

Inserção Internacional Brasileira: **CAMINHOS PARA O FUTURO**

Publicação 5/12

Benefícios de uma Maior Inserção Internacional: Produtividade e Crescimento



Realização:



1. RESUMO EXECUTIVO

- **A inserção internacional brasileira dos anos 1990 gerou ganhos substanciais de produtividade na indústria.** A redução expressiva de tarifas elevou a produtividade total dos fatores via dois canais principais: maior competição com indução a ganhos de eficiência e acesso a insumos e bens de capital importados de melhor qualidade. Ambos os canais contribuíram para este resultado, com efeitos particularmente fortes do segundo.
- **A produtividade brasileira está aquém do seu potencial e o bônus demográfico está terminando.** Com o envelhecimento populacional acelerando, o crescimento futuro depende diretamente de ganhos de produtividade. A inserção internacional é um dos instrumentos — entre vários — com forte respaldo empírico para elevar a eficiência das firmas.
- **Tarifas sobre insumos são especialmente prejudiciais à competitividade.** Ao encarecer insumos intermediários e bens de capital, a proteção comercial penaliza as firmas brasileiras que dependem desses insumos para produzir. Evidências internacionais mostram consistentemente que o acesso a insumos importados gera ganhos de produtividade substancialmente maiores que os efeitos da competição com bens finais.
- **Os custos de ajuste no mercado de trabalho são reais, mas minoritários em relação aos ganhos.** A experiência brasileira mostra que a realocação intersetorial pode ser lenta e custosa, mas, ainda assim, a maior parte dos ganhos da inserção internacional é preservada mesmo após contabilizar integralmente os custos de transição.
- **Impactos regionais são persistentes e exigem políticas complementares.** Regiões especializadas em setores que perderam proteção sofreram perdas salariais que se amplificaram ao longo do tempo, convergindo apenas no longo prazo. Políticas de mobilidade geográfica e setorial são mais eficazes que programas de retreinamento, e políticas regionais de desenvolvimento são indispensáveis.
- **O Brasil reverteu parte da inserção internacional nas últimas décadas, criando um equilíbrio desfavorável.** A reversão parcial — via elevação de tarifas pontuais, expansão de antidumping e multiplicação de barreiras não tarifárias — resultou em firmas que enfrentam competição internacional sem acesso pleno aos insumos e tecnologias necessários para responder com ganhos de produtividade.

2. INTRODUÇÃO

A produtividade é um desafio central para o desenvolvimento brasileiro. Há mais de quatro décadas, a produtividade total dos fatores no Brasil permanece aquém do potencial — em termos reais, encontra-se hoje abaixo dos níveis registrados no início dos anos 1980. Esse desempenho contrasta fortemente com economias comparáveis que adotaram estratégias distintas de inserção internacional. A questão da produtividade é, por sua natureza, multidimensional: infraestrutura deficiente, complexidade e alta carga tributária, insegurança jurídica, baixo investimento em capital humano e fragilidades no ambiente de negócios são todos fatores que contribuem para esse quadro. A essa lista, porém, soma-se um elemento com forte respaldo

empírico: o grau de inserção internacional da economia.

O desafio torna-se ainda mais urgente diante do contexto demográfico brasileiro. O país atravessa o fim do bônus demográfico — a janela de oportunidade na qual a população em idade ativa cresce mais rápido que a população dependente. Com o envelhecimento populacional acelerando-se nas próximas décadas, o crescimento da renda per capita dependerá crescentemente de ganhos de produtividade, não mais do aumento da força de trabalho. Nesse contexto, políticas que promovam a eficiência das firmas e a melhor alocação de recursos tornam-se indispensáveis.

As publicações anteriores desta série construíram, peça a peça, o retrato do isolamento comercial brasileiro. A Publicação 1/12 analisou a vulnerabilidade do país diante de choques tarifários externos. A Publicação 2/12 mostrou que apenas 15,7% do comércio exterior brasileiro é coberto por acordos preferenciais — contra 93% do Chile e quase 90% do Peru. A Publicação 3/12 revelou que 86% das importações brasileiras estão sujeitas a medidas não tarifárias e que o Brasil é o terceiro maior usuário de antidumping entre os membros da OMC.

Esse diagnóstico levanta uma pergunta inevitável: quais são os custos concretos dessa proteção? E o que o Brasil teria a ganhar com uma inserção internacional mais profunda?

O presente policy briefing busca responder a essas perguntas, concentrando-se especificamente no papel da inserção internacional como um dos instrumentos — entre vários — para ele-

var a produtividade. As evidências acumuladas pela pesquisa econômica das últimas décadas — incluindo estudos robustos sobre o próprio Brasil — são notavelmente convergentes: a inserção internacional está associada a ganhos expressivos de produtividade das firmas, estimula a adoção de novas tecnologias e promove o crescimento de longo prazo. Os custos de transição existem, mas são uma fração dos ganhos e podem ser mitigados por políticas bem desenhadas.

Como argumenta o volume Integração Comercial Internacional do Brasil, organizado pelo CDPP, o fechamento da economia brasileira não é um acidente histórico, mas o resultado de escolhas políticas. Reverter esse quadro exige compreender com clareza o que a proteção comercial custa ao país e o que a inserção internacional pode oferecer.

3. INSUMOS MAIS CAROS, INDÚSTRIA MENOS COMPETITIVA

A política comercial brasileira com proteção elevada costuma ser justificada como defesa do desenvolvimento da indústria nacional. No entanto, evidências empíricas sugerem que, na prática, ela pode operar contra os objetivos pretendidos. O mecanismo é direto: boa parte das tarifas brasileiras incide sobre bens intermediários e de capital — isto é, sobre os insumos que as firmas domésticas precisam para produzir. Ao encarecer esses insumos, a proteção tende a reduzir a competitividade dos próprios setores que pretende proteger.

A evidência empírica de múltiplos países mostra, de forma consistente, que o acesso a insumos importados é o canal mais poderoso pelo qual a inserção internacional eleva a produtividade. Quando a Indonésia reduziu suas tarifas sobre insumos intermediários ao longo dos anos 1990, as firmas importadoras experimentaram ganhos de produtividade de até 12% para cada 10 pontos percentuais de redução tarifária — um efeito pelo menos duas vezes superior ao gerado pela maior competição com importações de bens finais (Amiti & Konings, 2007). Os mecanismos são intuitivos: insumos importados

frequentemente incorporam tecnologias superiores, oferecem maior variedade e qualidade, e permitem ganhos de escala e aprendizado que se difundem pela cadeia produtiva.

Resultados semelhantes foram documentados em contextos diversos. Na Índia, a redução de tarifas sobre bens intermediários durante os anos 1990 elevou significativamente a produtividade das firmas domésticas, com efeitos particularmente fortes para empresas que utilizavam insumos de maior qualidade e variedade (Goldberg et al., 2010). No Chile, a liberalização comercial dos anos 1970 e início dos anos 1980 gerou ganhos de produtividade de 3 a 10%, impulsionados pela maior competição e pela saída de plantas menos produtivas (Pavcnik, 2002). Evidências da Hungria apontam na mesma direção em relação ao canal de insumos importados, com magnitudes comparáveis (Halpern, Koren & Szeidl, 2015).

No Brasil, esse canal opera de forma inversa. A tarifa externa comum do Mercosul e as tarifas nacionais adicionais incidem pesadamente sobre insumos intermediários e bens de capi-

tal. Regimes especiais como o ex-tarifário e o drawback oferecem alívio parcial, mas cobrem fração limitada do universo de insumos e impõem custos burocráticos que os tornam inacessíveis para a maioria das pequenas e médias empresas. O resultado, como documenta o volume do CDPP, é um encarecimento sistemático da produção industrial brasileira — um “imposto invisível” sobre a competitividade que se traduz em menor produtividade, menor participação em cadeias globais de valor e menor capacidade exportadora.

Em um mundo no qual a produção é fragmentada entre múltiplos países, taxar insumos importados equivale a taxar as próprias exportações. Países que compreenderam essa lógica — como Vietnã, Coreia do Sul e as economias do Leste Europeu — reduziram agressivamente suas tarifas sobre bens intermediários e colheram ganhos expressivos de competitividade e inserção internacional. O Brasil caminhou na direção oposta, e os resultados refletem um cenário aquém de sua produtividade industrial.

4. INSERÇÃO, EXPORTAÇÃO E INOVAÇÃO: O CÍRCULO VIRTUOSO QUE O BRASIL DEVE ATIVAR

Além do efeito sobre os custos de produção, a inserção internacional opera como catalisador de mudança tecnológica. Quando firmas ganham acesso a mercados externos maiores, os investimentos em tecnologia e inovação tornam-se mais rentáveis — a escala ampliada permite diluir os custos fixos da modernização. Ao mesmo tempo, a maior competição com importações pressiona as firmas domésticas a elevar sua eficiência. Os dois mecanismos se reforçam mutuamente.

A formação do Mercosul oferece uma ilustração direta desse processo. Quando o Brasil reduziu suas tarifas no início dos anos 1990 — com quedas que, em alguns setores, alcançaram 24 pontos percentuais —, firmas argentinas responderam de forma expressiva: a probabilidade de entrada no mercado exportador aumentou em 10 a 12 pontos percentuais, e os gastos com tecnologia se elevaram em 20 a 28% nos setores mais beneficiados pela abertura (Bustos, 2011). O efeito foi particularmente forte para firmas de porte intermediário — aquelas com potencial latente de internacionalização que, antes da liberalização, não tinham incentivo suficiente para investir em modernização. E não se tratou apenas de seleção: tanto firmas já exportadoras quanto novas entrantes ampliaram seus investimentos tecnológicos.

A lição é clara e simétrica. Quando o Brasil abre seu mercado, ele não beneficia apenas consumidores com preços menores — cria incentivos para que firmas em toda a região invistam em inovação e produtividade. A mesma lógica se aplica internamente: se o Brasil negociasse acordos comerciais mais amplos e reduzisse suas barreiras, as firmas brasileiras teriam diante de si mercados maiores e mais incentivos para investir em tecnologia. A experiência canadense aponta na mesma direção: quando o Canadá obteve acesso preferencial ao mercado americano, firmas que antes não tinham escala suficiente passaram a investir em inovação e adoção de tecnologias avançadas.

O que se observa no Brasil, porém, segue uma trajetória distinta. A combinação de tarifas elevadas, barreiras não tarifárias densas e uso frequente de antidumping tende a criar um ambiente de baixa pressão competitiva que pode desestimular o investimento em inovação. Há o risco de formar-se um círculo vicioso: a proteção reduz a competição, que desincentiva a modernização, que enfraquece a competitividade, que gera demanda por mais proteção. Romper esse ciclo requer uma mudança de paradigma no modelo de desenvolvimento brasileiro: de uma estratégia defensiva e “inward looking”, para uma estratégia de fortalecimento de suas vantagens comparativas (ofensiva) e com maior foco no mercado externo (“outward looking”).

Toda reforma comercial gera ganhos e desafios no curto prazo. Trabalhadores em setores que perdem proteção enfrentam riscos de desemprego, redução salarial e necessidade de migrar para novos setores ou regiões. Esse argumento é legítimo e merece tratamento sério — ignorá-lo seria política e economicamente irresponsável. A questão, porém, não é se os custos de ajuste existem, mas qual sua magnitude em relação aos ganhos e como podem ser mitigados. A evidência mais detalhada sobre esses custos vem, precisamente, do Brasil. Utilizando dados abrangentes do mercado de trabalho formal brasileiro para a década que se seguiu à liberalização de 1988–1994, Dix-Carneiro (2014) estima que os custos de mobilidade intersetorial são significativos — equivalem a entre 1,4 e 2,7 vezes o salário anual do trabalhador, dependendo de idade, gênero e escolaridade. Mulheres, trabalhadores mais velhos e menos escolarizados enfrentam custos proporcionalmente maiores. A transição, além disso, é lenta: a realocação plena dos trabalhadores entre setores leva cerca de nove anos para se completar.

Esses números, contudo, devem ser colocados em perspectiva. Mesmo contabilizando integralmente os custos de transição, entre 74% e 89% dos ganhos de bem-estar da liberalização são preservados. Os custos de ajuste reduzem os benefícios da maior inserção internacional, mas não os eliminam — e estão longe de revertê-los. Além disso, a pesquisa indica que políticas de apoio à mobilidade geográfica e intersetorial dos trabalhadores são significativamente mais

eficazes do que programas tradicionais de re-treinamento. A implicação é que o desenho da política de transição importa tanto quanto a decisão de liberalizar.

Há, porém, um aspecto que exige atenção especial: a concentração geográfica dos impactos. Trabalhos subsequentes sobre o Brasil mostram que regiões especializadas em setores que perderam proteção sofreram perdas salariais relativas que, em vez de se dissipar, se ampliaram ao longo do tempo, convergindo apenas cerca de vinte anos após o choque (Dix-Carneiro & Kovak, 2017). A experiência americana com o chamado “choque China” aponta na mesma direção: regiões fortemente expostas à concorrência de importações experimentaram aumentos persistentes de desemprego e dependência de transferências públicas (Autor, Dorn & Hanson, 2013). Essas evidências reforçam a importância de políticas regionais de desenvolvimento como complemento indispensável de qualquer estratégia de inserção internacional.

O ponto central permanece: os custos de ajuste são um argumento a favor de políticas de transição bem desenhadas, não contra a maior inserção internacional em si. A alternativa — manter indefinidamente a proteção para evitar custos de ajuste — impõe um custo permanente sobre toda a economia, na forma de produtividade estagnada e oportunidades perdidas. É trocar um custo temporário e concentrado por um custo crônico e difuso.

5. O CONTEXTO BRASILEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PRODUTIVIDADE

A produtividade total dos fatores — que mede o aumento na produção decorrente da eficiência no uso de recursos, e não do seu maior uso — no Brasil é hoje inferior ao que era no início dos anos 1980. Embora múltiplos fatores expliquem essa trajetória — deficiências de infraestrutura, complexidade e alta carga tributária, insegurança jurídica, baixo investimento em capital humano —, o fechamento comercial é um componente central do problema. Diferente da proteção comercial que existiu em alguns países asiáticos bem-sucedidos, nos estágios iniciais

dos respectivos ciclos de desenvolvimento econômico, a proteção comercial brasileira não foi uma política transitória de industrialização que cumpriu seu papel e deveria ter sido superada. Ela se cristalizou como um equilíbrio político no qual setores protegidos têm incentivos concentrados para defender suas barreiras, enquanto os custos — diluídos entre consumidores, exportadores e setores a jusante, mais próximos do consumidor final — permanecem dispersos e pouco visíveis.

A inserção internacional dos anos 1988–1994 foi a principal tentativa de romper esse equilíbrio. A tarifa nominal média caiu de cerca de 40% para pouco mais de 13%, e diversas barreiras não tarifárias foram eliminadas. Os efeitos sobre a produtividade industrial foram expressivos e bem documentados. Ferreira & Rossi (2003) mostram que a liberalização comercial elevou significativamente a produtividade total dos fatores na indústria brasileira, com os ganhos concentrados nos setores mais expostos à competição importada. Lisboa, Menezes Filho & Schor (2010) confirmam esses resultados e identificam que tanto o canal da competição quanto o canal da tecnologia — via acesso a insumos e bens de capital importados — contribuíram para os ganhos observados. Ferreira & Trejos (2011) argumentam que parte substancial dos ganhos de produtividade medidos reflete a maior eficiência na alocação de recursos entre os setores, impulsionada pela especialização comercial.

Entretanto, a inserção internacional foi parcial, não acompanhada por reformas complementares suficientes, e seguida, nas décadas seguintes, por movimentos de reversão — elevação de tarifas pontuais, expansão do uso de antidumping e multiplicação de barreiras não tarifárias, como documentou a Publicação 3/12 desta série. Mais recentemente, Dix-Carneiro et al. (2026) demonstram que distorções domésticas — particularmente a informalidade — interagem com a política comercial de forma complexa, atenuando os ganhos potenciais da inserção internacional e exigindo atenção às complementaridades entre políticas comerciais e reformas microeconômicas internas.

O resultado é uma economia que combina, paradoxalmente, os custos de uma maior inserção internacional incompleta com os custos de uma proteção persistente. As firmas brasileiras enfrentam competição internacional suficiente para pressionar margens, mas encontram limitações no acesso aos insumos, tecnologias e mercados que lhes permitiriam responder a essa competição com ganhos de produtividade. Forma-se, assim, uma situação desfavorável em ambas as dimensões.

A comparação internacional torna o quadro ainda mais evidente. Economias que adotaram estratégias de integração ativa — como Coreia do Sul, Chile, Vietnã e as economias do Leste Europeu — experimentaram ganhos sustentados de produtividade e renda nas décadas seguintes à inserção internacional. Não se trata de casos nos quais a inserção internacional foi uma panaceia isolada: em todos eles, os ganhos foram potencializados por investimentos em educação, infraestrutura e instituições. Mas em nenhum caso o crescimento sustentado ocorreu sem integração comercial.

O Brasil é hoje a economia do G20 com menor corrente de comércio em proporção do PIB. Sua participação em cadeias globais de valor é uma das mais baixas entre as grandes economias em desenvolvimento. A fragmentação da produção global — na qual países se especializam em etapas produtivas e comercializam intensamente bens intermediários — passou ao largo da indústria brasileira. A consequência não é apenas uma participação menor no comércio internacional: é uma exclusão dos fluxos de tecnologia, práticas gerenciais e aprendizado que circulam por essas cadeias.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

As evidências acumuladas nas últimas décadas, tanto internacionais quanto brasileiras, sugerem convergência em torno de um conjunto de resultados: a inserção internacional está associada a ganhos substanciais de produtividade, estimula a inovação e promove a realocação eficiente de recursos. Os custos de ajuste são reais, mas a literatura indica que são minoritários em relação aos benefícios e mitigáveis por políticas adequadas. Para o Brasil, cuja produtividade está aquém há mais de quatro décadas e cuja

inserção internacional é uma das mais limitadas entre economias relevantes, essas conclusões têm urgência particular.

A reforma da política comercial brasileira poderia começar pela redução de tarifas sobre bens intermediários e de capital. A evidência disponível sugere que este é o canal de maior impacto sobre a produtividade — e que, no sentido inverso, a proteção sobre insumos tende a penalizar diretamente a competitividade da indústria que

pretende proteger. Também é preciso racionalizar a defesa comercial brasileira, evitando a sobreutilização dos instrumentos de antidumping para além do necessário combate às práticas desleais de comércio.

Paralelamente, é indispensável avançar na agenda de acordos comerciais, como discutido na Publicação 2/12 desta série. A conclusão do acordo Mercosul–União Europeia e a negociação de novos acordos com parceiros estratégicos ampliariam o acesso a mercados e, como mostra a experiência do Mercosul com a Argentina, criariam incentivos concretos para que firmas brasileiras investissem em modernização tecnológica. A racionalização de barreiras não tarifárias — tema da Publicação 3/12 — é complemento necessário, pois a proteção regulatória frequentemente substitui e amplifica a proteção tarifária.

Nenhuma dessas medidas será politicamente viável sem mecanismos robustos de transição para trabalhadores e regiões afetadas. A evidência brasileira é clara: os custos de mobilidade são elevados sobretudo para mulheres, trabalhadores mais velhos e menos escolarizados, e os impactos se concentram geograficamente em regiões especializadas nos setores que perdem proteção. Políticas de subsídio à mobilidade geográfica e setorial, fortalecimento do seguro-desemprego com incentivos à recolocação

e programas regionais de desenvolvimento são instrumentos mais eficazes do que o retreinamento tradicional e devem ser parte integrante de qualquer agenda de inserção internacional.

Por fim, a liberalização deve ser gradual, para permitir a adaptação de firmas e trabalhadores, mas ancorada em compromissos críveis e cronogramas previsíveis, de modo a gerar os incentivos corretos ao investimento. A experiência internacional — da Austrália à Coreia do Sul, do Chile à Índia — mostra que reformas comerciais bem-sucedidas são aquelas nas quais os agentes econômicos podem antecipar a trajetória e se preparar para ela. Inserção internacional abrupta e não programada gera resistência e reversão; inserção internacional gradual e previsível gera adaptação e crescimento.

O roteiro para o sucesso já está desenhado por meio de práticas validadas e estudos consistentes. Ao priorizarmos a implementação dessas estratégias, o Brasil poderá colher os frutos de um modelo que já se provou eficaz em diversos contextos ao redor do mundo.

A série de publicações sobre a inserção internacional do Brasil é uma iniciativa em parceria entre a ICC Brasil, o Instituto Semeia e o FGV Global Business.





CRÉDITOS

Esta publicação é parte da série “Inserção Internacional Brasileira: Caminhos para o Futuro”, uma parceria entre ICC Brasil, Instituto Semeia e FGV Global Business — FGV EESP. As opiniões expressas são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as posições institucionais das organizações parceiras.

DIREITOS RESERVADOS

A ICC Brasil e o Instituto Semeia detêm todos os direitos sobre este documento. É proibida a reprodução ou transmissão de qualquer parte desta publicação, por qualquer meio ou formato, incluindo fotocópias, gravações ou sistemas de armazenamento e recuperação de informações, sem a devida autorização.