupos de interesse demandantes de protecionismo. Eles pressionam os agentes governamentais em prol do estabelecimento ou manutenção de barreiras ao comércio (tarifas, regras de conteúdo local, regras de

origem, custos alfandegários, etc). Essas barreiras lhes garantem “rendas de privilégio” (*quasi-rents*) que dificilmente seriam realizadas em condições de livre mercado e jamais poderiam ser expandidas para todos.

Os agentes públicos, submetidos às regras vigentes, podem ceder a pressões políticas por proteção ou a elas resistir.

Se o país como um todo é prejudicado pelas barreiras comerciais, por que elas seriam mantidas pelas decisões dos governantes? Uma possibilidade é que os decisores – políticos eleitos ou técnicos do governo – sejam suscetíveis aos argumentos estruturalistas. Prevalceria, entre eles, uma mentalidade segundo a qual exportar seria melhor do que importar, as firmas locais se desenvolveriam via proteção doméstica, e a abertura da economia nacional às importações só poderia ser aceita como troca pela abertura de algum mercado às exportações do país.

Outra possibilidade é que os governantes sejam suscetíveis às pressões políticas dos que buscam rendas de privilégio: a prevalência dos interesses privados sobre o interesse geral da sociedade deriva do próprio quadro institucional – o conjunto de regras que norteiam o processo de decisão da política comercial, inclusive as que tratam da nomeação dos políticos e técnicos de carreira que participarão de sua elaboração.

Vejamos as instituições. Cabe diferenciar ao menos dois âmbitos de regulação do comércio importantes para a nossa análise – o externo e o doméstico. É da própria natureza do comércio internacional ser regulado por acordos entre países ou blocos de países, assim como por compromissos com organismos multilaterais, particularmente a OMC–Organização Mundial do Comércio. Regras internacionais podem reduzir o grau de liberdade dos governos para manejar instrumentos de política comercial.

No flanco doméstico, diversas regras regem a estrutura e a dinâmica do processo decisório da política comercial—os papéis do Legislativo e do Executivo, a indicação política das autoridades responsáveis por gerir ou alterar os instrumentos de política comercial, o grau de fragmentação do processo decisório governamental, o nível de institucionalização da participação de agentes privados nesse processo – ou a sua porosidade em relação ao setor privado. Esse quadro institucional determinará em que medida interesses privados e corporativos tenderão a

⁴ Ver particularmente Arndt (2000).

⁵ Para o caso brasileiro em perspectiva comparada, ver Veloso et al (2017).

prevalecer sobre alguma noção dos interesses mais gerais da sociedade, o "interesse público"⁶.

5. A abertura comercial como resultante de um jogo político-institucional

Por tudo o que foi dito acima, a interação entre grupos (com **interesses** distintos e **ideias** conflitantes sobre os assuntos públicos) mediada pelas regras vigentes (**instituições**) nos permite analisar tentativas de liberalização exitosas e fracassadas. Serve-nos, inclusive, para explicar a ausência de ímpeto político para abrir a economia. O Brasil se encontra, há décadas, aprisionado em um equilíbrio subótimo marcado por exagerado protecionismo (tarifário e não-tarifário), que contrasta com a consistente liberalização do comércio global, principalmente de bens industrializados, iniciada ainda em 1945. Para que possamos nos abrir de fato para o mundo e auferir os altos ganhos de comércio que ainda nos aguardam é preciso mudar, pelo menos, um dos eixos (ideias, instituições ou interesses) a fim de perturbar o atual equilíbrio.

REFERÊNCIAS

ARNDT, Heinz W. 2000. "The Origins of Structuralism". In: J. Frieden *et alli* (eds.), *Modern Political Economy and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.

BID/Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2018. "Ligue os pontos: um roteiro para uma melhor integração da América Latina e o Caribe". (Monografia do BID)

BANCO MUNDIAL. 2018. "Emprego e crescimento: a agenda da competitividade." Brasília, mimeo.

DORNBUSCH, Rudiger. 2000. "The Case for Trade Liberalization in Developing Countries". In: J. Frieden *et alli* (eds.), *Modern Political Economy and Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.

LOPES, Renata R.; CARVALHO, Carlos E. 2010. "Acordos bilaterais de comércio como estratégia de inserção regional e internacional do Chile". *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2.

MOREIRA, Mauricio M.; SOUSA, Filipe L. de. 2017. "Política Comercial em 2019: Retomando a abertura interrompida?" *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Julho-Setembro

OCDE/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2018. "Relatórios econômicos OCDE: Brasil". Fevereiro de 2018.

OMC/Organização Mundial do Comércio. 2017. *Trade Policy Review -- Brazil*. WT/TPR/G/358. Genebra, OMC. Disponível em <https://goo.gl/kExHjS>

SAE/Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2017. "Uma Agenda de Produtividade: O desenvolvimento como interesse público". Relatório de Conjuntura N° 2. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em <https://bit.ly/2yJfvEB>

SAE/Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. 2018. "Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico". Relatório de Conjuntura N° 3. Brasília, Secretaria Geral da Presidência da República. Disponível em <https://bit.ly/2DdLjp4>

VELOSO, Fernando A.; MATOS, Silvia Maria; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; COELHO, Bernardo Pereira. 2017. "O Brasil em comparações internacionais de produtividade: uma análise setorial". In: VELOSO, Fernando; BONELLI, Regis; CASTELAR, Armando. "Anatomia da Produtividade no Brasil". Elsevier Brasil.

⁶ Ver, a esse respeito, SAE 2017

EQUIPE RESPONSÁVEL

Carlos Pio, Ana Paula Repezza, Eduardo Leoni,
Rebeca Gouget, Luís Gustavo Montes e André Maia