



Universidade de Brasília

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE DAS NAÇÕES
E O COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Giovanna Nicácio Ferreira Lobo

Brasília – DF

Dezembro, 2019

Giovanna Nicácio Ferreira Lobo

**DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE DAS NAÇÕES
E O COMÉRCIO INTERNACIONAL**

**Monografia apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Econômicas.**

Orientador: Prof. Dr. Flávio Tósi Feijó

**Banca Examinadora: Prof. Dr. Pedro Henrique
Zuchi da Conceição**

Brasília – DF

2019

RESUMO

O comércio provou ser um poderoso motor de crescimento no mundo todo, mas nem todos os países se beneficiaram igualmente. Apesar de muito esforço para usar a política comercial como catalisador de exportações, muitos países em desenvolvimento não conseguiram atingir esse sucesso: quadro de exportação sustentável e crescimento econômico. Mesmo com o benefício do acesso preferencial ao mercado, muitos exportadores de países em desenvolvimento enfrentam um amplo e diversificado conjunto de restrições que limitam seu potencial de competir nos mercados internacionais. Este trabalho buscou discutir o conceito de competitividade e seus determinantes em relação ao comércio. O panorama brasileiro foi utilizado para uma análise a partir das variáveis trabalhadas neste estudo e concluiu-se que o acesso ao mercado internacional, além de fatores de oferta - sumarizados em infraestrutura e logística; ambiente macroeconômico; investimento estrangeiro; e instituições - podem levar ao desenvolvimento de uma pauta exportadora sustentável e eficiente. Nota-se que esta observação não deve ser feita de maneira isolada, mas considerando esta dinâmica série de fatores.

Palavras-chave: competitividade, comércio internacional, acesso ao mercado, produtividade, pauta exportadora, fatores de oferta, Brasil.

ABSTRACT

Trade has proven to be a powerful engine of growth worldwide, but not all countries have benefited equally. Despite a lot of effort to use trade policy as a catalyst for exports, many developing countries have failed to achieve that success: sustainable export framework and economic growth. Even with the benefit of preferential market access, many developing country exporters face a broad and diverse set of constraints that limit their potential to compete in international markets. This paper aimed to discuss the concept of competitiveness and its determinants in relation to trade. The Brazilian scenario was used for an analysis based on the variables worked in this study and it is concluded that access to the international market, besides supply factors - summarized in infrastructure and logistics; macroeconomic environment; foreign investment; and institutions - may lead to the development of a sustainable and efficient export agenda. Note that this observation should not be done in isolation, but considering this dynamic series of factors.

Keywords: competitiveness, international trade, market access, productivity, export tariff, supply factors, Brazil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Magnólia e Carlos. A eles dedico toda a minha gratidão, por terem me ensinado o verdadeiro valor das coisas e a valorizar todas as oportunidades que me são dadas. Agradeço ainda por terem ido além, dando a mim e a minha irmã todas as oportunidades que não tiveram. A toda a minha família, meu muito obrigada. Seria impossível não mencionar meu eterno “Vovô”, que serve de inspiração de vida para todos que tiveram a feliz chance de conhecê-lo.

Em segundo lugar, agradeço aos meus amigos. Minha segunda família, que foi crescendo a cada ano em Brasília e hoje ocupa um espaço muito grande no meu coração. Em especial, agradeço a Nathália Azarias, que se tornou minha primeira e eterna amiga da Universidade. Fernanda Vieira, Niara Carnaúba e Matheus Alves, vocês foram mais do que essenciais nestes últimos anos.

Gratidão às minhas amigas e irmãos do coração Gabriela Valente, Maria Luiza Fernandes e Fernanda Artiaga que desde criança me acompanham e que tenho a chance de dividir tantas mudanças e aprendizados.

Um enorme agradecimento à Universidade de Brasília e a todos os conhecimentos aferidos nesta trajetória. Ao primeiro ano de Administração, que claramente mostrou que a vocação poderia ser outra. A todos os professores, que ajudaram a mim e a meus colegas de turma a entender melhor o funcionamento da economia e, com isto, permitiram que nós ampliássemos as nossas visões de mundo e de cidadãos.

O meu muito obrigada a todos os profissionais que tenho tido a chance de trabalhar. São ensinamentos diários que têm sido indispensáveis para a minha formação não só profissional, mas também pessoal.

Agradeço ao professor Flávio Feijó, que me acompanhou neste último ano e toda a sua paciência e suporte nos meus momentos de indecisão e desespero. Sua compreensão foi essencial para que este trabalho pudesse ter sido feito com qualidade.

Por fim, agradeço a todos aqueles que não foram mencionados aqui, mas que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	12
2.1 TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	12
2.2 DEFINIÇÃO DE COMPETITIVIDADE E PRODUTIVIDADE	17
2.2.1 Volume de exportação e crescimento	19
2.2.2 Diversificação	19
2.2.3 Qualidade e sofisticação	20
2.3 AJUSTAMENTO E DINÂMICA DA COMPETITIVIDADE	22
2.4 INTEGRAÇÃO E LIGAÇÕES	23
2.5 ESTRUTURAS DE DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDADE	24
2.2.5 Comparação entre pares	25
3. DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE	28
3.1 ACESSO AO MERCADO EXTERNO	29
3.1.1 Acesso ao mercado externo como uma explicação à performance das exportações	29
3.1.2 Melhorando o acesso ao mercado externo: implicações de políticas	30
3.1.3 Preços de <i>commodities</i> e estruturas de mercado	32
3.1.4 Papel da cooperação e integração econômica regional	33
3.2 FATORES DE OFERTA	35
3.2.1 Tendências	35
3.2.2 Determinantes-chave da capacidade de oferta	36
3.2.3 Reforçando a capacidade de oferta	40
4. PANORAMA BRASILEIRO	43
4.1 FATOS ESTILIZADOS PARA O BRASIL	43
4.1.1 Composição da balança comercial	43
4.1.2 Determinantes da competitividade – contexto brasil	47
4.1.2.1 Abertura comercial	47

4.1.2.1.1 Acordos comerciais.....	50
4.1.2.2 Fatores de oferta.....	53
4.1.2.2.1 Infraestrutura de transporte doméstico e serviços de <i>backbone</i>	53
4.1.2.2.2 Ambiente macroeconômico.....	55
4.1.2.2.3 Investimento direto estrangeiro.....	57
4.1.2.2.4 Instituições.....	61
4.1.3 Pauta de baixo valor agregado.....	63
4.1.3 Considerações finais.....	64
5. CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68

1. INTRODUÇÃO

Apesar da recente crise econômica global, permanece um consenso sobre a relação positiva entre comércio e crescimento econômico de longo prazo. Muitos estudos empíricos mostram uma forte correlação entre a quota de comércio de um país e o seu desempenho de crescimento econômico (Edwards, 1992; Sachs & Warner, 1995; Frankel & Romer, 1999; Dollar & Kraav, 2004; Romalis, 2007). Essa relação ocorre em ambas as direções: os países mais ricos se tornam cada vez mais ricos, conforme suas negociações; mas a mais importante: os países que se dedicam mais ao comércio exterior, crescem mais rapidamente.

Os benefícios econômicos da exportação têm uma base teórica há muito tempo estabelecida. Especificamente, estes incluem ganhos de eficiência derivados da exploração de vantagens comparativas e melhor alocação de recursos naturais, além de ganhos dinâmicos nos setores de exportação mais produtivos por conta da concorrência, maiores economias de escala, melhor utilização da capacidade produtiva, disseminação de *know how* e progresso tecnológico. Em países em desenvolvimento, as exportações são ainda uma das principais fontes de divisas, necessárias para financiar a importação de bens de capital (importante fonte de transbordamentos de conhecimento). A literatura também enfatiza que os exportadores, em média, são mais produtivos, utilizam maior capital intensivo e pagam salários mais altos do que os não-exportadores (Bernard et al, 2007). Finalmente, a abertura para importações também atua como uma força impulsionadora nos mercados domésticos, com menores custos e maior qualidade de insumos para os produtores.

Entretanto, nem todo comércio contribui para o crescimento sustentável e equitativo no mesmo grau ou da mesma maneira. Nicholas Kaldor foi um dos primeiros economistas a estudar em pormenores essa relação, argumentando que devido ao diferencial de retornos de escala existentes entre as atividades, o comércio internacional pode levar a uma especialização desigual na economia mundial, o que tende a se traduzir em uma tendência à divergência de crescimento entre as nações. A dependência excessiva das exportações de *commodities*, por exemplo, pode contribuir para reduzir o crescimento de longo prazo.

Estatísticas apontam que a economia brasileira continua se especializando em *commodities* e em bens intensivos em recursos naturais, sugerindo que este movimento parece ser estrutural e não conjuntural. No setor manufatureiro, o fenômeno do “crescimento sem emprego” tem sido uma preocupação. Quando olhamos para o panorama brasileiro, a participação da indústria manufatureira no Produto Interno Bruto (PIB) vem encolhendo, mas, ainda mais preocupante, a densidade industrial, que já vinha crescendo a taxas modestas, passou a declinar desde 2011. Isso sugere que alavancar o comércio para um crescimento econômico amplo não é uma questão simples – alguns caminhos podem ser melhores do que outros e alguns países mais capazes do que outros em alcançar isso.

Quais são as restrições que impedem os países de explorarem o potencial comercial em longo prazo?

Tradicionalmente, o foco tem sido reduzir as barreiras ao acesso ao mercado - por meio da política comercial: medidas como redução de tarifas e cotas, concessão de subsídios e ampliação dos esforços de liberalização. Mas, embora essas medidas sejam necessárias, elas provavelmente serão insuficientes. Harrison & Rodríguez-Clare (2009) salientam que o grande corpo de pesquisa da área não consegue encontrar uma correlação significativa entre tarifas sobre bens finais e desempenho de crescimento. Isso pode ajudar a explicar por que muito do esforço para catalisar as exportações nos países em desenvolvimento por meio da política comercial não conseguiu diversificar a carteira de exportações e alcançar o crescimento econômico desejado. Mesmo com o benefício do acesso preferencial ao mercado, muitos exportadores de países em desenvolvimento são incapazes de competir nos mercados globais. As barreiras que eles enfrentam são muitas e variadas, incluindo políticas macroeconômicas que distorcem a entrada eficiente no mercado e a concorrência; investimentos escassos (*Foreign Direct Investment* - FDI) ou em pautas pouco eficientes; fatores de produção pouco favoráveis - custo e qualificação da mão de obra, custo de capital, infraestrutura, serviços de *backbone*¹ deficientes e ineficiências de transporte e logística que aumentam os custos de produção e comércio.

¹ No contexto de redes de computadores, o backbone (traduzindo para português - rede de transporte) é o termo utilizado para definir a infraestrutura que possibilita a troca de informações entre servidores a longa distância.

Além disso, como Rodrik (2007) nota, falhas de informação e coordenação e subprovisão de bens públicos - que impedem a exploração de economias de escala e outras externalidades intra e interindústria são a regra, não a exceção, nos países em desenvolvimento. Em resumo, o problema é muito mais profundo do que simplesmente o acesso, mas engloba uma ampla gama de fatores de oferta que atuam como restrições à competitividade.

Assim, o objetivo deste trabalho foi analisar os principais determinantes da competitividade das nações em um contexto de comércio internacional.

Percebemos que existe uma série de elementos que impactam quando a capacidade produtiva dos países é colocada em pauta. Isto se confirma ainda mais no âmbito de exportações, em que, além de considerações políticas, como tarifas, acordos e barreiras não-tarifárias, fatores de oferta como infraestrutura de escoamento e logística, mão de obra, ambiente de negócios, cenário macroeconômico e *FDI* desempenham um papel fundamental na determinação da competitividade de cada nação.

A complexa natureza da competitividade das exportações exige, assim, uma compreensão ainda mais profunda dessa série de determinantes que podem contribuir ou dificultá-la. E como esses fatores costumam ser altamente endógenos, é improvável que uma abordagem gradual à conjuntura seja eficaz. No mínimo, uma abordagem mais abrangente para entender as restrições e como elas impactam o setor de exportação é necessária.

A fim de atingir o objetivo traçado acima, no capítulo 2, abordamos a teoria do comércio internacional, além da definição de competitividade, suas variações e algumas propriedades que julgamos importantes. Em seguida, trouxemos alguns exemplos de estruturas de diagnóstico de competitividade. No capítulo 3, evidenciamos quais são as variáveis fundamentais que afetam a competitividade, elencando em dois tópicos principais: acesso ao mercado e fatores de oferta. Para trazer uma abordagem mais empírica, no capítulo 4 analisamos o panorama brasileiro em relação aos determinantes mencionados no trabalho. Por fim, concluímos a análise com algumas considerações acerca da competitividade no comércio internacional, além de trazermos algumas recomendações para países que ainda não conseguiram atingir o sucesso no comércio exterior: balança comercial superavitária,

sustentável e com uma pauta exportadora de alto valor agregado. Verdadeiramente, os ganhos do comércio exterior só poderão ser totalmente maximizados nestas condições.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A concepção de comércio internacional, em que o ganho do livre comércio é mútuo, teve início com Adam Smith e a teoria das vantagens absolutas (1776). Em frente, o modelo de Ricardo (1817) sobre as vantagens comparativas entre as nações pode ser considerado um grande marco na economia internacional. Neste modelo, a produtividade do trabalho é determinante do comércio entre os países, isto é, as vantagens comparativas ricardianas clássicas são resultado do diferencial de produtividade da mão-de-obra entre os países. As suposições de que só o trabalho é utilizado na produção de mercadorias, tanto bens quanto serviços, além do coeficiente trabalho-produto ser fixo são as principais críticas ao modelo ricardiano. Entretanto, as circunstâncias nos mostram que essas diferenciações no uso do capital também contribuem para a produtividade dos trabalhadores. Sendo assim, países capital-abundantes poderiam alocar essa variável para aumentar a produtividade do trabalhador.

Heckscher (1919) e Ohlin (1924) vieram tempo depois, sendo os pioneiros na formulação de uma teoria do comércio internacional que leva em conta as diferenças na dotação de trabalho, recursos naturais e capital como determinantes do comércio entre os países. De acordo com o modelo Heckscher-Ohlin (H-O), um país exportará bens intensivos no fator em que ele é relativamente mais bem dotado. A teoria se baseia nos pressupostos de que não há economias de escala, todos os países têm as mesmas tecnologias, a economia está em pleno emprego, os preços dos fatores são flexíveis, não há barreiras ao comércio, as *commodities* diferem pela necessidade de fatores, os consumidores têm preferências idênticas e os países divergem pela dotação dos fatores.

Diferentemente do modelo Ricardiano, o modelo H-O suprime a diferença entre tecnologia dos países como fonte do comércio internacional e, mesmo que a produtividade fosse equivalente, haveria espaço para vantagens comparativas por conta da distinção na dotação relativa dos fatores. No modelo H-O, a diferença entre os preços relativos dos países se deve ao contraste nesta dotação dos fatores, o que determina o comércio internacional. Logo, um país com pouco capital por trabalhador exportaria *commodities* intensivas em trabalho, enquanto um país com muito capital

por trabalhador exportaria *commodities* intensivas em capital. A endogeneização do custo de produção, portanto, é mais bem explicado e, em geral, difere entre os países, até mesmo quando todos têm acesso à mesma tecnologia.

Há três teoremas clássicos ligados ao modelo H-O. O primeiro é o teorema de Rybczynski, que afirma que se os preços dos fatores estão constantes, o aumento da oferta de um fator conduz a um aumento da produção do bem que utiliza esse fator mais intensivamente, à custa da diminuição do outro bem que utiliza esse fator de forma menos intensiva. Em seguida, o teorema de Samuelson, que diz que, quando certas condições são atendidas, o comércio entre os países conduz à equalização dos preços. O terceiro teorema é o de Stolper-Samuelson, que descreve a relação entre os preços relativos da produção e as recompensas relativas dos fatores - especificamente, os salários reais e os retornos reais ao capital.

Os modelos baseados na escassez relativa dos fatores não explicam, no entanto, o crescimento do comércio internacional decorrente da expansão das exportações e importações de produtos pertencentes à uma mesma indústria. Tendo em vista as crescentes trocas entre os países industrializados, o comércio intraindústria despertou interesse entre os estudiosos por volta dos anos 1970. A nova teoria do comércio internacional surge, então, para explicar essa nova característica baseada nas hipóteses chamberlianais de competição monopolista, diferenciação do produto e economias de escala. De fato, a incorporação dos rendimentos crescentes de escala aos modelos de comércio internacional trouxe um arcabouço complementar à explicação do comércio internacional dos modelos H-O (Arbache & Negri, 1999). Um dos trabalhos pioneiros sobre o comércio intraindústria foi o estudo de Grubel e Lloyd (1971), que criou um índice para medir a intensidade de comércio intraindustrial entre dois países.

Evidências empíricas mostram que mudanças tecnológicas e inovação do produto seriam determinantes especialmente relevantes do comércio internacional. Inicialmente, o progresso tecnológico foi incorporado à literatura do comércio internacional de forma exógena. Esta literatura investiga como a mudança na tecnologia pode afetar o comércio. Krugman (1986) apresentou um modelo de *gap* tecnológico, o qual procura explicar por que países mais desenvolvidos produzem e exportam bens mais sofisticados tecnologicamente. Vernon (1966) observou que os

países do hemisfério norte exportam bens recentemente inventados e que os países do hemisfério sul exportam bens tradicionais. Os modelos baseados na constatação de Vernon ficaram conhecidos como modelos de ciclo de produtos. Krugman (1979) apresentou um modelo de ciclo de produto que enfatiza a baixa difusão tecnológica entre os países.

Recentemente, pesquisadores têm direcionado seus esforços para endogenizar o progresso tecnológico. Grossman & Helpman (1994) apresentam uma resenha dos modelos que tratam o progresso tecnológico através de *learning-by-doing* (aprender fazendo) e dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Os autores enfatizam os paralelos entre os modelos com *learning-by-doing* e P&D e seus impactos sobre o comércio internacional. Esses modelos tornaram-se particularmente relevantes no período recente, pois permitem examinar como a tecnologia afeta o comércio e como o comércio afeta a evolução tecnológica.

Os economistas neoshumpterianos têm dedicado atenção especial ao tratamento das questões relativas ao comércio internacional. Nesta direção, Dosi et. al. (1990) argumentam que a interpretação dada à tecnologia dentro da nova teoria do comércio permanece relativamente longe da complexidade do processo de mudança tecnológica, em particular a complexidade do aprendizado tecnológico com grande especificidade entre países.

No cenário atual, a crescente importância do comércio intraindustrial e de grandes multinacionais tem transformado a maneira como os economistas pensam sobre os ganhos do comércio. No passado, nós nos concentramos em ganhos decorrentes da vantagem comparativa interindustrial (exemplo clássico de David Ricardo). Conforme Melitz & Trefler (2012) fizeram em seu trabalho, podemos analisar também as três fontes de ganhos do comércio a partir da “Nova Teoria de Comércio” e suas implicações.

- a) ganhos de variedade associados ao comércio intraindustrial;
- b) ganhos de eficiência alocativa associados à transferência de mão-de-obra e capital de firmas menores e firmas menos produtivas para firmas maiores e mais produtivas; e
- c) ganhos de eficiência produtiva associados à inovação induzida pelo comércio.

De fato, o comércio internacional cria um mercado maior, que significa que cada firma pode operar em uma escala maior e, portanto, mais firmas podem sobreviver. O resultado é como um anúncio de livre comércio: preços mais baixos e maior variedade. Além disso, mais variedade significa mais competição, e mais competição força as empresas a diminuir seus *mark-ups* e preços. Temos aí a justificativa para a primeira fonte de ganhos.

Mais recentemente, uma segunda fonte de ganhos do comércio emergiu da pesquisa de Melitz (2003) e Bernard, Eaton, Jensen & Kortum (2003). Este é o efeito de "realocação" que ocorre quando existe um nível de heterogeneidade entre as firmas. Por empresas heterogêneas queremos dizer que, mesmo dentro de indústrias estritamente deficientes, algumas empresas são muito maiores e mais eficientes que outras porque, por exemplo, elas são muito mais produtivas. A globalização gera vencedores e perdedores entre as firmas de uma indústria e esses efeitos são amplificados pela heterogeneidade. Nessa análise, as empresas com melhor desempenho prosperam e se expandem para os mercados estrangeiros, enquanto as de pior desempenho acabam se contraindo, até fechar em face da concorrência estrangeira. Dessa maneira, a globalização aumenta a eficiência média dentro de um setor.

Nossa terceira fonte de ganhos com o comércio vem dos impactos positivos de grandes mercados de inovação. Novos produtos e processos que aumentam a produtividade exigem custos iniciais de desenvolvimento. A integração comercial, expandindo o tamanho do mercado, incentiva as firmas a desembolsarem investimentos, o que, por sua vez, aumenta a produtividade. No nível produtivo, há uma forte relação entre exportação e inovação. Lileeva & Trefler (2010) mostram teoricamente e empiricamente como os efeitos de expansão da integração do mercado internacional incentivam as empresas a inovarem. Verhoogen (2008), Bustos (2011a,b), e Aw, Roberts & Xu (2011) avaliam outros canais interessantes através dos quais o comércio promove a inovação no nível das firmas. Observe que esta terceira fonte de ganhos lida com eficiência dentro da empresa. Por outro lado, a segunda fonte de ganhos acima lida com eficiência entre empresas.

Por certo, uma parte substancial do aumento do comércio que vem com a integração econômica também oferece maior variedade de produtos aos

consumidores. Balistreri, Hilberry & Rutherford (2011) mostram que a eliminação mundial de todas as barreiras comerciais poderia aumentar o número de variedades disponíveis em cerca de 3%, diminuir os preços de manufatura em quantidades similares e elevar o bem-estar mundial em 2%. A maioria desses ganhos ocorreria em países em desenvolvimento, como a China. Broda & Weinstein (2006) estimam que o número de produtos disponíveis para os consumidores dos EUA através das importações triplicou entre 1972 e 2001, resultando em ganhos de bem-estar para os consumidores americanos equivalente a um aumento de 2,6% no PIB dos EUA. O comércio expande a variedade de produtos tanto em produtos finais (que beneficiam os consumidores), bem como em insumos especializados de produção (que beneficiam as firmas que utilizam esses insumos).

Feijó & Lamonica (2007) trouxeram a abordagem de Kaldor para a interpretação do crescimento e industrialização no Brasil. Os autores apontam a preocupação de Kaldor (1970) em decifrar quais eram os elementos que conduziam ao crescimento econômico dos países capitalistas, apesar de sua análise ter se concentrado nos países desenvolvidos. Suas observações o levaram a concluir que as exportações, principalmente de produtos industrializados, são fortes determinantes no desempenho econômico das nações. As “leis de Kaldor” sintetizadas neste estudo mais recente constata os seguintes pontos:

- a) Há uma relação positiva e direta entre o crescimento industrial e o crescimento do PIB, ou seja, quanto maior o crescimento da indústria maior o crescimento do produto interno.
- b) Outra relação direta e positiva de causa e efeito diz respeito ao crescimento da produtividade industrial e ao crescimento do PIB, logo, quanto maior for a produtividade industrial, também maior será o PIB.
- c) As exportações e o PIB também são diretamente relacionados, assim, quanto maior a taxa de crescimento das exportações, maior será o crescimento do PIB.
- d) A demanda agregada pode, a longo prazo, restringir o crescimento do PIB. Como as exportações representam a demanda externa, o decréscimo na sua taxa de crescimento pode ocasionar problemas no balanço de pagamentos e, em consequência, no crescimento econômico.

Uma individualidade desse tema é que os modelos que buscam clarificar os determinantes do comércio internacional são complementares e não excludentes, de forma que as causas do crescimento do comércio internacional não estariam em apenas uma teoria, ao mesmo tempo em que as considerações de uma teoria não concorreriam, necessariamente, com as explicações das demais teorias.

2.2 DEFINIÇÃO DE COMPETITIVIDADE E PRODUTIVIDADE

O termo “competitividade” é amplamente utilizado e é aparentemente intuitivo. Mas, na verdade, é conceitualmente vago e aberto a múltiplas interpretações. Muitos economistas veem a competitividade como algo experimentado apenas no nível da empresa, e descartam as noções de “competitividade das nações” (Krugman, 1996), enquanto outros reconhecem que a falta de atenção a um nível nacional de competitividade tem sido um fracasso gritante da pesquisa econômica e política (Porter, 1990).

De fato, as localidades moldam claramente o nível de competitividade da empresa (positiva ou negativa) através de recursos naturais, capital humano, acesso ao mercado, instituições e uma série de outros fatores. Sem dúvidas, a competitividade é normalmente alcançada pelos empresários que exploram vantagens comparativas que são exclusivas de um local. Em um ambiente econômico cada vez mais integrado, onde baixos custos de transporte e coordenação permitem às empresas uma escolha substancial sobre onde se instalar, a noção de competitividade baseada em localidade é importante.

A definição de competitividade da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) refere-se à capacidade de um país de vender bens (de forma livre e com condições justas) nos mercados globais, “enquanto simultaneamente, mantém e expande os rendimentos reais da sua população no longo prazo” (OCDE, 2016). Enquanto a competitividade é frequentemente observada através de mudanças em quotas de mercado globais, um país pode mascarar a fraqueza competitiva subjacente ao manipular taxas de juros, por exemplo, através de desvalorizações ou mantendo uma moeda fraca (Boltho, 1996). Para outros, significa produzir a baixo custo enquanto controla a qualidade - é considerado rentabilidade, eficiência, produtividade e lucro. No entanto, a análise em termos do preço não é suficiente para explicar a competitividade.

De qualquer forma, a definição mais amplamente aceita de competitividade agregada é a produtividade – especificamente o fator total de produtividade. Fundamentalmente, a produtividade determina as taxas de retorno do investimento, que, em conjunto, determinam taxas de crescimento de longo prazo (Porter, 1990). A capacidade de gerar mais produto a partir de qualquer conjunto de insumos é, evidentemente, o caminho mais direto para o crescimento econômico.

De fato, numerosos estudos afirmam a ligação entre produtividade e crescimento das exportações (Alcala e Ciccone, 2004). A relação foi mostrada de maneira positivamente encadeada, com o próprio comércio aumentando produtividade através de transbordamentos de conhecimento e eficientes efeitos do aumento da competitividade do mercado, contribuindo para a saída de firmas menos produtivas e o crescimento da participação no mercado das firmas mais produtivas, como demonstrado por Melitz (2003).

Mas focar apenas na produtividade em nível de empresa pode não ser suficiente para sustentar a competitividade. Como Klinger (2010, pág. 1) aponta:

“... a produtividade da firma é, em grande parte, determinada por insumos públicos para as empresas: produção e o bom funcionamento dos mercados em que as empresas operam. Os Estados podem fazer um excelente ou um péssimo trabalho na criação do ambiente em que as empresas podem obter insumos e vender sua produção. Além disso, alguns dos insumos exigidos pelas empresas, como infraestrutura, qualificação dos trabalhadores, e certificações sanitárias/de segurança são fornecidas diretamente pelo Estado.”

Isto se confirma ainda mais no âmbito de exportações, em que, além de considerações políticas, como tarifas, cotas e taxas de câmbio, fatores como infraestrutura de escoamento, padrões e certificações, e coordenação em nível setorial em marketing e logística desempenham um papel fundamental na determinação da competitividade de cada empresa.

A natureza multifacetada da competitividade das exportações exige, assim, uma compreensão ainda mais profunda da ampla gama de fatores que podem contribuir ou dificultá-la. E como esses fatores costumam ser altamente endógenos, é improvável que uma abordagem gradual à conjuntura seja eficaz. No mínimo, uma abordagem mais abrangente para entender as restrições e como elas impactam no setor de exportação é necessária. Mais adiante trataremos esses determinantes com maior profundidade.

A avaliação da competitividade das exportações começa com a definição dos objetivos de uma estratégia de exportação e compreensão da produção relativa. As medidas de resultados mais comuns incluem:

- 1) o nível (volume e participação) e crescimento das exportações;
- 2) diversificação de exportações; e
- 3) qualidade ou sofisticação das exportações.

2.2.1 Volume de exportação e crescimento

Como já discutido anteriormente, muitas evidências empíricas sustentam uma forte associação entre o crescimento do comércio e o crescimento econômico, com a maioria das evidências fornecendo pelo menos alguma relação causal entre comércio e crescimento. Para a maioria dos países, particularmente os de renda média e alta, a grande maioria do crescimento das exportações ocorre na margem intensiva - ou seja, vendendo mais dos mesmos produtos para os mesmos mercados (Brenton & Newfarmer, 2009). Este aprofundamento das relações comerciais é apoiado pelo aumento da especialização, que pode ser transversal entre produtos ou dentro de produtos. A especialização dentro do produto pode ser observada através dos níveis de comércio intraindústria, que podem derivar da especialização em estágios de produção, bem como da especialização em diferentes níveis de qualidade.

2.2.2 Diversificação

A diversidade exportadora - tanto em termos de produtos como de mercados - está fortemente associada ao crescimento econômico (Hesse, 2009; Lederman & Maloney, 2009), particularmente em países em desenvolvimento. Este *link* positivo entre a diversidade e o crescimento em longo prazo resulta da redução da volatilidade na produção que, de outra forma, teria muito impacto de choques externos sobre a cesta de exportação concentrada (Haddad, Lim, & Saborowski, 2010), bem como do aumento do potencial de geração de transbordamentos. Embora muito do foco na diversificação nos países de baixa renda tende a se concentrar nas preocupações com uma “maldição dos recursos naturais”, há evidências crescentes de que não são propriamente os recursos naturais que são o problema, mas a concentração das exportações (Lederman & Maloney, 2007).

Algumas das recentes teorias sobre exportações e competitividade sugerem que os ganhos da produtividade são alcançados principalmente através de transbordamentos entre indústrias, e estes são mais prováveis de serem alcançados em certos grupos de produtos do que em outros - em partes “mais densas da floresta”, onde há maiores oportunidades para ligações cruzadas entre produtos (Hidalgo et al., 2007). De fato, países que diversificaram suas cestas de consumo entre 2005 e 2011 tenderam a ter maiores taxas anuais de crescimento da renda (UNID, 2018).

O segundo aspecto da diversificação diz respeito aos mercados. A pesquisa mostrou que a maioria do crescimento de exportações na margem extensiva é alcançado não através de novos produtos (descoberta), mas pela expansão das exportações existentes para novos mercados (Brenton & Newfarmer, 2009). A maioria dos países em desenvolvimento exporta para uma parcela relativamente estreita dos mercados, muito menos do que os países desenvolvidos que exportam no mesmo setor.

Por certo, a expansão do alcance do mercado de produtos que já se mostraram competitivos em pelo menos alguns mercados de exportação podem oferecer um canal substancial para o crescimento. No entanto, fazer isso normalmente requer a superação de algumas barreiras à competitividade, como custos de comércio, padrões ou acesso às informações de mercado.

2.2.3 Qualidade e Sofisticação

Permanecer competitivo em um contexto dinâmico requer atualização constante. Para os países manterem a competitividade das exportações, proporcionando também maiores retornos para os trabalhadores, é preciso melhorar continuamente a produtividade relativa, visto que a difusão de conhecimento e tecnologia (que contribuem para o crescimento da produtividade a nível global) irá corroer as rendas. Isto só pode ser alcançado reduzindo os custos por unidade produzida ou aumentando o preço unitário. Embora ambos os elementos sejam cruciais, o escopo para reduzir os custos da produção tem seus limites (há, no entanto, mais espaço na redução de custos de outros insumos, como serviços de *backbone*, logística e transporte e outros serviços de infraestrutura central). Por conseguinte, a melhoria da qualidade - produção de bens e serviços mais sofisticados – costuma ser crítica para o crescimento a longo prazo. A melhoria de qualidade pode ser

incorporada no próprio produto (*“quality or product upgrading”*), na tecnologia de como é produzido, ou integrando mais etapas de produção dentro da empresa ou no local (*“functional upgrading”*).

De fato, é possível ser altamente produtivo em termos de custo por unidade, mas a baixa qualidade se refletirá no potencial para ganhar espaço nos mercados globais. O oposto também é verdadeiro, o que explica porque países como a Itália, por exemplo, podem manter a competitividade global no setor de calçados, apesar de substancialmente ter maiores custos de produção do que, digamos, o Vietnã. Além disso, a experiência do Leste da Ásia, incluindo a Coreia, Taiwan, China e Malásia, fornece forte evidência anedótica de como processos contínuos de modernização industrial apoiam o sucesso das exportações a longo prazo e o crescimento econômico sustentável.

Algumas literaturas relevantes destacaram a importância da qualidade ou sofisticação da exportação ao contribuir para a competitividade (ver Schott, 2004; Hummels & Klenow, 2005; Hallak & Sivadasan, 2009). Enquanto não existe consenso entre os fundamentos da qualidade, a maioria das pesquisas sugere que há uma forte relação entre as forças que contribuem para a melhoria da qualidade e aquelas que contribuem para o crescimento da produtividade - em particular capital humano, inovação e difusão do conhecimento. Um dos principais debates é se a competitividade das exportações é melhor alcançada através de um processo evolutivo de melhora – vendendo produtos de menor qualidade a mercados regionais e desenvolvendo capacidade antes de passar para mercados mais competitivos, mercados globais sofisticados - ou saltar imediatamente para produtos sofisticados e/ou mercados de países ricos. Rodrik (2006) sugere que os países experimentam um crescimento da produtividade mais rápido exportando bens mais sofisticados. Isto levanta uma questão, no entanto, de saber se a competitividade é melhor alcançada seguindo o princípio de vantagem comparativa ou em ativamente desafiando-o (Lin & Chang, 2009). Durante a última década, o conceito de vantagem comparativa ricardiana tem recebido muita atenção na pesquisa econômica. O renascimento do interesse em vantagens comparativas começou desde Eaton & Kortum (2002), que publicaram um artigo teórico que combinou com sucesso variáveis do modelo gravitacional e fatores tecnológicos. Esta pesquisa foi estendida por vários outros autores.

Hausman, Hwang, & Rodrik (2007) e conceitos subseqüentes de “espaço do produto” (Hidalgo, Klinger, Barabasi & Hausman, 2007) argumentam que certos bens proporcionam maiores oportunidades de crescimento devido ao potencial de melhora vertical dentro da indústria (por exemplo, carros versus bananas). Além disso, se beneficiar dos transbordamentos de conhecimento da indústria, por exemplo, através da exposição a tecnologias de maior qualidade e maiores possibilidades de produção, pode otimizar os processos. Outros (Harrison & Rodríguez-Clare, 2009; Lederman & Maloney, 2009) questionam essas conclusões e sugerem que competitividade e crescimento são alcançados com empresas inovadoras (em qualquer setor), e não necessariamente participando de setores sofisticados.

2.3 AJUSTAMENTO E DINÂMICA DA COMPETITIVIDADE

Embora as discussões sobre produtividade tendam a se concentrar nos custos relativos de produção, é importante reconhecer que a competitividade não é um conceito estático; nem é aquele que deve se concentrar exclusivamente no custo à desconsideração de questões relacionadas a preço e demanda. Indústrias e localidades enfrentam constantes mudanças. Algumas mudanças são evolutivas, enquanto outras transformações atuam como choques exógenos. Estes podem estar relacionados à muitas variáveis, incluindo: social e ambiental (por exemplo, alterações climáticas); política e econômica (por exemplo, regras comerciais, impostos, taxas de câmbio, barreiras não tarifárias); inovação e tecnologias "disruptivas"(por exemplo, telecomunicações). Tudo isso altera as bases da competitividade no curto ou médio prazo. Por conseguinte, o que importa para a competitividade não é apenas a capacidade de ser produtivo de forma estática ou um ambiente externo de evolução lenta, mas também a capacidade de ajustar e adaptar-se às mudanças estruturais. E, sem dúvidas, ser capaz de permanecer competitivo e de se adaptar às mudanças requer a redistribuição de recursos (capital, trabalho, instituições) para atividades de maior valor.

Com certeza, a capacidade das economias de se adaptarem a um ambiente em mudança depende do grau de flexibilidade, não somente no nível macroeconômico mais convencional, mas também no nível microeconômico. Capital humano e inovação são reconhecidos como os principais determinantes do crescimento de longo prazo, em parte por conta de seu papel na facilitação de processos de ajuste. Políticas

que promovem a entrada e saída de produtos e aspectos de mercados também são importantes, como fatores ineficientes e mercados de produtos, assim como essa entrada e saída podem levar as empresas a sofrerem com custos de ajustamento desnecessários, caso ocorra um choque na economia (Teoria dos Custos de Menu). Finalmente, seguindo Acemoglu, Johnson & Robinson (2005), pode-se argumentar que as instituições - as “regras do jogo” em uma sociedade - são os determinantes do crescimento econômico e as diferenças de desenvolvimento entre os países, visto que elas moldam os incentivos à inovação e ao empreendedorismo e definem os principais obstáculos para as sociedades se adaptarem.

2.4 INTEGRAÇÃO E LIGAÇÕES

Embora as questões discutidas acima abordem a participação de um país nas exportações, esta é apenas uma medida intermediária de sucesso. Em última análise, o objetivo é um crescimento econômico sustentável e amplo, e então a importante questão que permanece é como um país traduz o comércio em crescimento e redução da pobreza. Um indicador importante pode ser o grau em que o setor de exportação de um país é integrado com a amplitude de sua economia, particularmente por meio de vínculos de *forward/backward linkages* - cadeia de fornecimento de recursos. De fato, enquanto um setor de enclave pode contribuir para o emprego e os ganhos em divisas estrangeiras, é muito menos provável que ele traga os benefícios críticos e dinâmicos da exportação. Um setor bem integrado, pelo contrário, deveria estar em melhor posição para acesso à tecnologia e transbordamentos de conhecimento, ao mesmo tempo em que também beneficiaria um maior número de empregos indiretos e oportunidades de produção.

Pesquisas sobre as ligações entre *FDI* e as economias ‘receptoras’ - uma *proxy* relevante para o setor de exportação, particularmente em países de baixa renda - indicam que a intensidade destas ligações é um importante motor do desenvolvimento industrial (ver Rodriguez-Clare, 1995; Markusen & Venables, 1999). Nem todos os setores estão igualmente predispostos a contribuir para transbordamentos e crescimento econômico amplo. Javorcik (2004) encontra evidências de ligações positivas entre indústrias multinacionais de fornecimento de recursos e empresas nacionais, com as últimas se tornando mais produtivas como resultado do acesso aos novos insumos melhorados ou menos onerosos.

Normalmente, no entanto, os recursos naturais baseados em setores de exportação mostraram uma integração muito menor com as economias locais do que os setores manufatureiros. Os setores agrícolas oferecem um potencial significativo para o desenvolvimento de cadeias de valor profundas. Todavia, em muitos países de baixa renda, as restrições à competitividade tornam as longas cadeias de valor insustentáveis, restringindo exportações para *commodities* não processadas ou minimamente processadas e alguns nichos de produtos de valor mais alto, com cadeias de valor inteiras, sendo controladas por um único agente. Países ricos não só exportam mais, como também exportam itens com maior valor tecnológico agregado (UNID, 2018).

2.5 ESTRUTURAS DE DIAGNÓSTICO DE COMPETIVIDADE

Compreender o desempenho relativo de um país (global ou a nível do setor) sobre os aspectos do comércio, discutido na seção anterior, deve fornecer um guia para a sua competitividade nos mercados globais. No entanto, fornece uma visão limitada sobre os principais determinantes da competitividade, ou da política de alavancas que podem ser utilizadas para melhorá-lo. Isto requer um *framework* que ligue os resultados comerciais observados com um conjunto de fatores determinantes do lado da oferta.

Não é surpreendente que existam várias estruturas que tentam captar os seus determinantes, incluindo o "diamante" de Porter (1990) - considera a competitividade como um conceito estratégico baseado no domínio de quatro determinantes, sendo essencialmente dotações de fatores de produção, a natureza da demanda doméstica, a existência de empresas complementares ou auxiliares e existência de estruturas competitivas locais (estratégia, estrutura, ambiente competitivo); o "triângulo de determinantes da competitividade" (Lall & Wignara, 1998) – fatores de mercado, incentivos e instituições, sendo subdivididos em outras categorias; além dos "12 pilares" do *Global Economic Forum*, com abordagens úteis para analisar a competitividade tendo muito em comum, mas com a sua eficácia sendo limitada por diversas razões.

Primeiramente, eles se concentram na ampla competitividade econômica e não na competitividade das exportações. Além disso, a maioria das abordagens não avalia a competitividade no nível operacional adequado, o que permitiria que elas fossem

eficazes. A abordagem típica é analisar a competitividade em nível nacional, comparando uma economia contra outra. De fato, o desempenho de um país em muitas medidas de competitividade é determinado, em parte, por sua combinação setorial. E os fatores que definem competitividade muitas vezes são altamente específicos do setor. Por exemplo, a competitividade no setor têxtil é significativamente impactada pela escala, acesso a matérias-primas e eletricidade confiável e de baixo custo. Em contraste, seguindo *downstream* apenas um passo para o setor de vestuário, custos trabalhistas, produtividade e preferências comerciais (acesso ao mercado) são revelados entre os determinantes mais importantes da competitividade das exportações. Em nível nacional, a avaliação da competitividade é importante, mas seu valor é menor para medir a competitividade estática e maior para avaliar a capacidade de um país se ajustar em todos os setores em um contexto de equilíbrio geral.

Ademais, a maioria das análises de competitividade das exportações revela uma série de questões que um país precisaria compreender e endereçar para obter mais sucesso nos mercados de exportação. Isso é de se esperar, visto que os fatores que as exportações envolvem são geralmente múltiplos e simultâneos. Mas raramente é financeiramente viável, racionalmente prático, ou politicamente possível abordar todas essas questões simultaneamente.

Na compreensão dos determinantes da competitividade das exportações, o diagnóstico também se concentra em duas questões centrais. O primeiro deles é o ambiente microeconômico geral ou o ambiente regulatório de negócios. Isto é, o impacto da regulamentação, da burocracia e da transparência (ou falta de), que apoiarão ou restringirão a competitividade, tanto nas intensas e extensas margens de comércio. A segunda é a política comercial e o quadro de incentivo macroeconômico mais amplo no mercado interno - incluindo comércio, taxa de câmbio, política de concorrência - que pode estabelecer um viés anti-exportação global ou, alternativamente, promover atividade exportadora orientada.

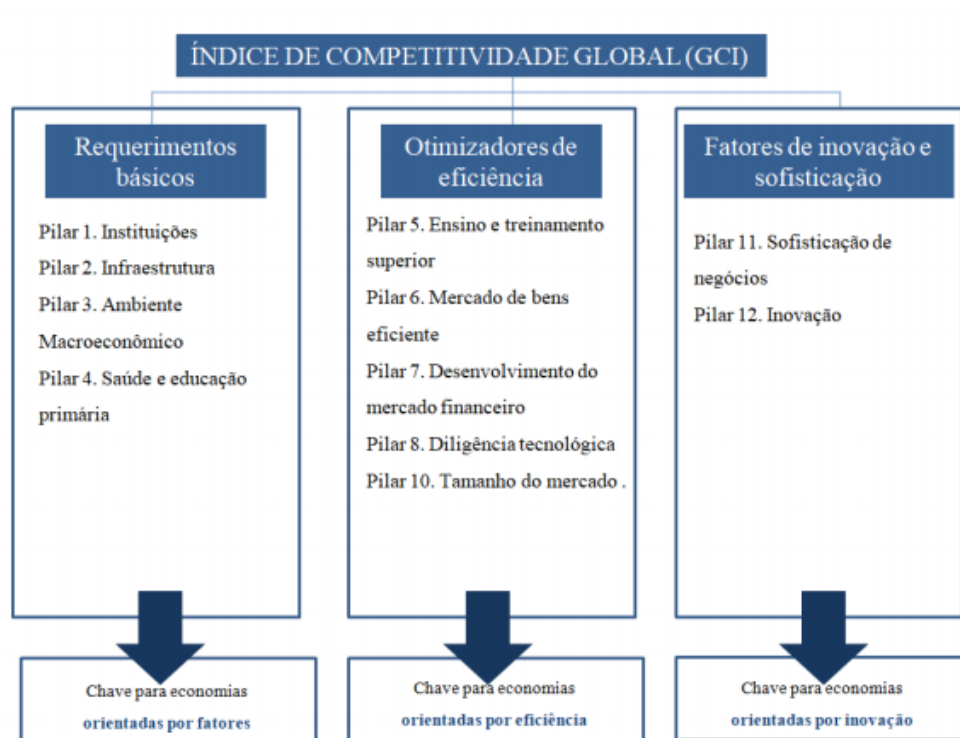
2.2.5.1. Comparação entre pares

Como a competitividade é um conceito relativo, o desempenho de um país como *benchmarking* em relação a um conjunto de pares é interessante. Assim, um diagnóstico deve permitir uma comparação do país contra médias globais, pares

regionais e pares de renda, e possivelmente países específicos com os quais um país compete em setores-chave (por exemplo, como Honduras exporta principalmente vestuário para o mercado dos EUA, talvez não se deve olhar apenas para os pares regionais, mas também para a China, Bangladesh e Vietnã). Embora deva ser reconhecido que o *benchmarking* tem alguns desafios inerentes em termos de comparabilidade (relacionados tanto a definições de dados, bem como a adequação dos países comparativos), é, no entanto, um instrumento valioso para entender o desempenho e o potencial.

Qualquer diagnóstico deve também levar em conta o estágio de desenvolvimento econômico do país sob avaliação e/ou sua abundância relativa de fatores. Os fatores que são particularmente importantes para competitividade - e as políticas resultantes que são mais apropriadas para promover o crescimento - consideravelmente dependendo da localização do país em relação à “fronteira tecnológica” (Aghion & Howitt, 2006). A versão mais recente do *Global Competitiveness Index* (figura 1) do Fórum Econômico Mundial segue um caminho similar ponderando diferentemente várias categorias de competitividade: “Requisitos básicos” (para economias impulsionadas); “Otimizadores de eficiência” (para economias em estágio de eficiência); “Fatores de inovação e sofisticação” (para economias em estágio de inovação). Na medida em que isso pode ser substituído / proxyado pelo mix de exportações de um país, será inerente a qualquer abordagem setorial para diagnósticos de competitividade; mas questões como escadas de qualidade e sofisticação de exportação dentro de um mix de produtos podem ser perdidas em uma abordagem setorial básica.

Figura 1: Pilares do Índice de Competitividade Global (GCI)



Fonte: *The Global Competitiveness Report - World Economic Forum (2017)*.

3. DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE

O capítulo anterior ilustra a necessidade de adotar uma política pluridimensional na abordagem, a fim de tornar o comércio um instrumento adequado para o desenvolvimento. Nesse contexto, o desempenho das exportações não pode ser apenas a grande fortuna de produzir bens com alta demanda. Pelo contrário, é provável que seja o resultado da combinação de vários elementos que enquadram o ambiente de produção e o acesso dos produtos a serem exportados para mercados internacionais. Portanto, é necessário identificar esses elementos. Também é necessário determinar se estes afetam diferentemente o desempenho das exportações em diferentes níveis, a fim de elaborar lições políticas.

O presente capítulo reflete os resultados de uma investigação empírica realizada pelo secretariado da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 2005) sobre os determinantes do desempenho das exportações de países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os resultados destacam a importância de ambos os fatores da demanda, quanto fatores do lado da oferta. O estudo mostra que as barreiras comerciais continuam sendo importantes, como já enfatizamos neste artigo. Igualmente importante é a questão da construção de capacidade competitiva de oferta para explorar efetivamente as oportunidades de exportação. O estudo mostra que a importância relativa de fatores de demanda e oferta varia de país para país, dependendo muito do estágio de desenvolvimento do setor externo. Fortes ligações com mercados internacionais, infraestruturas físicas, solidez do cenário macroeconômico, estrutura e qualidade das instituições parecem ser outros determinantes importantes na performance da exportação.

Um objetivo importante do exercício feito pela organização foi obter uma ordem de magnitude de vários fatores que afetam o desempenho do comércio como um primeiro passo para analisar sistematicamente as alternativas políticas para usar o comércio e fatores relacionados ao comércio como um instrumento para gerar os resultados de desenvolvimento e crescimento econômico desejáveis. Assim, pode ser visto como uma contribuição direta ao trabalho já em andamento sobre os índices de comércio e desenvolvimento econômico e social.

3.1 ACESSO AO MERCADO EXTERNO

3.1.1 Acesso ao mercado externo como uma explicação à performance das exportações

O acesso a mercados estrangeiros é um determinante crítico do desempenho das exportações. Aqui, o termo "acesso ao mercado externo" é visto como representando o potencial mercado externo de um país. O termo relaciona-se diretamente às características de países que são vistos como parceiros comerciais, como o tamanho de seus mercados e instalações de transporte, e inversamente aos seus próprios custos de transporte interno. Também depende positivamente do tamanho da cesta de exportação e o número de itens diferenciados e seus preços, que por sua vez são afetados pelas condições de entrada no mercado. Custos transfronteiriços, que incluem também barreiras tarifárias e não tarifárias, têm o esperado impacto negativo no alcance de mercados internacionais.

Em geral, houve uma ampla melhoria no acesso ao mercado externo desde o início dos anos 1980, o que correspondeu em grande parte à melhoria no desempenho das exportações. No geral, os resultados podem ser atribuídos às tendências importantes em termos unilaterais, à liberalização regional e multilateral nos últimos 30 anos, embora permaneçam barreiras comerciais importantes e, às vezes, mutáveis, que podem inibir o potencial crescimento adicional, especialmente nos países em desenvolvimento.

A análise do UNCTAD (2005) indica que os países do Leste Asiático e do Pacífico estavam, particularmente, entre os principais beneficiários do aumento no acesso ao mercado externo. Esses países sempre estiveram acima do *benchmark* (ou seja, o desempenho médio de toda a amostra coberta na investigação). Isso coincide com seus bem-sucedidos esforços de diversificação, inclusive nos setores mais dinâmicos do comércio mundial.

De fato, o termo "acesso ao mercado externo" é um pouco mais amplo do que o termo "acesso ao mercado internacional", este é normalmente utilizado pelos negociadores comerciais, pois inclui fatores geográficos, tamanho dos parceiros de negócios, bem como intervenções tradicionais de política comercial. No entanto, no contexto em que estamos, as características dos parceiros não podem ser totalmente

separadas dos componentes das políticas comerciais, de modo que uma possível interpretação do aumento da importância de acesso ao mercado para exportadores mais bem-sucedidos é diretamente fruto da evolução da estrutura setorial, como por exemplo, participação nos setores mais dinâmicos do comércio.

A análise também indica que o acesso aos mercados internacionais pode contribuir para a expansão do setor externo em todas as etapas de seu desenvolvimento estrutural, mas isso parece ser relativamente mais importante nos estágios iniciais da evolução estrutural do que para os países que já alcançaram um alto grau de maturidade estrutural. Isso sugere que os países em desenvolvimento em estágios mais avançados são mais capazes de explorar oportunidades de mercado através da diversificação e diferenciação de produtos, por exemplo, com a melhoria da qualidade, evitando assim as barreiras de comércio.

Os países menos avançados produzem artigos mais homogêneos que são facilmente alvo de barreiras comerciais (além de sofrerem com a volatilidade das *commodities*), de modo que, quando as barreiras caem, eles experimentam uma curva mais acentuada no desempenho.

Esses resultados têm implicações importantes para políticas e estratégias nacionais, além de programas e ações de cooperação para o desenvolvimento no sistema comercial, conforme discutido na próxima seção.

3.1.2 Melhorando o acesso ao mercado externo: implicações de políticas

O acesso ampliado ao mercado pode induzir efeitos na curva de oferta. Um passo importante para melhorar as possibilidades de mercado exige a redução das barreiras comerciais para o progresso de países em todas as etapas do desenvolvimento. As ações incluem o combate à tarifas altas, aos picos tarifários, além de incluir as escaladas para itens de interesse de exportação dos países em desenvolvimento - exportações agrícolas e não agrícolas; o empreendimento de reformas comerciais, incluindo melhoria substancial no acesso ao mercado para estes países e eliminando gradualmente os subsídios e apoios internos que distorcem o comércio.

Estudos e relatórios fornecem um tratamento aprofundado desse tema, destacando os ganhos potencialmente substanciais em bem-estar e comércio. Anderson (2004) mostra ganhos potenciais de mais de US \$ 100 bilhões por ano na liberalização comercial de bens, dos quais os maiores ganhos - acima de US \$ 30 bilhões – vêm da liberalização no setor agrícola. Francois, Glismann & Spinanger (2000) estudaram os efeitos da liberalização de têxteis e setor vestuário, estimando ganhos de US \$ 24 bilhões por ano, ganhos de receita de exportação de US \$ 40 bilhões e geração de cerca de 27 milhões de empregos para países em desenvolvimento.

Contudo, melhorias de acesso ao mercado através de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre tarifas e barreiras não tarifárias (NTB, na sigla em inglês – por exemplo, regulações, políticas de componente nacional e entraves técnicos à importação) não é uma condição suficiente para que ocorra o acesso real ao mercado. Essas barreiras não tarifárias referem-se à aplicação de medidas discricionárias pelos países importadores sob certas condições e regras da OMC, como a evolução da saúde voluntária e outros padrões estabelecidos pelos operadores do setor privado, suas associações e Organizações Não Governamentais (ONGs). Estes últimos se tornaram ainda mais importantes nos últimos anos. Por exemplo, há uma tendência crescente de harmonizar os padrões do setor privado entre cadeias internacionais de supermercados, fazendo da conformidade dessas normas um requisito para acesso ao mercado. Essas barreiras têm sérias implicações para países em desenvolvimento em termos de altos custos de conformidade e perdas de comércio potencial ou real.

Para ter significado comercial, ações para melhorar o acesso ao mercado na agricultura e em áreas não-agrícolas devem ser acompanhadas de medidas para ajudar estes países a ganhar real entrada no mercado. Isso deve incluir disciplinar e remover, conforme apropriado, barreiras não tarifárias e desenvolver medidas discricionárias, particularmente aquelas relacionadas a regulamentos e normas técnicas, sanitárias e medidas fitossanitárias, condições ambientais e estruturas e práticas de mercado anticompetitivas. O principal mecanismo é garantir que esses padrões e medidas sejam desenvolvidos de forma transparente, com a participação de países em desenvolvimento e aplicadas de forma não discriminatória. Ao mesmo tempo, medidas inovadoras, complementadas por capacitação, são necessárias para

atualizar substancialmente os níveis de desenvolvimento técnico e capacidade dos países, de acordo com relevantes padrões internacionais e critérios científicos, bem como ajudando os países em desenvolvimento a cumprir requisitos legítimos de saúde e segurança.

3.1.3 Preços de *commodities* e estruturas de mercado

A produção e o comércio de *commodities* têm uma influência significativa em meios de subsistência de países mais pobres, bem como no desempenho de exportação e crescimento do número de países em desenvolvimento dependentes de *commodities*. Nas últimas décadas, a dependência de exportação de *commodities* e a concentração das exportações não diminuiu significativamente, indicando a importância de implementar ações nessa área para melhorar o desempenho das exportações desses países.

As flutuações de preços continuam sendo uma característica comum para quase todos os mercados de *commodities*, com sementes oleaginosas e óleos e minerais, minérios e metais apresentando, em média, flutuações mais altas que as matérias-primas agrícolas, além de alimentos e bebidas. De fato, essas flutuações trazem consequências diretas para os níveis de renda e pobreza, já que os agricultores não podem gerar o excedente necessário para investir em fatores para aumentar a produtividade por meio do uso intensivo de capital e insumos, ou para diversificar a produção para exportação. Gerenciar grandes oscilações, nesses casos, é uma tarefa formidável, não apenas para os agricultores, mas também para governos e empresas.

Além disso, observando os grandes riscos da agricultura e sem o conhecimento necessário para lidar com esses problemas, os financiadores geralmente ficam mais reticentes em fornecer os recursos necessários. Isso é ainda mais complicado pelo surgimento de estruturas de mercado cada vez mais concentradas a nível internacional e padrões e requisitos rigorosos em países desenvolvidos. Se as tendências atuais continuarem, muitos países em desenvolvimento dependentes destas mercadorias corre o risco de ser excluído dos segmentos dinâmicos da economia mundial, com sérias implicações no desempenho das exportações, desenvolvimento sustentável e níveis de pobreza.

Paralelamente à queda de preços, os países em desenvolvimento exportadores de *commodities* enfrentam dificuldades adicionais decorrentes do enfraquecimento da posição na cadeia de valor global. Maior concentração e integração vertical de diferentes estágios da cadeia de suprimentos reforçaram o poder de barganha de algumas empresas transnacionais e grandes redes de distribuição em vários mercados de *commodities*. Por exemplo, a redução no número de torrefadores e *tradings* no mercado do setor cafeeiro levou a um aumento da concentração na cadeia de valor global do café. Os torrefadores são agora os principais atores do mercado internacional de café, com cinco deles respondendo por metade do comércio global. A consolidação e globalização de cadeias de distribuição de varejo também foram acompanhadas por um aumento dos *spreads* entre preços ao consumidor e preços internacionais de *commodities*. A reforma doméstica e liberalização do marketing de mercadorias, que viu a abolição do envolvimento do Estado na agricultura, levou os produtores a enfrentar grandes compradores e se tornarem tomadores de preços, sem uma reforma concomitante do mercado internacional, suas estruturas e processos relacionados.

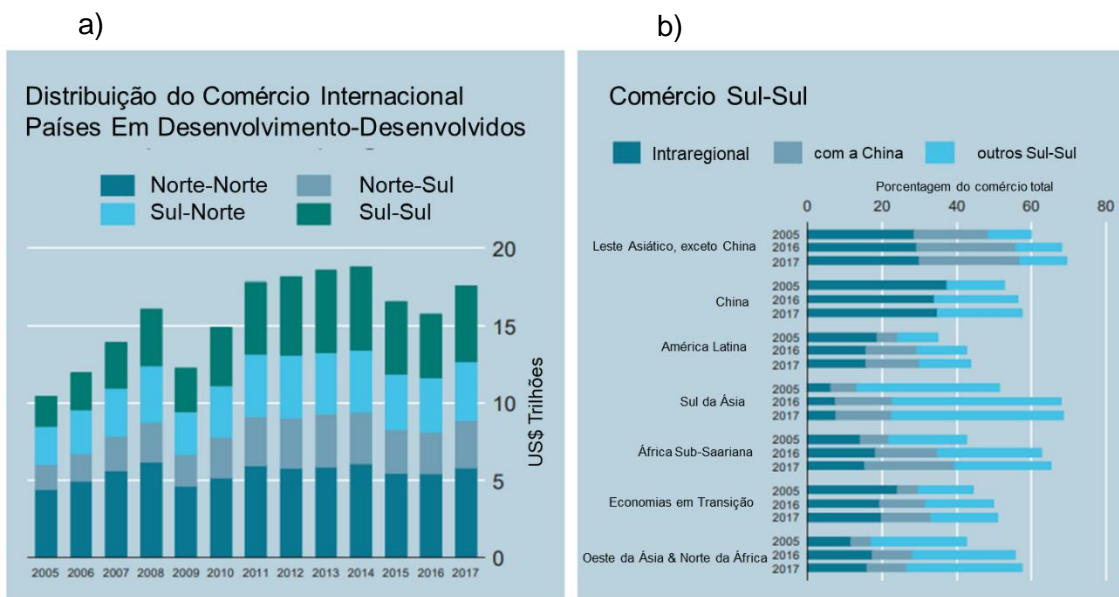
3.1.4 Papel da cooperação e integração econômica regional

A dificuldade em chegar a soluções multilaterais dentro da OMC levou muitos países em desenvolvimento a procurar reduzir as barreiras comerciais através de acordos com os países vizinhos e, mais recentemente, mesmo entre continentes. O paradigma dominante na literatura afirma que o comércio Norte-Sul é largamente determinado por vantagens comparativas, enquanto o comércio Norte-Norte é determinado por escala de produção e tecnologia (Krugman, 1985). Na nova teoria do comércio (Krugman, 1981; Helpman, 1981), o comércio Norte-Sul se deve às tradicionais vantagens comparativas determinadas pela intensidade de fatores de produção e está associada ao comércio interindústria, enquanto o comércio Norte-Norte baseia-se em economias de escala e diferenciação de produto e está associado ao comércio intraindústria. Davis & Weinstein (2001) argumentam que o comércio Norte-Norte é também determinado por dotação de fatores.

O comércio Sul-Sul e a economia regional, além de acordos comerciais permitidos pelas regras da OMC, podem fornecer um ambiente favorável para melhorar o desempenho das exportações. Os *RTA* (*Regional Trade Agreement*) da

"nova geração" cobrem cada vez mais não apenas o comércio de mercadorias, mas também fronteiras, incluindo comércio de serviços, investimentos, política de concorrência, direitos de propriedade, compras governamentais, trabalho, meio ambiente e desenvolvimento cooperativo. Como a análise empírica do UNCTAD (2005) indica, o acesso intraregional ao mercado desempenhou um papel importante na melhoria do desempenho das exportações dos países do Leste Asiático. Na região da América Latina, o Mercosul teve um impacto substancial na expansão do comércio em setores específicos entre os países participantes, bem como entre esses países e o resto do mundo. Houve um aumento dramático no número de acordos de livre comércio regional (*RTAs*), muitos deles entre os países em desenvolvimento indicando o interesse destes países de abrir seus próprios mercados entre si.

Figura 2: Comércio de bens entre países desenvolvidos e em desenvolvimento



Fonte: UNCTAD – cálculos baseados em dados do COMTRADE.

Na figura 2. a), é possível perceber que o aumento do comércio mundial durante a última década foi em grande parte impulsionado pelo aumento do comércio entre países em desenvolvimento (Sul-Sul). Em 2014, o valor do comércio Sul-Sul havia atingido quase US\$ 5,5 trilhões, magnitude próxima à do comércio entre os países desenvolvidos (Norte-Norte). O substancial declínio no comércio de 2015 e 2016 atingiu os países em desenvolvimento relativamente mais do que os países desenvolvidos, mas em 2017 o comércio Sul-Sul teve uma recuperação mais forte do

que outros tipos de comércio. A figura 2. b) destaca a contribuição do comércio Sul-Sul para o comércio total e o decompõe ainda mais entre os fluxos intraregionais relacionados à China e outro comércio Sul-Sul. A importância dos fluxos comerciais Sul-Sul para os países em desenvolvimento é evidente quando considerando que, nos últimos anos, eles representavam mais da metade do comércio das regiões dos países em desenvolvimento (importações e exportações). A participação comercial Sul-Sul varia por região, de cerca de 40% na América Latina a quase 70% no sul da Ásia e no leste da Ásia. Embora uma certa proporção do comércio Sul-Sul abranja fluxos intraregionais, uma parte importante envolve o comércio com a China. Desde 2005, a China se tornou um parceiro cada vez mais importante para todas as outras regiões de países em desenvolvimento. Essa transformação "silenciosa" é ainda mais reforçada por aumentos de investimentos, além da transferência de tecnologia e as interações em nível empresarial no nível intraregional, mas cada vez mais também no nível inter-regional também. Isso pressagia o fortalecimento da "geografia comercial" no sul.

O comércio Sul-Sul também pode ser um campo de teste útil para países em desenvolvimento fortalecerem capacidades de exportação, inclusive em setores novos e dinâmicos. A arrojada mudança da divisão regional do trabalho, conhecida como modelo dos "gansos voadores", em que países menos desenvolvidos entram em etapas mais simples de fabricação, à medida que as economias mais avançadas mudam com sucesso para atividades de fabricação cada vez mais sofisticadas, continua sendo um ideal relevante para a cooperação regional. Esse processo também pode ajudar países a evitar a armadilha do baixo valor agregado (como ocorre no caso das *commodities*, por exemplo). Mapear divisões regionais de produção ao longo de cadeias de valor poderia ajudar os países em suas estratégias de diversificação.

3.2 FATORES DE OFERTA

3.2.1 Tendências

As restrições do lado da oferta estão recebendo atenção crescente como uma restrição na melhora do desempenho comercial de muitos países em desenvolvimento. Esta é uma das razões pelas quais este grupo de países, especialmente os países menos desenvolvidos, geralmente não consegue

oportunidades de comércio sob regimes preferenciais de negociação. Os principais componentes da capacidade de suprimento são custos de transporte interno e fatores que afetam o custo de produção. Estes últimos estão fortemente relacionados à estrutura do mercado doméstico e à estrutura institucional. O ambiente macroeconômico também tem um papel importante na formação da capacidade de produção.

3.2.2 Determinantes-chave da capacidade de oferta

Os determinantes são discutidos no contexto do desempenho de exportação. A maioria deles foi citada no capítulo anterior em contextos mais gerais.

(i) Infraestrutura de transporte doméstico e serviços de *backbone*

O tamanho e o crescimento da capacidade de oferta de um país dependem criticamente da disponibilidade de infraestrutura física, desde estradas e portos até energia e telecomunicações. UNCTAD (2005) constatou que a importância e o significado da estrutura interna de transporte variam de período para período e de um grupo de países para outro. A facilitação do transporte interno desempenhou um papel importante em todas as regiões, explicando o desempenho das exportações em períodos posteriores.

A análise sugere, portanto, que as infraestruturas internas de transporte desempenham um papel importante no estágio inicial do desenvolvimento do setor de exportação.

A maioria dos países africanos são caracterizados por fracas infraestruturas e são identificados em todos os períodos com baixo desempenho de exportação. Tal fato parece indicar que estas nações teriam muito a fazer para aumentar sua capacidade de fornecimento, apenas investindo em infraestrutura de logística. Esta conclusão é apoiada por outros estudos: por exemplo, Limão & Venables (2001) apresentam algumas evidências empíricas indicando que os níveis de fluxos comerciais observados para os países africanos são relativamente baixos, principalmente devido às más infraestruturas de transporte. Isto pode ser mais acentuado no caso de países sem litoral por causa de suas desvantagens geográficas. O fato de não ter havido um investimento substancial em infraestrutura nesses países

nas últimas duas décadas pode explicar sua mobilidade muito baixa nos termos de performance de exportação.

(ii) Ambiente macroeconômico

A taxa de câmbio real, que reflete o movimento relativo de preços no país e no exterior, demonstra ter um efeito significativo no desempenho das exportações dos países menos performados. UNCTAD (2005) indica, por exemplo, que uma taxa de câmbio real supervalorizada é seriamente prejudicial ao desempenho das exportações, enquanto, em média, uma depreciação real de 1% poderia aumentar as exportações em 6% a 10%. Este não é um argumento para desvalorizações competitivas da taxa nominal, mas aponta para a importância da busca de ganhos produtivos para manter a competitividade externa.

Uma moeda supervalorizada, às vezes como resultado de taxas de câmbio fixas que são usados como âncora nominal para controlar as pressões inflacionárias, se traduz em perda direta de competitividade de preços para empresas exportadoras. Isto é de particular importância para *commodities* e produtos manufaturados que exigem trabalho intensivo. Ambos tipos de mercadorias são componentes essenciais das cestas de exportação de países com menor desempenho na exportação, indicando a provável supervalorização de suas taxas de câmbio reais. Bons performistas, por outro lado, confiaram em uma produção mais intensiva em capital do que estes países com baixo desempenho exportador. O primeiro pode sofrer menos do que o segundo em termos de competitividade dos preços de exportação, medida pela taxa de câmbio real, enquanto exportadores em atividades mais intensivas em mão-de-obra podem sofrer menos com os altos aluguéis de capital.

Em outras palavras, os bons desempenhos de exportação são mais propensos a ter uma cesta de exportação com produtos intensivos em capital ou mercados de produtos diferenciados e podem enfrentar concorrentes menos agressivos do que exportadores em mercados de produtos intensivos em trabalho. Como consequência, pode-se esperar que sua competitividade seja menos sensível a pequenos movimentos na taxa de câmbio real e relativamente mais dependente do conteúdo tecnológico do produto e, portanto, em grande medida, do capital. Isto é improvável para o caso de produtores que exportam produtos pouco intensivos em qualificação

profissional, que são altamente substituíveis e cuja demanda é muito volátil e sensível aos preços.

Taxas de juros reais, elemento dos movimentos de preços relativos que impulsiona as taxas de câmbio real, afetam significativamente o desempenho das exportações de países com bom desempenho das exportações, com altas taxas aumentando os custos dos produtores e, portanto, impactando negativamente na competitividade das exportações.

Além disso, a previsibilidade na condução da política macroeconômica contribui para fomentar o investimento privado e elevar a competitividade e as taxas de crescimento do país. A instabilidade macroeconômica desestimula o investimento tanto pela incerteza quanto pelo prejuízo ao crescimento da economia. Em termos de contas nacionais, o déficit fiscal limita a capacidade de o Estado investir e estimular a demanda. De fato, o governo pode impactar em muitos determinantes, conforme veremos mais adiante.

(iii) Investimento estrangeiro direto (FDI - *Foreign Direct Investment*)

Os resultados de análises empíricas indicam que é provável que o FDI afete positivamente o desempenho das exportações (UNCTAD, 2002b). Isso vale para a maioria dos níveis de desempenho de exportação e para todos os períodos em consideração. A experiência em vários países sugere que o FDI contribui fortemente para a transformação da composição das exportações. Por exemplo, está bem documentado que o FDI em Singapura e na China ajudou a aumentar significativamente o conteúdo tecnológico de exportações, apoiando fortemente o desenvolvimento da capacidade de oferta das exportações, incluindo indústrias baseadas em conhecimento técnico.

Nestas análises, o impacto mais forte é obtido para os dois grupos com menor desempenho nas exportações. Nos primeiros períodos, o impacto da contribuição do FDI na formação de capital é não linear. Assim, parece haver uma relação em forma de U entre desempenho de exportação e FDI: eles se relacionam estreitamente nos estágios iniciais do desenvolvimento das exportações, mas a relação se torna mais fraca à medida que o desenvolvimento das exportações avança, se fortalecendo novamente nas fases posteriores dessa maturação.

Os resultados também revelam que onde o FDI contribui para o desenvolvimento tecnológico, modernização e evolução estrutural do setor exportador, a estrutura do setor se torna um ingrediente importante do desempenho das exportações, tanto no estágio inicial de desenvolvimento do setor de exportação quanto posteriormente. Uma possível qualificação do argumento seria dizer que o desempenho das exportações é positivamente afetado pela diversificação intersetorial entre os países de baixo desempenho e negativamente afetado em países com melhor desempenho e com diversificação intrasetorial, em que o FDI pareceria ser direcionado para atividades inovadoras dentro de um setor já existente.

No geral, a análise aponta para a conclusão de que restrições de capacidade de oferta poderiam também ser resolvidas melhorando o conteúdo tecnológico do setor exportador, conforme indicado pela influência positiva da contribuição do FDI na formação de capital sobre o desempenho de exportações.

(iv) Instituições

Um papel significativo para a qualidade institucional pode ser esperado em um estágio inicial de desenvolvimento do setor de exportação. Porém, as dificuldades em isolar a contribuição de fatores institucionais devido à probabilidade de estarem intimamente relacionados com o cenário macroeconômico geral, ao meio ambiente e a contribuição do FDI são grandes. Embora não exista uma forte evidência estatística de multicolinearidade entre variáveis explicativas, alguns estudiosos apontam para trabalhos empíricos que indicam a importância das instituições em um nível mais alto de desempenho de exportações também. Esse resultado sugere que o que parece ser essencial no processo de crescimento econômico, conforme sugerido em pesquisas, é apenas parcialmente verdadeiro para o desempenho das exportações. Também pode sugerir que instituições e variáveis macroeconômicas sejam substituíveis ao longo do processo de desenvolvimento de exportações. Embora a taxa de câmbio real seja um componente essencial da competitividade de preços para os baixos performadores, uma vez que a estabilidade macroeconômica foi alcançada e a composição das exportações é orientada para bens diferenciados ou intensivos em capital, como é provavelmente o caso dos países com alto desempenho, o quadro institucional surge como uma variável fundamental para a competitividade.

Espera-se que instituições forneçam melhores serviços à população (saúde, educação/qualificação, saneamento básico, infraestruturas de transporte e *backbone* etc.), garantam uma melhor proteção dos direitos de propriedade privada e intelectual - o que se torna essencial conforme a produção se torna mais e mais capital-intensiva. Melhores instituições são também associadas com administrações mais competentes, menos corruptas e em particular, com regulamentações mais eficientes. Além disso, podemos mencionar também o suporte ao desenvolvimento tecnológico - universidades e centros de pesquisa, além de instituições financeiras sólidas e bem regulamentadas.

De fato, as leis precisam ser claras, estáveis e sua aplicação inequívoca. A falta de confiança nas instituições gera dúvidas sobre a estabilidade das relações jurídicas e insegurança sobre o cumprimento dos contratos.

3.2.3 Reforçando a capacidade de oferta

A análise dos fatores do lado da oferta aponta para a importância de três impulsionadores – a criação de um ambiente macroeconômico e de investimentos sólido; o fortalecimento da competitividade e capacidade de suprimento; e a efetiva e controlada gestão da integração com a econômica global.

Os instrumentos políticos empregados pelos países com bom desempenho incluem medidas seletivas, isenções específicas de impostos e taxas, controles sobre taxas de juros e crédito, além de alocação e concorrência gerenciada, enquanto as políticas do setor externo incluem liberalização e taxas de câmbio controladas. De fato, a história nos mostra que foram tomadas medidas para facilitar a pesquisa e desenvolvimento (P&D), incluindo subsídios financeiros, particularmente para projetos grandes e arriscados, e a criação de parques científicos e propriedades industriais especiais. Essas políticas foram aplicadas de maneira limitada financeiramente, além de em termos de tempo de duração, com objetivos e padrões de desempenho definidos.

A aplicação de tais políticas e instrumentos requer espaço político adequado e flexibilidade para responder às deficiências estruturais e coordenar efetivamente as integrações externas. O ônus disso não deve recair apenas nas políticas nacionais, uma vez que a condicionalidades de doadores e provisões “dentro da fronteira” nos

países multilaterais e acordos comerciais regionais Norte-Sul têm muito a fazer na definição do grau de liberdade política permitida aos países em desenvolvimento em nível nacional.

Conforme sugerido pela análise que fizemos neste trabalho, a diversificação intersetorial deve ser promovida no estágio inicial de desenvolvimento do setor externo, que poderia ser feita através da promoção de *FDI*. Isso também poderia apoiar uma postura a favor de políticas setoriais mais neutras. No entanto, a redução das barreiras comerciais em países em desenvolvimento com insumos intermediários em sua própria produção também pode ser útil como um passo para aumentar seu valor agregado e os benefícios que derivam do comércio. Esse processo seria benéfico também para reduções adicionais na escalada de tarifas nos principais mercados, permitindo que países em desenvolvimento avancem no processamento de seus próprios produtos básicos.

Num contexto mais dinâmico, a diversificação também deve ser promovida dentro de setores. À medida que os países em desenvolvimento passam para produtos mais diversos e diferenciados, laços com os países desenvolvidos podem ajudar a promover o comércio intraindustrial e evitar uma reação protecionista à medida que suas exportações se expandem. Uma maneira importante de alcançar isto é a promoção do aprimoramento tecnológico, que exige capital humano adequado. Isso implica que o investimento público também deve ser direcionado para aumentar a disponibilidade e a qualidade do capital humano (por exemplo, através da educação) e a "competência tecnológica" da força de trabalho (por exemplo, por meio de treinamento).

No entanto, a melhoria tecnológica também é crítica, podendo ser importada via *FDI* ou gerada nacionalmente por *P&D*. Então, no processo de desenvolvimento setorial externo, a diversificação intersetorial deve estar associada à acumulação de competências capazes de levar à diversificação intrasetorial, que aparece nas fases posteriores do desenvolvimento.

A extensão do benefício do desempenho aprimorado da exportação depende, em grande parte, no tamanho do valor agregado em termos domésticos. Enquanto as recentes economias industrializadas do Leste Asiático particularmente conseguiram combinar, com sucesso, diversificação e expansão do comércio com o crescimento

no valor industrial adicionado e no PIB, muitos outros países em desenvolvimento, por outro lado, muitas vezes se veem presos em uma armadilha de valor agregado baixa e em declínio, decorrentes de: (a) “ilusão de exportação” causada pelo alto conteúdo de importação das exportações, em que os ganhos com exportação não refletem o verdadeiro valor adicionado em termos domésticos; e (b) “composição da falácia”, que surge quando muitos países correm para os mesmos setores ou produtos, reduzindo assim os termos de troca e as receitas de exportação, e negando-se, assim, o alcance do objetivo original de melhorar o valor agregado doméstico por meio da diversificação. Abordar esses pontos deve ser uma prioridade política importante.

Outro desafio enfrentado pelos países em desenvolvimento é explorar estrategicamente as empresas transnacionais em seu total potencial, buscando melhorar o desempenho das exportações. Conforme indicado pelas análises acima, o impacto do *FDI* varia de acordo com o estágio de desenvolvimento do setor de exportação. Consequentemente, as políticas de *FDI* devem ser calibradas para responder a circunstâncias particulares. Em geral, essas políticas e medidas devem ter como objetivo garantir que os propósitos de *FDI* são consistentes e uma parte integrante de suas finalidades e estratégias de desenvolvimento mais amplos. Incentivos para atrair *FDI* devem ter como objetivo de "correr para o topo", em vez de "correr para o fundo", além de garantir uma atualização sustentável das atividades orientadas para a exportação, e ajudar a difundir habilidades, conhecimento e tecnologia para empresas domésticas.

A análise em questão também destaca a importância da infraestrutura de transporte. O investimento nesse quesito pode ser uma das mais importantes maneiras de melhorar o desempenho comercial dos países em desenvolvimento. Além disso, como muitos desses países não possuem costa marítima, uma abordagem regional ao desenvolvimento de transportes é também indicada. Finalmente, já que os retornos de investimento em infraestrutura tendem a ser baixos ou levam muito tempo para se concretizar, este é o caso para obras públicas, apoiadas por doadores (já que muitos desses países já estão fortemente endividados) ou, no mínimo, empréstimos brandos de instituições financeiras.

4. PANORAMA BRASILEIRO

De acordo com a plataforma do *The Observatory of Economic Complexity* (OEC, 2017), o comércio mundial é amplamente desequilibrado. China e Alemanha têm mantido as maiores posições excedentes na balança comercial. Os Estados Unidos e o Reino Unido, além de um grande número de países em desenvolvimento e desenvolvidos, mantêm grandes posições deficitárias. Mesmo que esses desequilíbrios às vezes sejam grandes em nível, geralmente tendem a ser baixos em relação ao PIB. Uma exceção é a Índia, cujo déficit na balança comercial é grande em relação aos desequilíbrios globais do mundo e ao seu PIB. Por outro lado, os desequilíbrios comerciais de muitos países da África e do Sul da Ásia tendem a ser grandes em relação ao seu PIB, sendo relativamente pequeno para o mundo como um todo.

4.1 FATOS ESTILIZADOS PARA O BRASIL

Esta seção apresenta alguns fatos estilizados caracterizando o cenário brasileiro, em particular no tema de comércio exterior. Há muito tempo as variáveis fundamentais e o desempenho das exportações brasileiras têm sido objeto de estudo, mas a temática tem recebido atenção especial por conta da liberalização comercial e dos potenciais efeitos das exportações para a estabilidade macroeconômica num contexto de economia mais aberta.

4.1.1 Composição da balança comercial

O Brasil é a 22^a maior economia de exportação do mundo e, em termos de complexidade, ocupou em 2017 a 37^a posição de acordo com o Índice de Complexidade Econômico (na sigla ICE, calculado pelo *The Observatory of Economic Complexity*, 2017).

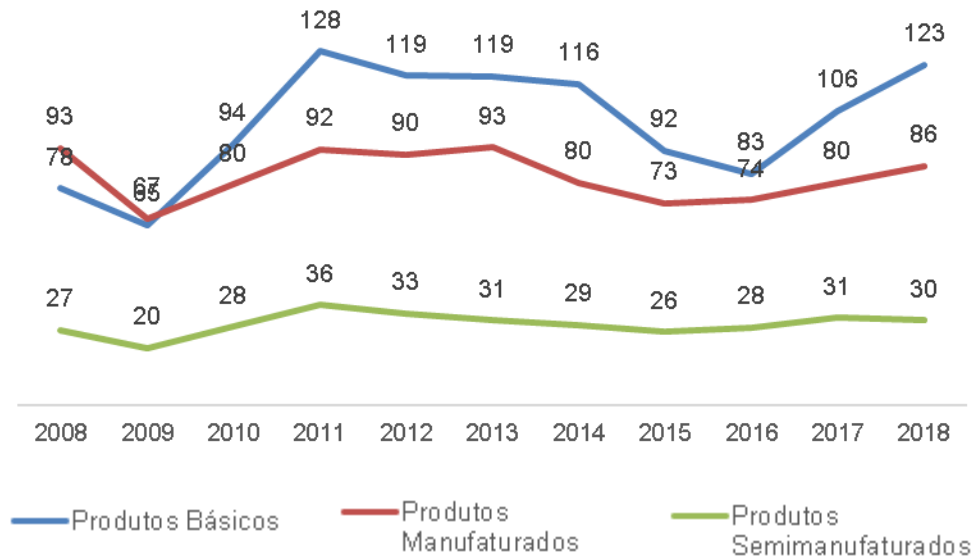
Em 2018, o Brasil exportou US \$ 239 bilhões e importou US \$ 181 bilhões, resultando em um saldo comercial positivo de US \$ 58 bilhões na balança comercial².

² A balança comercial é o resultado das exportações menos as importações. As exportações e importações são consideradas pelos valores *fob*, ou seja, livre dos custos internacionais de transporte e seguro.

Com relação ao momento do registro das exportações utiliza-se o Sistema Geral, que leva em consideração a fronteira física de um país. Para as importações utiliza-se o Sistema Especial, ou seja, o momento do despacho aduaneiro (liberação alfandegária) da mercadoria.

Em 2018, o PIB do Brasil foi de US \$ 1,86 trilhões e seu PIB per capita foi de US \$ 8,9 mil, sendo as exportações responsáveis por 12,8% do produto interno.

Figura 3: Classificação das principais exportações por categoria (em bilhões de dólares)



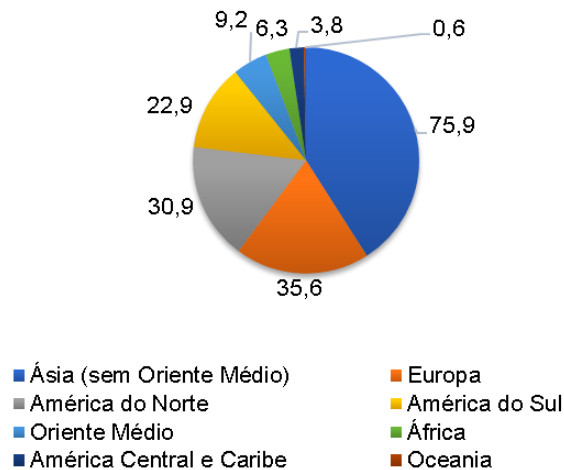
Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

A Figura 3 nos ambienta na série histórica dos últimos 10 anos (2008 – 2018). Percebemos a participação de bens de maior valor agregado teve um encolhimento expressivo na cesta de exportações, com produtos básicos - por exemplo, soja mesmo triturada; óleos brutos de petróleo; minérios de ferro e seus concentrados; entre outros - correspondendo a 39% da pauta de exportação em 2008, e em 2018, 51%. Na média, a cesta exportadora está distribuída entre 47% de produtos básicos, produtos semimanufaturados com 14% e produtos manufaturados - como automóveis de passageiros, aviões, plataformas de perfuração, entre outros - com 39% das exportações. De fato, percebemos uma piora muito significativa no valor agregado e complexidade da pauta exportadora. Sete *commodities* responderam por quase metade do valor das exportações brasileiras em 2018 e ao mesmo tempo, as vendas de produtos manufaturados mostraram pouca melhora, um reflexo do impacto da crise da Argentina — grande compradora desses produtos — e da crônica falta de competitividade da indústria.

Os principais destinos de exportação do Brasil são a China (US\$63,9 bilhões), os Estados Unidos (US\$28,7 bilhões), a Argentina (US\$14,9 bilhões) e a Holanda (US\$13 bilhões).

Figura 4: Principais destinos das exportações brasileiras

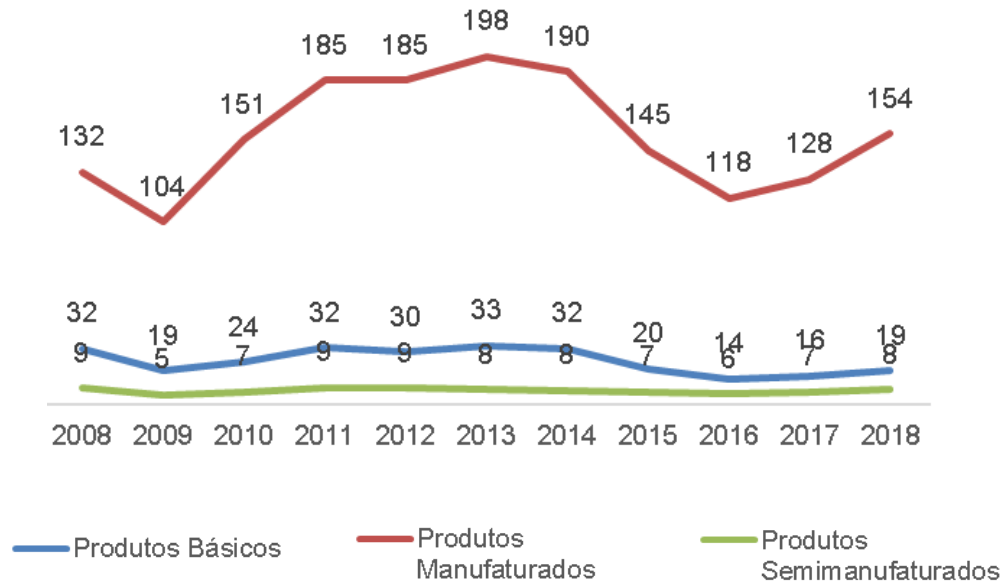


Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

Analisando a Figura 5, percebemos que o volume de importação de produtos básicos e semimanufaturados é *flat* e não demonstra nenhuma alteração significativa na série temporal. Na média, a cesta de importação se divide em 13% para produtos básicos – óleos brutos de petróleo e gás natural, por exemplo -, 4% para produtos semimanufaturados e 83% para produtos manufaturados – por exemplo, plataformas de perfuração ou de exploração, aparelhos transmissores/receptores, medicamentos para medicina humana e veterinária, entre outros. Verdadeiramente, o Brasil concentra suas importações em produtos de alto valor agregado e com tecnologia incorporada.

Figura 5: Classificação das principais importações por categoria (em bilhões de dólares)

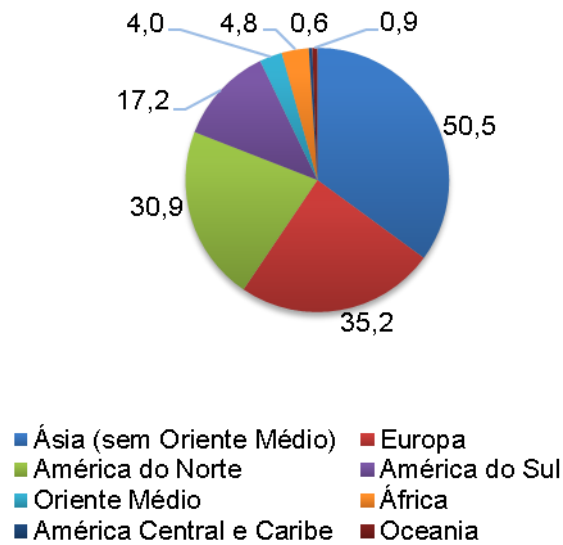


Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

As origens das importações são a China (US\$ 34 bilhões), os Estados Unidos (US\$28,9 bilhões), a Argentina (US\$11 bilhões), a Alemanha (US\$10,5 bilhões) e a Coreia do Sul (US\$5,3 bilhões).

Figura 6: Principais origens das importações brasileiras



Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

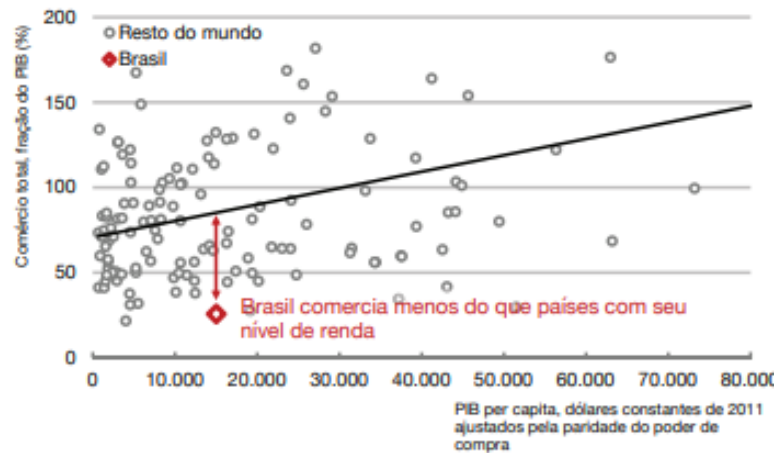
4.1.2 Determinantes da competitividade – contexto Brasil

4.1.2.1 Abertura comercial

O Brasil, apesar de ser considerado a 9ª maior economia do planeta, desde o início da sua industrialização, é criticado por vários economistas como um país fechado, pouco afeito à competição internacional. A afirmação desses especialistas sustenta-se basicamente na observação da relação entre a corrente de comércio (exportação mais importação) e o valor do PIB. De acordo com este critério, conhecido como grau de abertura, o país seria uma das economias mais fechadas do mundo, gerando baixa exposição das empresas brasileiras à moderna e elevada produtividade disponível no mundo o que, por consequência, reduziria os mercados para a colocação dos produtos nacionais no exterior.

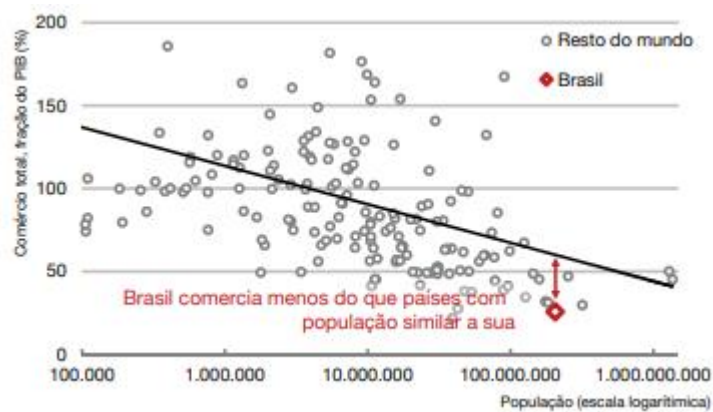
Entre 2008 e 2018, na média, o Brasil foi o segundo país mais fechado ao comércio internacional (25% do PIB), à frente apenas do Myanmar (23% do PIB). Analisando as figuras 3 e 4, percebemos que o Brasil é um país fechado ao comércio internacional mesmo quando suas características específicas são consideradas – seus níveis de comércio são menores do que o de países com renda e população semelhantes.

Figura 7: Mundo: comércio e PIB per capita (média 2012-2015)



Fontes: Cálculos da Secretaria de Assuntos Estratégicos – Presidência da República (SAE-PR) com dados do Banco Mundial.

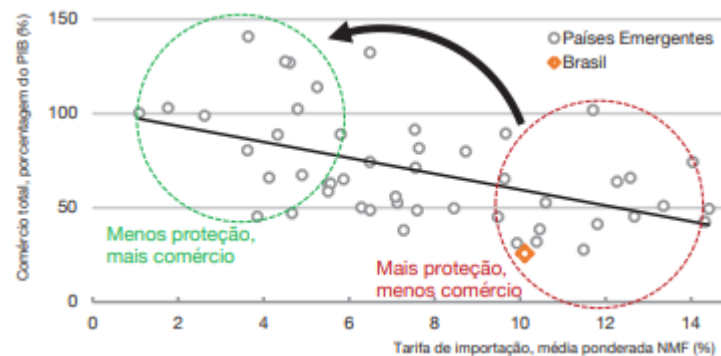
Figura 8: Mundo: Comércio e População (média 2012-2015)



Fontes: Cálculos da Secretaria de Assuntos Estratégicos – Presidência da República (SAE-PR) com dados do Banco Mundial.

Esse cenário de isolamento comercial faz com que a sociedade deixe de se beneficiar com os ganhos do comércio, reduzindo o grau de eficiência das firmas e trabalhadores e os níveis de bem-estar da população. Logo, a modernização da estrutura comercial brasileira significaria tirar o Brasil do grupo de países com baixos níveis de comércio e altas tarifas de importação – cenário atual – e movê-lo para o grupo com baixas tarifas de importação e altos níveis de comércio (ver Figura 9).

Figura 9: Países Emergentes: Comércio e Tarifas de Importação (média 2012-2015)



Fontes: Cálculos³ da Secretaria de Assuntos Estratégicos – Presidência da República (SAE-PR) com dados do Banco Mundial.

De fato foi visto que exportações e importações são duas dimensões indissociáveis do comércio internacional. Para exportar mais é fundamental desfrutar das vantagens trazidas pelas importações, especialmente maior variedade de insumos e tecnologias e custos mais baixos. Além das economias proporcionadas pelos insumos importados, as importações pressionam produtores locais a baixar seus custos.

Uma tendência crescente é a de que sociedades que são mais abertas para importações se conectam de forma mais eficiente às cadeias globais de valor altamente especializadas – nas quais cada parte específica da cadeia produtiva de um determinado bem se dá no local onde a produção da parte é mais eficiente. Por isso, países que importam mais tendem a ser também mais exportadores – porque suas firmas têm produção mais especializada e, acessando insumos a preços mais baratos, têm o benefício de exportar a preços mais competitivos.

Atualmente, na média brasileira, produtos manufaturados têm tarifas de importação mais altas do que produtos primários. Contudo, essa média encobre uma variação setorial muito ampla. Alguns setores, em especial os de bens intermediários, como petroquímicos e indústria metalúrgica, têm baixo grau de proteção. Outros, de

³ Amostra de 50 países emergentes, excluídos países com população menor a dois milhões de habitantes.

bens finais, como automóveis, caminhões, têxteis e vestuário, têm níveis de proteção altos.

Um diagnóstico claro é que a falta de concorrência interna no Brasil, graças a um ambiente de negócios que favorece empresas já estabelecidas, dificulta a inovação e a entrada de novas empresas; e a externa, devido às altas barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio e a políticas públicas que se concentram em subsídios a empresas já existentes, distorce o mercado – o que pode explicar a baixa competitividade brasileira, principalmente na indústria e em bens com maior valor adicionado.

4.1.2.1.1 Acordos Comerciais

Ainda que o processo de abertura comercial tenha se iniciado há pelo menos duas décadas, as discussões em torno das possibilidades de negociações internacionais nunca tiveram tanto destaque. Primeiramente, o princípio do multilateralismo proposto pelas normas da OMC (Organização Mundial do Comércio) abre espaço para maior integração comercial e obtenção de maiores concessões. Em segundo lugar, porque o Brasil faz parte de um dos mais importantes blocos econômicos: o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. Há ainda as possibilidades de retorno das discussões de acordos entre blocos regionais, em que podemos destacar o acordo firmado entre Mercosul e a União Europeia. Por fim, existem também as negociações bilaterais - aqui, destacam-se as possibilidades de um acordo com a China.

Em relação ao Acordo entre Mercosul e União Europeia, ainda em tramitação, o impacto verificado por meio dos significativos números extraídos das relações já existentes e da potencialidade de crescimento com a entrada em vigor do acordo é muito alto. Somados, Mercosul e União Europeia representam 25% do PIB da economia mundial, o equivalente a 19 trilhões de euros, e um mercado de consumo de 773 milhões de pessoas. A UE é atualmente o 2º maior parceiro comercial do Mercosul, perdendo só para China, e o Mercosul é o 8º principal parceiro da UE. Quantitativamente, o significado econômico para o Brasil é verificado pelo intenso comércio com a UE. Em 2018, o país registrou um superávit de US\$ 7 bilhões na balança comercial com a UE dos quais US\$ 42 bilhões são de exportações para a UE, representando 17% do total de exportações brasileiras. Além disso, a UE é o maior

investidor estrangeiro no Mercosul, sendo o Brasil o maior destino do *FDI* dos países da UE na América Latina.

#	Acordos vigentes	Ano
1	Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI ⁴ (AR-07)	1989
2	Brasil - Uruguai (ACE ⁵ -02)	1989
3	Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02)	1991
4	Brasil - Argentina (ACE-14)	1991
5	Mercosul (ACE-18)	1992
6	Mercosul - Chile (ACE-35)	1996
7	Mercosul - Bolívia (ACE-36)	1997
8	Brasil/Guiana/São Cristóvão e Névis (AAP.A25TM 38)	2001
9	Brasil - México (ACE-53)	2002
10	Automotivo Mercosul - México (ACE-55)	2002
11	Mercosul - México (ACE-54)	2003
12	Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59)	2003
13	Brasil - Suriname (ACE-41)	2004
14	Mercosul - Peru (ACE-58)	2005
15	Mercosul - Cuba (ACE-62)	2006
16	Mercosul/ Índia	2009
17	Mercosul/Egito	2010
18	Mercosul/ Israel	2011
19	Brasil - Venezuela (ACE-69)	2012
20	Mercosul - Colômbia (ACE-72)	2012
21	Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04)	2015
22	Mercosul/ SACU	2016

Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

Tabela 1: Acordos comerciais vigentes – Brasil e parceiros comerciais

⁴ Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é o maior bloco econômico da América Latina. É também uma organização intergovernamental que visa a contribuir com a promoção da integração da região latino-americana, procurando garantir seu desenvolvimento econômico e social.

⁵ Acordos de Cooperação Econômica (ACE) têm por objetivo impulsionar o desenvolvimento dos países-membros da Associação mediante a complementaridade dos sistemas produtivos da região.

Acordos em negociação

Acordo Comercial Expandido Brasil-México
 Mercosul-Canadá
 Mercosul-Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)
 Mercosul-Coréia do Sul
 Mercosul-Singapura
 Mercosul – Índia

Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

Tabela 2: Acordos comerciais em negociação – Brasil e possíveis parceiros comerciais

Acordos em tramitação

Mercosul – União Europeia
 Mercosul-Palestina
 Acordo de Ampliação Econômico-Comercial entre Brasil e Peru
 Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile

Fonte: Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Elaboração própria da autora.

Tabela 3: Acordos comerciais em tramitação – Brasil e parceiros comerciais

No último cenário (China e Brasil), muito se tem discutido acerca do impacto da estrutura comercial sobre a dinâmica da economia brasileira. Imediatamente as preocupações voltam-se para a indústria, que passa a concorrer com produtos importados com custos mais baixos e de alta tecnologia. De fato, estas inquietações estão mais voltadas para setores cujas vantagens comparativas brasileiras não são bem definidas. Existem, entretanto, outros setores cujos benefícios resultantes da liberalização comercial são claros e muito marcantes. Este é o caso da agropecuária brasileira, visto evidente vantagem comparativa na produção agrícola e criação de animais para consumo humano. Isto é, trata-se de um segmento que possui ganhos relevantes num processo de abertura comercial, ao contrário de setores de bens

manufaturados, por exemplo. Na agropecuária, a questão da abertura comercial está muito mais relacionada aos subsídios agrícolas e demais formas de protecionismo presentes nos países desenvolvidos. Uma queda nestas barreiras teria um impacto expressivo não somente sobre o agronegócio em si, mas em toda a cadeia indireta vista a expressividade do setor na economia.

4.1.2.2 Fatores de Oferta

No atual cenário de elevado custo Brasil, acordos comerciais não aumentam as exportações por falta de competitividade, e não de mercado – em alguns setores, é claro. Na conjuntura atual, a eventual entrada de novos acordos pode estimular ainda mais as importações. Veremos nesta seção alguns fatos estilizados que auxiliam a explicar este possível desdobramento.

4.1.2.2.1 Infraestrutura de transporte doméstico e serviços de *backbone*

Infraestrutura de transporte, como vimos anteriormente, é um fator muitas vezes ofertado pelo Estado (monopólio natural) e que afeta os custos de transação e logística. Além disso, a infraestrutura de telecomunicações (que inclui provedores de internet, por exemplo), também considerada frágil no cenário brasileiro, acarreta perdas de eficiência quando analisamos não só o comércio exterior, mas também o mercado interno.

O Brasil possui deficiências históricas na sua infraestrutura. Essa precariedade se traduz em custos elevados e perda de competitividade, o chamado “custo Brasil”. A recuperação da infraestrutura poderia ser acelerada com qualidade regulatória e a ampliação da participação privada nos investimentos e na prestação dos serviços. Atualmente, a matriz de transportes passa por um momento intenso, em todas as suas modalidades. São mudanças que tentam acompanhar o ritmo acelerado do mercado global e das demandas internas do país, mas que não são realizadas na velocidade necessária.

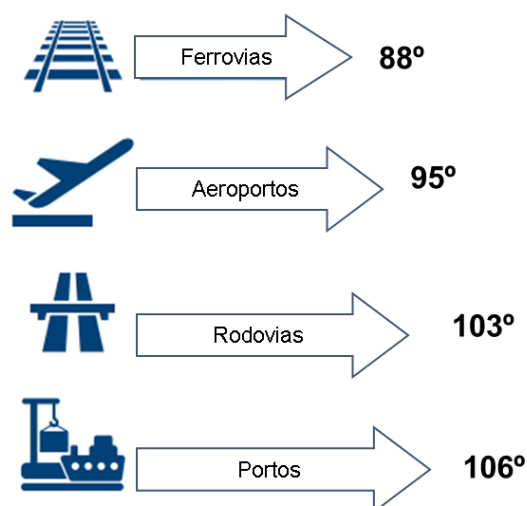
Quadro 1 – Principais características da infraestrutura de transportes

Modalidade	Característica
Ferrovias	Anteriormente os trens serviam como forma principal de transporte de cargas e pessoas, mas com o crescimento acelerado dos carros e das rodovias perderam espaço. Atualmente, a maior parte da malha ferroviária serve apenas para o transporte de minérios.
Aeroportos	Investimentos insuficientes para a demanda existente. Vista a grande extensão territorial, a capilaridade aeroviária não é suficiente.
Rodovias	A infraestrutura de transporte mais utilizada no Brasil, o que torna outros serviços da sociedade totalmente dependentes dela. Mesmo com a importância que as rodovias receberam ao longo do tempo, o investimento nelas ainda é pouco e a maioria permanece em péssimas condições. Uma pequena porcentagem das estradas nacionais é privatizada, criando uma diferença significativa de qualidade entre elas e as que ainda pertencem aos governos estaduais e governo federal.
Hidrovias	Modalidade pouco aproveitada internamente, apesar da grande quantidade de rios navegáveis no país. Porém, 90% das exportações é feita por meio de navios – acesso dos portos.

Elaboração própria da autora.

A figura 10 nos traz a posição relativa à infraestrutura de transportes no ranking do *World Economic Forum*, o que corrobora a situação percebida no país.

Figura 10: Posição do Brasil nos componentes de infraestrutura entre 137 países



Fonte: *World Economic Forum* (2017).

Além disso, a velocidade média da internet no Brasil fica muito atrás dos padrões internacionais. No ranking do *State of Internet Report 2017* (Akamai),

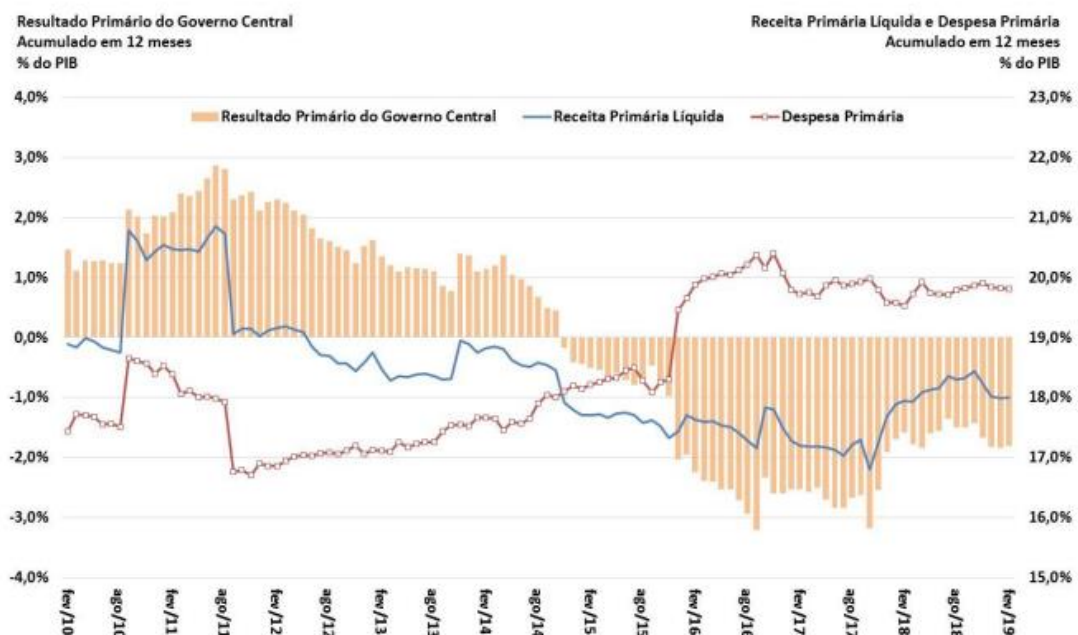
composto por 148 países, o Brasil fica na 79ª posição. A velocidade média de conexão no Brasil é de 6,8 Mbps, abaixo da maioria dos países da América do Norte e da Europa. Na América do Sul, fica atrás do Chile e do Uruguai.

4.1.2.2 Ambiente macroeconômico

O equilíbrio nas contas públicas é fator essencial para garantir estabilidade e previsibilidade no ambiente macroeconômico, além de melhorias do ambiente de negócios. Neste aspecto, o Brasil deixa muito a desejar.

Nos últimos anos, inflação e taxa de juros evoluíram de forma desfavorável e contribuíram para o quadro recessivo enfrentado pela economia brasileira. Essa situação tem sido revertida, mas a perda de estabilidade que levou a esse quadro está relacionada à deterioração fiscal. A recuperação do equilíbrio das contas públicas é o principal desafio para o equilíbrio macroeconômico duradouro no Brasil. É essencial manter o limite de gastos do setor público para que a confiança de que a economia brasileira será mantida em base sólidas, sem interferências que colocam sua estabilidade em risco.

Figura 11: Resultado primário do Governo Central - % do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

Além disso, para a impulsionar a competitividade brasileira, seria importante promover condições para a elevação expressiva da taxa de investimento doméstico, que permanece mais baixa do que a de outros países emergentes, inclusive da América Latina. Percebemos também um mercado de capitais ainda pouco desenvolvido, com um sistema de garantias frágil e difícil acesso aos recursos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (2019) aponta que tal interpretação está felizmente em linha com as últimas comunicações do Banco Central do Brasil (BCB), que indicam a continuidade do ciclo de redução de juros. Hoje temos uma perspectiva de inflação controlada por um longo período. Também temos uma economia mais estável com a possibilidade de atrair dinheiro estrangeiro para investimentos em infraestrutura e na economia real, ou seja, investimento de longo prazo, de maior qualidade.

No aspecto câmbio, vimos que a taxa de câmbio é considerada uma das variáveis mais relevantes de uma economia aberta em seu relacionamento com o exterior. No cenário brasileiro, percebemos que empresas que exportam produtos podem vislumbrar na alta do dólar boas oportunidade de lucro. Como gastam em real e recebem em dólar, elas acabam se beneficiando. Entre as empresas exportadoras estão as da categoria de produtos básicos (*commodities*, por exemplo), que são responsáveis por cerca de 40% das exportações brasileiras.

Contudo, os resultados positivos não são tão simples assim. Apesar de aumentar o potencial competitivo das empresas exportadoras, a depreciação cambial não é garantia de lucratividade imediata, além de prejudicar muito as importações, que são grande alavanca para o desenvolvimento da indústria nacional ao se tratar da importação de bens de capital intensivo. Entre essas empresas que são prejudicadas, podemos citar os setores químicos e de máquinas pesadas, por exemplo.

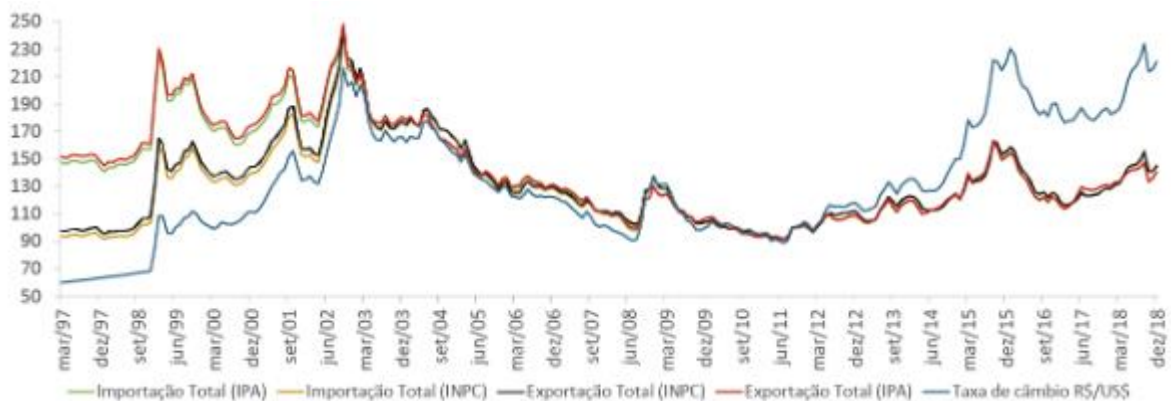
Acrescentamos que, ao estudar os efeitos da incerteza cambial sobre o comércio, é importante fazer a distinção entre mudanças de curto, médio e longo prazos nas taxas de câmbio. Esse raciocínio está associado ao fato de que grandes alterações na taxa de câmbio podem aumentar o grau de incerteza entre agentes econômicos domésticos e seus parceiros comerciais. Segundo Pereg & Steinherr (1989), embora a curto prazo o risco da taxa de câmbio possa ser coberto com

sucesso nos mercados financeiros, a incerteza além de um horizonte temporal de um ano não pode ser coberta com baixo custo, evidenciando, dessa forma, que a instabilidade cambial de longo prazo constitui um provável problema para os fluxos comerciais internacionais.

A Figura 12 faz uma leitura prática da conjuntura atual. A taxa de câmbio desvalorizou-se ligeiramente nos últimos anos, acompanhando as incertezas do governo federal – escândalos de corrupção, impeachment, bipolaridade partidária, recente processo de tramitação da proposta de reforma da previdência, entre outros –, além da guerra comercial entre China x Estados Unidos. Mas deve-se notar também que, quando se mede a taxa de câmbio pela taxa efetiva real (ponderada pela razão entre os preços externos e internos), para o conjunto das exportações e importações, nos últimos anos, a variação foi bem inferior ao da taxa real/dólar.

Figura 12: Taxa de câmbio nominal real/dólar e taxas efetivas reais de câmbio (ponderadas pelas importações e pelas exportações) - 1997-2018

Números Índices 100 = média de 2010



Fontes: FMI; SECEX; BCB; IBGE (2019).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea).

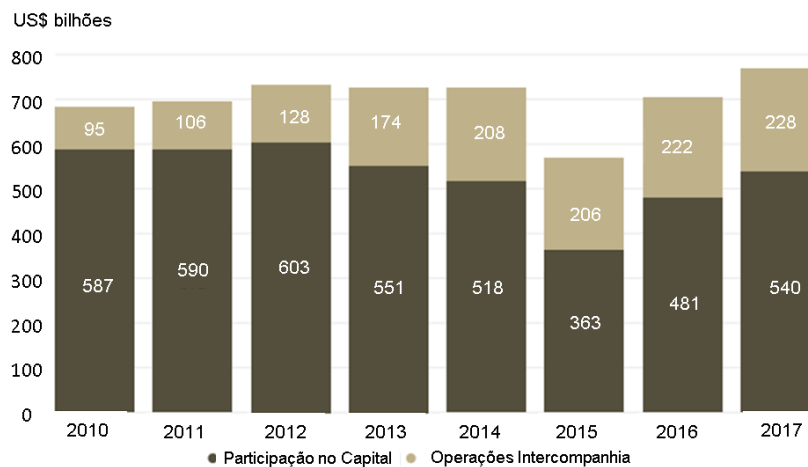
4.1.2.2.3 Investimento direto estrangeiro

O investimento direto é a categoria de investimento de maior destaque no relacionamento econômico do Brasil com o resto do mundo. Ao final de 2017, o Investimento Direto no País (IDP), ou seja, as posições passivas de investimento direto, representava cerca de metade do total de passivos externos do país. Os fluxos

de IDP registraram ingressos líquidos em toda a série histórica e foram sistematicamente menos voláteis que os investimentos em carteira e os outros investimentos (empréstimos e créditos comerciais, entre outros). O IDP registra os fluxos financeiros de passivos emitidos por residentes brasileiros para credores não residentes, nos quais os agentes institucionais possuem uma relação de controle ou forte poder de influência entre si. Esta categoria engloba os fluxos e as posições ativas e passivas de investimento direto, nas formas de Participação no Capital⁶ das empresas e de Operações Intercompanhia⁷.

Atingindo US\$ 768 bilhões em 2017, a posição total de IDP é composta por US\$ 540 bilhões na modalidade Participação no Capital e US\$ 228 bilhões na modalidade Operações Intercompanhia. Esta posição de 2017 cresceu US\$ 64 bilhões (+9,2%) em comparação a 2016. Conforme Figura 13, valor total de IDP em 2017 é a maior quantia da série (2010-2017).

Figura 13: Posição total de IDP



Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Segundo o Relatório de Investimento Direto (2018, página 9), formulado pelo Banco Central:

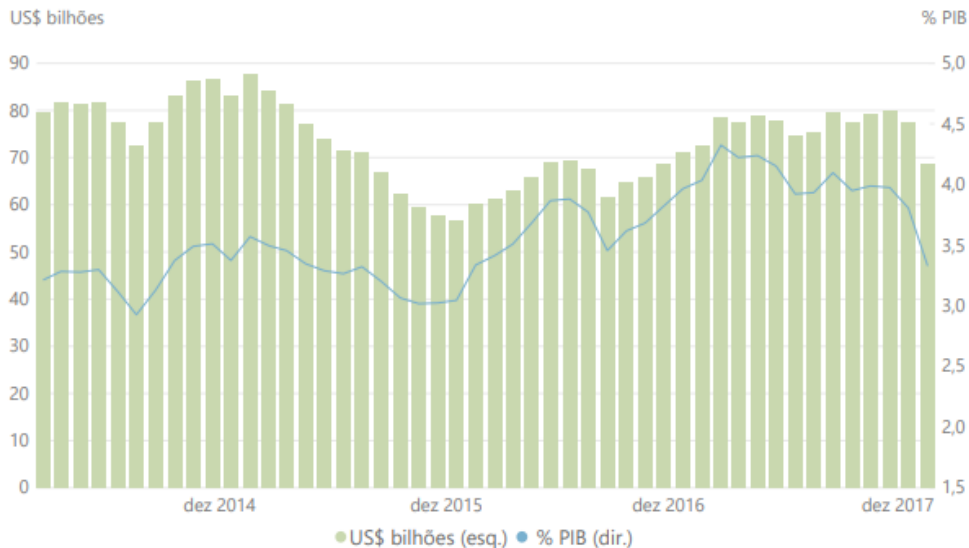
Os fluxos líquidos de IDP têm se mantido em patamar superior a 3% do PIB, desde 2014. Em 2017, o ingresso líquido de IDP atingiu US\$68,5 bilhões, equivalentes a 3,3% do PIB. Comparativamente a 2016, houve diminuição de US\$19,2 bilhões em ingressos líquidos de Operações Intercompanhia,

⁶ Participação no capital considera as entradas de recursos em moeda ou bens relativos à aquisição/subscrição/aumento total ou parcial do capital social de empresas residentes.

⁷ Operações intercompanhia compreende os empréstimos concedidos pelas matrizes, sediadas no país, a suas subsidiárias ou filiais estabelecidas no exterior.

contrabalançada por aumento de US\$15,2 bilhões nos ingressos líquidos em Participação no Capital, incluindo lucros reinvestidos.

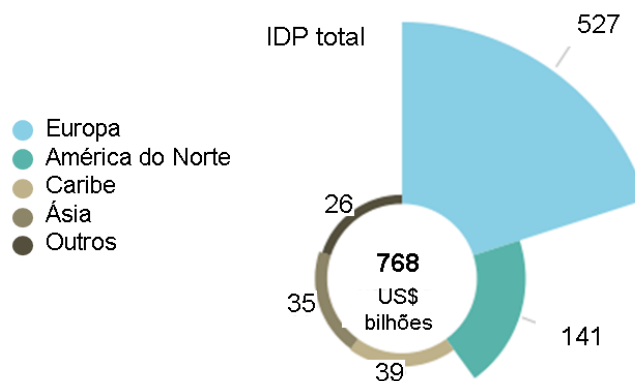
Figura 14: *Foreign Direct Investment* – em bilhões de dólares



Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Segundo o critério de país investidor imediato, a Europa é a região com a maior posição de IDP para 2017, 68,6% do total de US\$768 bilhões. Essa situação reflete o expressivo volume de IDP proveniente dos Países Baixos como investidor imediato, responsável por 24,8% da posição de IDP na forma de Participação no Capital e por 41,3% na forma de empréstimos intercompanhia. A América do Norte é a região com o segundo maior volume da posição de IDP na forma de Participação no Capital em 2017, 21,1% (US\$114 bilhões), dos quais US\$95 bilhões oriundos dos Estados Unidos. Os países do Caribe, da Ásia e da América do Sul representaram juntos 12,1% da posição de IDP de 2017, especificamente 12,9% em Participação no Capital e 10,2% em Operações Intercompanhia. (Relatório de Investimento Direto, página 27. 2018).

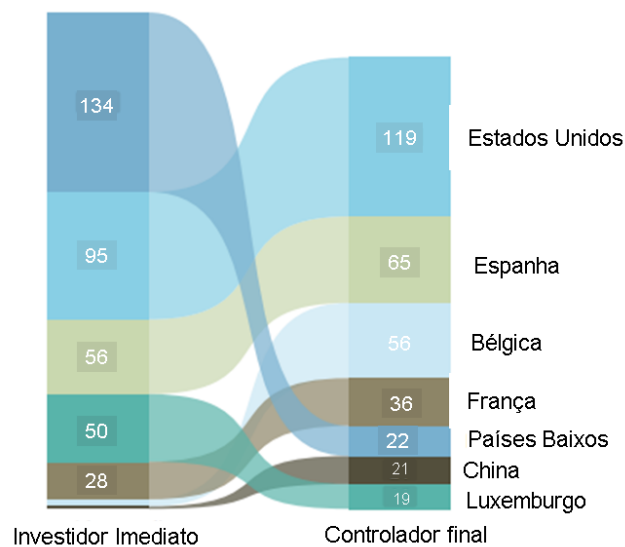
Figura 15: Posição de IDP por regiões investidoras – Critério de país investidor imediato – 2017



Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

A comparação das posições de IDP na forma de Participação no Capital revela que alguns países detêm posições significativamente maiores quando compiladas pelo critério de país investidor imediato, comparado ao conceito de controlador final.⁹ É o caso de Países Baixos e Luxemburgo, países-sedes de empresas intermediárias, que atuam na canalização (*pass-through*) de investimento direto de países controladores finais para os países de destino. Outros países exibem posições de IDP na forma de Participação no Capital superiores conforme o critério de país controlador final, como Estados Unidos, Espanha, Bélgica, França, Reino Unido e China. Esses países são sedes de empresas que canalizam o IDP por meio de países intermediários. (Relatório de Investimento Direto, página 27. 2018).

Figura 16: Posições de IDP na forma de Participação no Capital em 2017 – Comparação investidor imediato e controlador final para países selecionados – US\$ bilhões



Fonte: Banco Central do Brasil (2018).

Neste cenário, alguns estudos sugerem que o IDP exerce efeito pequeno, mas positivo sobre o PIB. Este efeito pode ser intensificado à medida que ocorram melhorias nas condições internas – infraestrutura, desenvolvimento do sistema financeiro etc, o que fortalece a teoria dos determinantes de competitividade mencionados neste trabalho.

Em relação aos estudos nacionais, Laplane & Sarti (1999) analisaram o impacto do investimento direto estrangeiro no progresso econômico dos anos de 1990. Os autores concluíram que, apesar de o IDP ser uma importante fonte de divisas para o Brasil, ele não resolve uma das mais importantes barreiras ao crescimento, que é a restrição externa da balança comercial, porque não modifica significativamente a cesta de exportações. Dessa maneira, apesar do expressivo aumento dos fluxos de

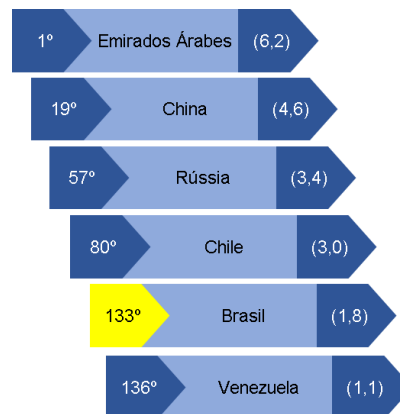
investimento, as características deste IDP restringiram sua contribuição para a economia do país.

4.1.2.2.4 Instituições

A ineficiência do Estado resulta em bens e serviços públicos de baixa qualidade e em quantidade inferior ao necessário, conforme mencionamos anteriormente.

No Brasil, recursos que poderiam ser investidos na produção são desviados tanto pela maior tributação como pela necessidade de o setor privado assumir as responsabilidades do Estado. O aumento da eficiência do Estado passa pela melhor alocação dos recursos em investimento, pela avaliação sistemática de projetos e programas de governo, e por mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Figura 17: Ranking de qualidade do gasto público

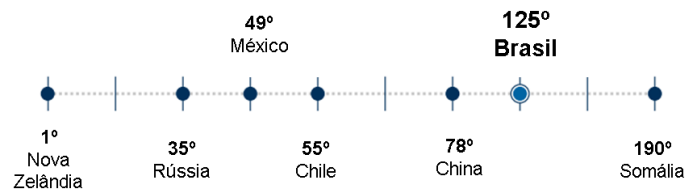


Fonte: *World Economic Forum*⁸ (2017).

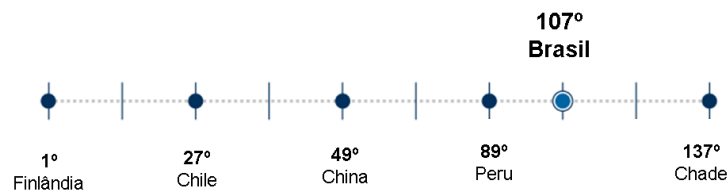
Por certo, as recentes crises política e econômica revelaram o inchaço do Estado brasileiro, o esgotamento de sua capacidade de expansão e a necessidade de se rever a relação entre o setor privado e o Estado, com impactos no desenho das políticas comerciais. Além disso, os problemas de corrupção geraram impactos expressivos na economia e na democracia brasileiras.

⁸ Nota: Escores médios (0 = pior desempenho; 7 = melhor desempenho).

Figura 18: Ranking de facilidade de fazer negócios



Fonte: *World Economic Forum* (2018).

Figura 19: Pagamentos irregulares e subornos⁹

Fonte: *World Economic Forum* (2017).

Em relação à educação, de fato o Brasil investe em educação – como proporção do PIB – percentual comparável ao dos países desenvolvidos, mas não tem obtido os resultados desejáveis. O país vem se assumindo baixas colocações na escala das avaliações externas internacionais, como o Pisa.

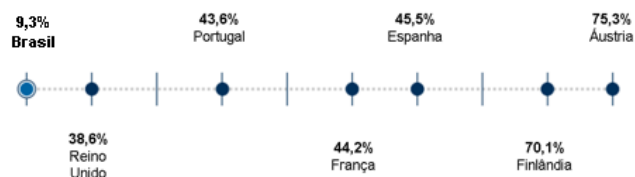
A discrepância da qualidade educacional é maior no ensino médio. Apenas 58,5% dos jovens concluem essa etapa da educação básica no Brasil e a maioria dos que conseguem concluir sai despreparada para o mercado de trabalho (Todos pela educação apud IBGE, 2017). O desenvolvimento de aptidões necessárias ao mercado de trabalho, com vistas à melhoria da qualidade desta etapa de ensino e à inserção profissional dos jovens, é possibilitado através da oferta de ensino médio atrelada à qualificação profissional no país.

A existência de um elevado contingente de adultos sem a educação básica completa acrescenta um desafio adicional - na indústria, 38% dos trabalhadores estão nessa situação (Ministério do Trabalho e Emprego, 2017).

⁹ Nota: Quanto pior for a colocação, maior será a frequência de pagamentos irregulares e subornos⁹. Metodologia: Variável gerada a partir de respostas às perguntas: Quão comum é para as empresas no seu país realizar pagamentos extraoficiais ou suborno relacionados a: (a) importações e exportações; (b) utilidades públicas; (c) pagamento anual de impostos; (d) contratos públicos; (e) decisões judiciais? (1= muito comum; 7= nunca ocorre).

Ademais, a educação profissional é um caminho de qualificação versada para o mercado de trabalho, imprescindível para a formação da força de trabalho das indústrias. A qualidade da formação profissional é um fator que determina diretamente a produtividade dos trabalhadores. Ainda que seja importante, o Brasil m oferta quantidade reduzida de matrículas na educação profissional e nem sempre existe alinhamento entre os cursos ofertados e a real necessidade das empresas.

Figura 20: Percentual de alunos do Ensino Médio matriculados no curso técnico integrado ou concomitante



Fonte: CNI, com base em dados do INEP (2017c) e do CEDEFOP (2015).

O aumento da escolaridade da população, o maior acesso à informação e instituições mais consistentes tendem a pressionar o Estado na adoção de uma gestão com maior transparência. Está claro que educação de qualidade é condição fundamental para o desenvolvimento da econômico.

4.1.3 Pauta de baixo valor agregado

Bonelli & Hahn (2000) resenham algumas pesquisas sobre o comércio exterior brasileiro, e deste trabalho depreende-se que diversos fatores são apontados como determinantes da competitividade brasileira no mercado internacional. Em geral, apontam-se fatores como carga tributária, problemas logísticos, custos de transporte e falta de mecanismos públicos de incentivo às exportações como obstáculos da competitividade do produto brasileiro – variáveis que reforçam a significância dos pontos que trouxemos nas seções anteriores.

Em termos de estrutura produtiva, devido às características peculiares que a indústria possui, esse setor produtivo tem papel fundamental para o intercâmbio comercial e, sobretudo, para o crescimento econômico. Como a mudança da estrutura produtiva brasileira tem desfavorecido a formação de uma indústria moderna, essa mudança pode se traduzir em baixas taxas de crescimento do PIB nos médio e longo prazos.

4.1.4 Considerações finais

Desta maneira, após analisar os principais determinantes de competitividade internacional, é possível concordar com o triste diagnóstico final do *World Economic Forum* (2017). O país vem sucessivamente perdendo posições no ranking global de competitividade, chegando à pior posição dos últimos dez anos em 2017 – 80ª posição. Este fato corrobora a fraca posição do Brasil no mercado internacional, que compromete o crescimento e desenvolvimento econômico.

5. CONCLUSÕES

O comércio e as exportações podem ser um instrumento poderoso para o crescimento econômico e a redução da pobreza. Empresas em países em desenvolvimento enfrentam uma infinidade de restrições que os impedem de explorar seu comércio potencial e identificar e priorizar essas restrições pode ajudar os formuladores de políticas a escolher alavancas apropriadas para abordá-las.

Uma lição importante de experiências bem-sucedidas com desempenho de exportação é que políticas nacionais e ações internacionais devem abordar simultaneamente as questões de acesso ao mercado externo e capacidade de oferta, tratadas anteriormente. Se esforçar por um melhor acesso a mercados internacionais sem prestar simultaneamente atenção às condições da cadeia de oferta será provavelmente improdutivo em termos de performance de exportação. No entanto, as políticas devem ter uma abordagem diferenciada, levando em consideração o fato de que os determinantes da capacidade de exportação variam entre os países.

A capacidade aprimorada de fornecimento de produtos tem sido a força motriz por trás do desempenho de sucesso das exportações de países asiáticos, por exemplo. No entanto, essa mesma capacidade de fornecimento parece ter limitado o desempenho das exportações nos países da África, Oriente Médio e América Latina. Fracas infraestruturas de transporte, frágeis políticas macroeconômicas e políticas institucionais fornecem os principais fatores explicativos dos baixos performantes. Assim, recalibrar os programas de cooperação para dar maior foco ao suporte técnico e financeiro adequado e coerente é essencial na caminhada para o desenvolvimento da cadeia de exportações.

Foi tratada também a grande importância do acesso ao mercado externo, principalmente na explicação do desempenho ruim das exportações em vários países cujas exportações são seriamente afetadas por barreiras comerciais. Países que têm melhor desempenho são capazes de superar essa restrição, possivelmente por causa de seu portfólio diversificado e diferenciado de produtos ofertados, bem como no comércio intraempresa e intraindústria. As negociações em andamento nos Fóruns Internacionais de Comércio também podem desempenhar um papel fundamental para melhorar o acesso ao mercado externo de países em desenvolvimento em áreas como agricultura, fabricação de bens de consumo, bens de capital e serviços.

Finalmente, a cooperação para o desenvolvimento desempenha um papel importante na construção eficiente da pauta comercial dos países, de maneira eficaz ao abordar as crescentes condições de entrada no mercado e os padrões técnicos.

Em relação ao Brasil, percebemos que o país vem sucessivamente perdendo posições no ranking global de competitividade. Este fato corrobora a fraca posição do país no mercado internacional, o que compromete o crescimento e desenvolvimento econômico. É necessário reforçar a estratégia para reverter a trajetória de perda de competitividade e de potencial de crescimento. Em relação à abertura comercial, sugerimos dar velocidade aos Acordos em negociação e à criação de novos Acordos. Dessa maneira, identificaríamos ganhos como a redução de barreiras, maior segurança jurídica, transparência de regras e acesso à maior variedade de produtos ofertados aos consumidores com a esperada redução de preços devido à maior oferta. Além disso, o acesso a mercados estratégicos com PIB *per capita* elevados e o fortalecimento cooperativo na ciência, tecnologia, inovação, infraestrutura, meio ambiente e energia é inquestionável.

Em relação à infraestrutura de transportes, se percebe a necessidade de diversificação para que haja menos dependência das rodovias. É necessária a instalação de uma matriz multimodal, ou seja, com vários sistemas de transportes diferentes integrados. Outra recomendação é uma maior integração rumo ao oeste do país, principalmente em direção aos países sul-americanos e ao Oceano Pacífico, visando a ampliar as trocas comerciais dentro do continente e em direção aos países asiáticos.

Quanto ao ambiente macroeconômico, compreendemos a necessidade da adoção de uma política de estabilização e controle das contas públicas. Muito tem sido feito nos últimos meses, mas a eficiência do Estado e aumento do nível de confiança no governo são essenciais para um ambiente de negócios consistente e favorável – tanto para o mercado interno quanto para o recebimento de recursos estrangeiros (*FDI*). Além disso, medidas educacionais para elevar a qualidade na educação básica, ampliar a oferta de ensino médio vinculado à formação técnica e aumentar a oferta de Educação de Jovens e Adultos articulada com a educação profissional qualificariam a mão de obra disponível no mercado brasileiro.

Foi feita a análise também a pauta de exportações brasileiras. Visto isso, é necessário construir uma estratégia para modificar sua estrutura, refletida em uma nova e mais efetiva política industrial, alinhada com as políticas de inovação e de comércio exterior. Ademais, é importante levar em conta as transformações que têm impactado a indústria em todo o mundo, estabelecendo uma política industrial consistente, que de fato acrescente valor à cadeia produtiva. Esta estratégia precisa ser revista para ser capaz de impulsionar a competitividade do país em bens com maior valor agregado.

Em meio a rápidas mudanças tecnológicas, polarização política e uma frágil recuperação econômica, é fundamental a definição, avaliação e implementação de novos caminhos para o crescimento e a prosperidade. Por fim, um plano bem fundamentado, integrado e coordenado é necessário para promover o desenvolvimento da indústria, do comércio internacional e das nações. Inovação e integração internacional são elementos essenciais para alcançar o cenário tão desejado: crescimento e desenvolvimento econômico sustentáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2005) ***Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth***. in Aghion, P. and Durlauf, S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Elsevier Academic Press, Vol. 1A, pp. 385-472.
- Aghion, P., & Howitt, P. (2006). ***Appropriate Growth: A Unifying Framework***. *Journal of the European Economic Association*, 4 (2-3), 269-314.
- Alcala, F., & Ciccone, A. (2004). ***Trade and Productivity***. *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), 613-646.
- Arbache, J., & Negri, J. (1999). **Determinantes das Exportações Brasileiras: Novas Evidências**.
- Balistreri, E., & Russell H., & Thomas F. (2011). ***Structural Estimation and Solution of International Trade Models with Heterogeneous Firms***. *Journal of International Economics* 83 (2): 95–108
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimento Direto** (2018). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioidp/RelatorioID2017/RelatorioID2017.pdf>. Acesso em 16/11/2019.
- Begg, I. (1999). ***Cities and Competitiveness***. *Urban Studies*, 36 (5-6), 795-809.
- Bernard, A. B., J. Branford Jensen, S. J. Redding, & Schott, P.K. (2007). ***Firms in International Trade***. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 105-30.
- Bernard, A., & Eaton, J., & Kortum, S. (2003). ***Plants and Productivity in International Trade***. *American Economic Review* 93(4): 1268–90.
- Brenton, P., Pierola, M., & von Uexkull, E. (2009). ***The Life and Death of Trade Flows: Understanding the Survival Rates of Developing-Country Exporters***.
- Broda, C., & Weinstein, D. (2006). ***Globalization and the Gains from Variety***. *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 541–85.
- Boltho, A. (1996). ***The Assessment: International Competitiveness***. *Oxford Review of Economic Policy*, 12 (3), 1-16.
- Bustos, P. (2011a). ***Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms***. *American Economic Review* 101(1): 304–40.
- Caballero, R.J., Cowan, K.N., Engel, E., and Micco, A. (2004). ***Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility***, NBER Working Papers 10744, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Cadot, O., Carrere, C., & Strauss-Kahn, V. (2007). ***Export Diversification: What's Behind the Hump?*** London: CEPR.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Mapa estratégico da indústria 2018 – 2022**. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/>. Acesso em 15/11/2019.

Dollar, D., & Kraay, A. (2004). **Trade, Growth, and Poverty**. *The Economic Journal, The Royal Economic Society*, 114 (493), F22:F49.

Edwards, S. (1992). **Trade Orientation, Distortions, and Growth in Developing Countries**. *Journal of Development Economics*, 39, 31-57.

Feijo, C.A; Lamônica, M.T. (2007). **Crescimento e Industrialização no Brasil: As lições das Leis de Kaldor**. Recife. Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Economia (ANPEC).

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

Glaeser, E.L. (2003). **Reinventing Boston: 1640-2003**. NBER Working Papers 10166, National Bureau of Economic Research, Inc.

Glaeser, E.L. (2008). **The Economic Approach to Cities**. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2149, Harvard University.

Haddad, M., Lim, J.J., & Saborowski, C. (2010). **Managing Openness and Volatility: The Role of Export Diversification**. *Economic Premise, Number 6, March 2010, PREM, The World Bank*.

Hallak, J., & Sivadasan, J. (2009). **Firms' Exporting Behavior Under Quality Constraints**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Harrison, A., & Rodríguez-Clare, A. (2009). **Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries**. Cambridge, MA: National Bureau for Economic Research.

Hesse, H. (2009). **Export Diversification and Economic Growth**. In R. Newfarmer, W. Shaw, & P. Walkenhorst, *Breaking into New Markets: Emerging Lesson for Export Diversification* (pp. 55-80).

Hummels, D., & Klenow, P. (2005). **The Variety and Quality of a Nation's Exports**. *American Economic Review*, 95 (3), 704-723.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura**. (2019). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/taxa-de-cambio-efetiva-real/>. Acesso em 19/11/2019.

Javorcik, B. S. (2004). **Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages**. *American Economic Review*, 94(3), 605-27.

Klinger, B. (2010). **(New) Export Competitiveness**. *Mimeo*. Center for International Development, Harvard University, 2010.

Krugman, P. (1996). **Making Sense of the Competitiveness Debate**. *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 17-25.

- Kunst, R., & Marin, D. (1989). ***On Exports and Productivity: A Causal Analysis***. *Review of Economics and Statistics*, 71 (4), 699-703.
- Lall, S., & Wignaraja, G. (1998). ***Mauritius: Dynamising Export Competitiveness***. London: Commonwealth Secretariat.
- Lall, S. (2000). ***The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports: 1995-1998***. *Oxford Development Studies*, 28 (3), 337-369.
- Lin, J., & Chang, H. (2009). ***DPR Debate: Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?*** *Development Policy Review*, 27 (5), 483-502.
- Markusen, J. & Venables, A. (1999). ***Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development***. *European Economic Review*, 43, 335-356.
- Melitz, M. J. (2003). ***The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity***. *Econometrica*, 71(6), 1695-1725.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Panorama Macroeconômico (2019)**. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica>. Acesso em 15/11/2019.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA DATA. **Séries históricas**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Acesso em 15/11/2019.
- Newfarmer, W. Shaw, & P. Walkenhorst, ***Breaking Into Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*** (pp. 111-144).
- Porter, M. (1990). ***The Competitive Advantage of Nations***. New York: Free Press.
- Rodriguez, F. & D. Rodrik (2001). ***Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence***. *NBER Chapters*, in: *NBER Macroeconomics Annual 2000*, (15), 261-338.
- Rodriguez-Clare, A. (1995). ***Multinationals, Linkages, and Economic Development***. *American Economic Review*, 86, 852-873.
- Rodrik, D. (2007). ***Industrial Development: Stylized Facts and Policies***. *Industrial Development for the 21st Century*. New York: UN.
- Romalis, J. (2007). ***Market Access, Openness, and Growth***. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sachs, D., & Warner, A. (1995). ***Economic Reform and the Process of Global Integration***. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-118.
- SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS, Secretaria-Geral da Presidência. **Relatório de Conjuntura nº 3**. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise. Acesso em 10/11/2019.

Schott, P. (2004). ***Across Product Versus Within Product Specialization in International Trade***. *Quarterly Journal of Economics*.

Spinanger D, & Francois J. & Glismann H. (2000). ***The Cost of EU Trade Protection in Textiles and Clothing***.

The Observatory Complex. (2017). ***Visualizations – Brazil***. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/bra/>. Acessado em 08/11/2019.

UNIDO Industrial Development Report, (2018).

Verhoogen, E. 2008. ***Trade, Quality Upgrading and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector***. *Quarterly Journal of Economics* 123(2): 489–530.

World Bank. Brenton, P., & Walkenhorst, P. (2009). ***Breaking into New Markets, Raising Quality, and Improving Services: Neglected Avenues for Export Diversification***. Washington, D.C.: *World Bank*.

World Bank. Caballero, R.J., Engel, E., and Micco, A. (2004). ***Microeconomic Flexibility in Latin America***, *NBER Working Papers* 10398, *National Bureau of Economic Research, Inc.*

World Bank. Hidalgo, C., Klinger, B., Barabasi, A., & Hausmann, R. (2007). ***The Product Space Conditions the Development of Nations***. *Science*, 482-487.

World Bank (2007). ***Moving Toward Competitiveness: a Value Chain Approach***, Washington: *World Bank*, August, 2007.

World Bank (2009). ***Clusters for Competitiveness: A Practical Guide and Policy Implications for Developing Cluster Initiatives***, Washington: *World Bank*, 2009.

World Bank, ***Online Trade Outcomes Indicators - User's Manual*** (2010).

World Economic Forum, ***The Global Competitiveness Report***: 2017-2018.