

NOTA TÉCNICA

Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros: considerações preliminares sobre os impactos da crise do Covid-19

Sumário

O mundo atravessa um período de grande conturbação em função da pandemia do Covid-19 e o comércio internacional é um candidato óbvio a enfrentar grandes dificuldades neste período de crise, seja em função da redução da demanda mundial de bens (e também os prováveis efeitos sobre o preço dos bens comercializados, especialmente as *commodities*), seja por conta de restrições na capacidade de oferta em diversos setores e países em razão das medidas de isolamento social e restrição de movimentação de pessoas adotadas em grande número de países. Em um mundo globalizado, marcado pela grande importância das cadeias globais de valor em importantes setores industriais, há grande interconexão entre as estruturas produtivas dos diversos países, cujo bom funcionamento depende do trânsito de mercadorias (e pessoas) pelas fronteiras nacionais, hoje sujeitas, em sua maioria, a controles rigorosos.

Esta nota se dedica a fazer uma avaliação preliminar dos impactos da atual crise mundial de saúde pública sobre o comércio internacional de mercadorias, e também tecer considerações acerca de seus efeitos sobre a política comercial e sobre os investimentos estrangeiros diretos, incluindo aí a questão das cadeias globais de valor.

Trata-se, naturalmente, de um esforço de caráter bastante especulativo – uma vez que se trata de um evento de características inéditas nos últimos 100 anos e ainda paira grande incerteza sobre a duração da crise sanitária – e de alcance limitado, visto que há, sem dúvida, muitos outros elementos que mereceriam ser analisados. O exercício feito aqui estima uma queda de 20% do comércio mundial em 2020, no cenário básico, em que o PIB mundial tem queda de 2,0%. No cenário otimista, a queda seria de 15% e, no cenário pessimista, de 25%. Em 2021, os cenários indicam que o crescimento do comércio poderia ser de 4,0%, 7,0% ou 10,0%.

A combinação dos cenários para 2020 e 2021 resultou em nove resultados possíveis para a evolução do comércio mundial no acumulado do biênio 2020-2021. No melhor cenário, o comércio mundial acumula queda de 6,5% no biênio, e no pior cenário, de 22,0%. Na maioria dos casos, a queda acumulada fica entre 11% e 20%. A eclosão da pandemia do Covid-19 ocorre em um momento delicado para as relações comerciais entre os países, marcado por conflitos comerciais de vários tipos – como o que envolve Estados Unidos e China. Tais conflitos, na verdade,

Ivan Oliveira

Diretor de Estudos Internacionais do Ipea

ivan.oliveira@ipea.gov.br

Honório Kume

Pesquisador bolsista associado ao Ipea e professor de Economia da UERJ

honorio.kume@ipea.gov.br

Fernando Ribeiro

Coordenador de Estudos Econômicos Internacionais do Ipea

fernando.ribeiro@ipea.gov.br

Renato Baumann

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea

renato.baumann@ipea.gov.br

Glauco Avelino Oliveira

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea

glauco.oliveira@ipea.gov.br

Luís Felipe Giesteira

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea

luis.giesteira@ipea.gov.br

Luís Fernando Tironi

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea

luis.tironi@ipea.gov.br

André Pineli Alves

Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea

andre.alves@ipea.gov.br

são reflexo movimentos de caráter estrutural, associados a uma descrença na importância das instituições multilaterais e nos próprios benefícios da globalização para os países, em especial para grupos importantes de trabalhadores e empresas. É possível prever que, superada a crise sanitária, a economia mundial, e o Brasil em particular, se depare com um ambiente de negócios internacionais mais propenso à imposição de restrições de vários tipos aos fluxos de comércio e talvez, também, aos fluxos de investimento direto estrangeiro.

1 Introdução

O mundo atravessa um período de grande conturbação em função da pandemia do Covid-19, e o comércio internacional é um candidato óbvio a enfrentar grandes dificuldades neste período de crise, seja em função da redução da demanda mundial de bens (e também os prováveis efeitos sobre o preço dos bens comercializados, especialmente as *commodities*), seja por conta de restrições na capacidade de oferta em diversos setores e países em razão das medidas de isolamento social e restrição de movimentação de pessoas adotadas em grande número de países. Em um mundo globalizado, marcado pela grande importância das cadeias globais de valor em importantes setores industriais, há grande interconexão entre as estruturas produtivas dos diversos países, cujo bom funcionamento depende do trânsito de mercadorias (e pessoas) pelas fronteiras nacionais, hoje sujeitas, em sua maioria, a controles rigorosos.

Esta *Nota Técnica* se dedica a fazer uma avaliação preliminar dos impactos da atual crise mundial de saúde pública sobre o comércio internacional de mercadorias (seção 2), e também tecer considerações acerca de seus efeitos sobre a política comercial (seção 3) e sobre os investimentos estrangeiros diretos, incluindo aí a questão das cadeias globais de valor (seção 4). A análise leva em conta, inclusive, algumas mudanças que já vinham se observando no comércio, nas políticas comerciais e nos investimentos nos anos anteriores à crise, especialmente após a crise financeira de 2008-2009, e em que medida a crise atual pode aprofundar ou alterar estas tendências, ou ainda adicionar novos elementos que afetem o comportamento destas variáveis.

Trata-se, naturalmente, de um exercício de caráter bastante especulativo – uma vez que se refere a um evento de características inéditas nos últimos cem anos e ainda paira grande incerteza sobre a duração da crise sanitária – e de alcance limitado, visto que há, sem dúvida, muitos outros elementos que mereceriam ser analisados. Tendo claras estas limitações, esta nota procura contribuir para um melhor entendimento do que está por vir na área de comércio e investimentos em um futuro mais imediato, construindo cenários para a evolução do comércio mundial no biênio 2020-2021 e elencando uma série de fatores que podem afetar as decisões de política comercial e de investimentos no futuro próximo.

2 Comércio mundial

Realizar qualquer estimativa ou projeção da evolução do comércio mundial neste ano é tarefa muito difícil no momento, tendo em vista que:

- é um evento muito recente, pois o reconhecimento da pandemia e a adoção de medidas de isolamento social em grande número de países ocorreram durante o mês de março, embora tenham surgido antes na China e em alguns países asiáticos;
- ainda não se sabe por quanto tempo durarão as medidas restritivas, e nem de que forma será feito o relaxamento gradual das restrições;
- trata-se de um choque cujas características não têm precedentes nos últimos cem anos, de modo que as trajetórias observadas em outras graves crises – como as da década de 1990, a crise financeira de 2008-2009, a Grande Depressão dos anos 1930 ou mesmo a Segunda Guerra Mundial – provavelmente não oferecem um referencial adequado para lidar com o quadro atual;
- as formas tradicionais de modelagem econômica – como modelos econométricos, modelos de equilíbrio geral e parcial – não lidam bem com eventos “de cauda”, que implicam quebras estruturais; e
- há escasso conhecimento sobre as conexões e os mecanismos de transmissão de crises de saúde pública sobre as variáveis macroeconômicas.

Diante disso, a opção mais palatável é a construção de cenários, que será a abordagem adotada nesta nota. Ainda assim, a construção de cenários precisa estar ancorada em algum indicador estrutural. O desempenho do PIB é, tradicionalmente, o principal indicador que explica e condiciona a evolução dos fluxos de comércio internacional, ao menos na ausência de elementos que o restrinjam diretamente, como o aumento de tarifas e barreiras não tarifárias, por exemplo. O cenário aqui apresentado não leva em conta tais desenvolvimentos, embora sua ocorrência não possa ser descartada, conforme será discutido na seção 3.

2.1 Atividade econômica mundial

Diversas instituições (bancos, consultorias, organizações empresariais etc.) já começaram a rever suas projeções para o crescimento do PIB mundial em 2020, embora isso não tenha sido feito ainda pelas duas instituições multilaterais de maior peso (Fundo Monetário Internacional – FMI; e Banco Mundial), cujos números são considerados como projeções “oficiais”. Todas as projeções são acompanhadas de observações quanto ao elevado nível de incerteza e à grande probabilidade de que sejam revistas, conforme comecem a ser divulgados números oficiais dos países acerca do comportamento da atividade em março e nos meses seguintes.

Em geral, as projeções levam em conta um cenário de forte queda da atividade no primeiro semestre do ano (mais forte no segundo trimestre do que no primeiro) e de retomada intensa no segundo semestre, com um retorno à “normalidade” em 2021. Na verdade, este cenário tem por trás duas hipóteses fundamentais. A primeira é que as medidas de isolamento social prevalecerão, no máximo, até o meio do ano, e que de julho/agosto em diante, os trabalhadores retomarão suas

atividades normalmente, os consumidores resgatarão o ritmo e o volume de compras pré-crise e todos os setores de atividade recuperarão rapidamente os níveis de produção prévios.

A segunda é que os governos serão bem-sucedidos na implementação de medidas fiscais e monetárias destinadas a sustentar a economia, minimizando o impacto imediato da crise sobre as famílias (sustentando sua renda), as empresas (evitando falências em série) e o sistema financeiro (evitando rupturas nos sistemas de crédito e de pagamentos). Com efeito, governos em todo o mundo vêm anunciando medidas nessa direção. Os Estados Unidos, por exemplo, aprovaram o maior pacote de estímulos de sua história, no valor de US\$ 2 trilhões, incluindo pagamentos diretos a indivíduos e empresas, renúncias fiscais e empréstimos em condições favoráveis.¹ Em reunião de cúpula virtual realizada no último dia 25 de março, os países do Grupo dos Vinte (G20) se comprometeram a fazer tudo o que fosse necessário e lançar mão de todos os instrumentos de política econômica disponíveis para minimizar os prejuízos econômicos e sociais da pandemia, restaurar o crescimento econômico, manter a estabilidade dos mercados e aumentar sua resiliência diante da crise.² Segundo cálculos da organização, os países-membros estão injetando cerca de US\$ 5 trilhões em suas economias.

A intensidade da queda da atividade ocorrida em março pode ser avaliada pelo desempenho do JP Morgan Global PMI (Purchasing Manager's Index), que se reduziu para 39,4, ante 46,1 em fevereiro. Para efeito de comparação, no pior momento da crise de 2009, o PMI ficou próximo de 37. O gráfico 1 mostra que há uma elevada correlação entre o PMI e o PIB global.

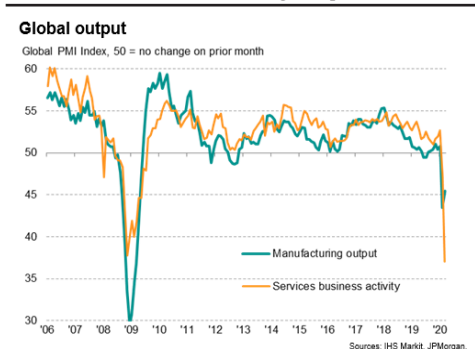
O gráfico 2, por sua vez, mostra que a queda foi mais intensa no PMI do setor de serviços do que na indústria, ao contrário do que se observou na crise de

GRÁFICO 1
Global PMI and GDP



Fonte: IHS Markit, JPMorgan.

GRÁFICO 2
Global Output
Global PMI Index, 50 = no change on prior month



Fonte: IHS Markit, JPMorgan.

1 Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-providing-economic-relief-american-workers-families-businesses-impacted-coronavirus/>>

2 "We commit to do whatever it takes and to use all available policy tools to minimize the economic and social damage from the pandemic, restore global growth, maintain market stability, and strengthen resilience." Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/g20-leaders-summit-statement-on-covid-19-26-march-2020>>

2008-2009. Esta é uma clara indicação de que esta crise é realmente diferente das anteriores, e que as medidas de isolamento social tendem a atingir mais fortemente as atividades de serviços.



A OCDE fez um exercício de estimação dos impactos de curto prazo sobre a atividade econômica global das medidas de isolamento social e de restrição aos deslocamentos de pessoas tomadas em quase todos os países do mundo, como subsídio para a reunião de cúpula virtual do G20.³ O exercício estima os impactos sobre o PIB de diversos países (não apenas daqueles pertencentes à OCDE) sob os pontos de vista da oferta e da demanda.

Pelo lado da oferta, os setores mais afetados seriam os serviços – mais destacadamente aqueles que dependem de deslocamentos e contato entre as pessoas, como turismo, cinemas, teatros, restaurantes, comércio e serviços pessoais –, a construção e as indústrias mais intensivas em mão de obra. Segundo a organização, esses setores representam de 30% a 40% da atividade econômica nos países analisados. Supondo que tais atividades sofram quedas entre 50% e 100%, o impacto de curto prazo sobre o PIB seria algo entre 15% e 30%, dependendo da estrutura produtiva de cada país. Países onde a agricultura e a extração mineral possuem maior peso na economia tenderiam a sofrer menor impacto. De qualquer modo, na mediana dos países a queda seria próxima de 25%.

Pelo lado da demanda, estima-se o impacto da redução do consumo das famílias em função do confinamento. Considera-se que as atividades mais impactadas serão as despesas com serviços (os mesmos destacados na análise da oferta) e também a aquisição de bens de consumo duráveis e de bens não duráveis menos essenciais (vestuário, por exemplo). A aquisição de bens e serviços essenciais (alimentos, serviços de utilidade pública) não seria afetada. Considerando que o consumo das famílias representa cerca de 60% da demanda agregada dos países – e também que haveria redução das importações, impactando positivamente o PIB –, a OCDE estima uma redução da ordem de 20% no PIB dos países no curto prazo.

Por fim, a organização estima que, para cada mês de duração do confinamento social, haverá uma redução de 2 pontos percentuais (p.p.) no crescimento dos países, comparativamente ao crescimento que ocorreria na ausência da pandemia. Portanto, caso o isolamento perdure por dois a três meses, haveria uma redução de 4 a 6 p.p. Embora ainda não tenha apresentado novas projeções oficiais de crescimento para 2020, dado que a projeção feita antes da crise era de alta de 2,9% no ano, o quadro exposto permite deduzir que a queda ficará entre -1,0% e -3,0%.

A tabela 1 mostra esta projeção e também aquelas apresentadas por três instituições de diferentes perfis: a ONU, o IIF e a EIU. As duas últimas apresentam projeções para o PIB mundial e também para alguns países e blocos selecionados. Todas as projeções foram feitas após a declaração da pandemia.

³ Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity>.

TABELA 1

Crescimento do PIB em 2020 – Projeções feitas após 25/03/2020

	IIF	EIU	ONU	OCDE
Mundo	-1,5	-2,2	-0,9	-1,0 a -3,0
EUA	-2,8	-2,8	-	-
China	2,8	1,0	-	-
Japão	-2,6	-1,5	-	-
Zona do Euro	-4,7	-5,9	-	-
Índia	2,9	2,1	-	-
América Latina	-2,7	-	-	-
Brasil	-1,8	-5,5	-	-
Argentina	-3,1	-6,7	-	-
México	-2,8	-5,4	-	-

Fonte: IIF, EIU, ONU e OCDE.
Elaboração: Os autores.

Nas projeções para os principais países/blocos, é importante observar que apenas a China e a Índia terão aumento do PIB no ano, mas ainda assim o resultado ficará bem abaixo das taxas observadas nos anos anteriores. A região mais afetada pela crise será a Zona do Euro, com queda do PIB da ordem de 5% a 6%. Haverá queda significativa também nos Estados Unidos, Japão e América Latina.

2.2 Fatores de risco para os cenários

Todo exercício de elaboração de projeções e construção de cenários precisa levar em conta os fatores de risco, quais sejam: elementos que podem afetar os resultados previstos para melhor (*upside risks*) ou para pior (*downside risks*). A consideração de tais fatores torna-se ainda mais importante no quadro atual, tendo em vista tratar-se de um choque com características muito peculiares comparativamente aos que ocorreram nas últimas décadas. Isso significa que existe muita incerteza sobre o comportamento de diversas variáveis, mas sobre as quais é possível ter alguma avaliação de risco (*known unknowns*). Também há elementos completamente imprevisíveis, sobre os quais não se dispõe de conhecimento suficiente sequer para fazer alguma avaliação de risco (os chamados *unknown unknowns*). A seguir serão feitas considerações sobre alguns fatores importantes e sobre os quais é possível ter alguma avaliação de risco.

Entre os fatores de risco que podem levar a resultados melhores do que o esperado (*upside risks*) há dois que merecem destaque. O primeiro diz respeito à efetividade das medidas de política econômica que estão sendo adotadas. Embora as projeções apresentadas na subseção anterior já levem em conta um efeito positivo destas medidas, é possível que seu efeito seja maior do que o esperado, seja porque as medidas estão sendo adotadas com mais rapidez que em crises anteriores (o pacote de estímulos como reação à crise financeira de 2008-2009 nos Estados Unidos levou meses para ser aprovado, o mesmo tendo acontecido na Europa); seja porque a magnitude dos recursos envolvidos é mais elevada que em qualquer outra crise nos últimos cem anos; seja ainda porque os governos estão tendo menor preocupação com restrições fiscais ou com o uso de políticas monetárias heterodoxas (como o *quantitative easing*).

O segundo fator refere-se à possibilidade de que a ciência encontre rapidamente medicamentos e terapias que sejam eficazes no combate ao coronavírus. Embora o

timing das descobertas científicas não costuma ser tão acelerado, há muito esforço sendo feito hoje em todas as partes do mundo, não sendo de todo impossível considerar esta possibilidade.



Quanto aos fatores que podem levar a resultados piores que o esperado, a lista é bem mais longa, conforme a seguir descrito.

1) Uma eventual extensão da pandemia e de seus efeitos restritivos por mais tempo do que o esperado. De modo geral, os cenários desenhados levam em conta uma normalização das atividades até meados do ano, mas a gradativa disseminação do vírus por vários países pode alongar o processo. Há também o risco de surgimento de uma segunda onda de contaminações e mortes, conforme os países comecem a relaxar as restrições e o nível de contato social volte a se intensificar.

2) Possíveis rupturas em cadeias de valor globais, que exijam mais tempo para a recomposição dos níveis de produção pré-crise. É possível ainda que, por motivos de precaução, muitas empresas resolvam modificar sua cadeia de fornecedores, internalizando atividades, reduzindo a dispersão geográfica das cadeias e/ou substituindo fornecedores estrangeiros por locais. Se isso ocorrer em grande escala, a recuperação dos níveis de produção pré-crise e o seu crescimento tendem a ocorrer mais lentamente, conforme as cadeias vão se reorganizando.

3) Desequilíbrios econômicos e sociais mais profundos que possam gerar impactos estruturais de lenta reversão, como quebra de grande número de empresas, aumento da inadimplência, desemprego muito elevado e forte aumento da pobreza. Isso implicaria perda de capacidade de produção (ou redução do PIB potencial) que impediria um rápido retorno aos níveis pré-crise, especialmente em países que operavam em pleno emprego, como os Estados Unidos ou a própria China.

4) A possibilidade de surgimento de uma crise financeira, uma vez que muitas empresas e indivíduos poderão sofrer perdas de renda a ponto de não conseguirem fazer frente a compromissos de pagamentos de dívidas. Nos países desenvolvidos, este risco é atenuado pelo fato de que os bancos estão hoje em situação mais sólida para enfrentar perdas, e porque os bancos centrais já estão atuando para prover toda liquidez necessária, não apenas aos bancos, mas também a empresas e famílias.

5) A possibilidade de crises de balanço de pagamentos em inúmeros países pobres ou em desenvolvimento. De fato, já vinha ocorrendo uma fuga de capitais de países emergentes desde o ano passado, e há evidências de que, após surgirem as primeiras notícias da crise do Covid-19, em fevereiro, houve uma parada súbita (*sudden stop*) nas entradas de capital e uma aceleração da saída de capitais estrangeiros em níveis sem precedentes – maiores, inclusive, que as observadas durante a crise de 2008-2009.⁴ As consequências já são sentidas nas taxas de câmbio, que vêm sofrendo forte desvalorização, e podem trazer dificuldades adicionais aos países

⁴ Disponível em: <<https://www.iif.com/Publications/ID/3830/GMV-COVID-19-Capital-Flow-Exodus-from-EM>>.

que registram *deficit* em conta corrente e não possuam volume suficientemente grande de reservas.



6) Possível aumento do protecionismo, seja para estimular a recuperação da produção doméstica (desviando a demanda que iria para importações), seja para estimular a internalização de cadeias produtivas, seja ainda para evitar a ocorrência de um “surto” de importações conforme a atividade econômica se normalize e os países busquem as exportações como meio mais rápido de recuperar as vendas de mercadorias. Não se pode descartar um acirramento das “guerras comerciais”, como a que está em curso entre Estados Unidos e China. Tal protecionismo pode envolver aumentos de tarifas, mas provavelmente se dará por meio de barreiras não tarifárias, seguindo a tendência predominante na década de 2010.

7) Possíveis instabilidades políticas em diversos países e regiões, especialmente no mundo em desenvolvimento.

2.3 Cenários para a evolução do comércio mundial

Para efeitos de construção de cenários para o comércio mundial, será considerada uma variação de -2,0% do PIB global no ano, valor intermediário entre as diferentes projeções apresentadas. Em um cenário mais otimista, considera-se uma queda de 0,5%, visto que, mesmo na ocorrência de alguns dos fatores de risco altistas, é improvável que a economia mundial escape de uma variação negativa. E, caso predominem alguns dos fatores de risco baixistas, a queda do PIB pode ser bem maior, da ordem de 3,5%.

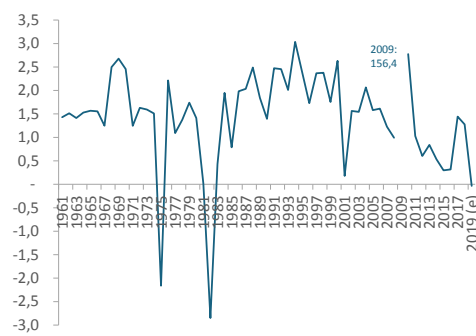
Os cenários levam em conta também o que ocorrerá em 2021, quando, possivelmente, a atividade econômica mundial caminhará para a normalização. Também nesse caso é possível desenhar três cenários: *i*) um crescimento próximo ao que seria hoje o crescimento potencial da economia mundial, de cerca de 3,5%; *ii*) uma forte recuperação após a recessão, a exemplo do que ocorreu em 2010, com crescimento da ordem de 5%; e *iii*) uma retomada lenta da atividade, com parte dos efeitos negativos da crise atual se estendendo aos primeiros meses do próximo ano, o que limitaria o crescimento a cerca de 2%.

Para transpor esses cenários de crescimento do PIB para cenários de crescimento do comércio mundial, seria preciso aplicar uma elasticidade. Estimativas da elasticidade de longo prazo entre importações (em volume) e PIB mundiais encontram valores entre 2 e 3, dependendo do método utilizado e do período analisado (Constantinescu, Matoo e Ruta, 2015b; Hoekman, 2015). Contudo, há estudos que indicam uma queda dessa elasticidade após a crise financeira de 2008-2009, para valores mais próximos de 1 (Constantinescu Matoo e Ruta, 2015b; Bussière et al., 2013; Hoekman, 2015; Boz, Bussière e Marsilli, 2014; Auboin e Borino, 2017; Aslam et al., 2017).

Mais importante que isso, porém, é observar que a relação entre importações e PIB tem comportamento atípico em momentos de crise internacional. O gráfico 3 mostra que em quase todos os anos do período 1961-2019 a razão entre a taxa de crescimento das importações mundiais e a taxa de crescimento do PIB mundial (uma proxy para a elasticidade de curto prazo, sem os devidos controles para outras variáveis que afetam a relação) variou entre 1 e 3. As exceções foram anos marcados por crises: 1975 (primeiro choque do petróleo), 1982 (recessão norte-americana e crise da dívida externa dos países em desenvolvimento), 2001 (recessão norte-americana) e 2009 (crise financeira mundial). Em 1975 e 1982 a razão chegou a ficar negativa, uma vez que o PIB ainda teve variação positiva (embora bem pequena) e o comércio mundial sofreu queda. Em 2009, o PIB mundial teve ligeira queda (0,075) e as importações mundiais caíram quase 12%, levando a uma razão muito elevada.

GRÁFICO 3

Razão entre a taxa de crescimento das importações mundiais e a taxa de crescimento do PIB – 1961-2019



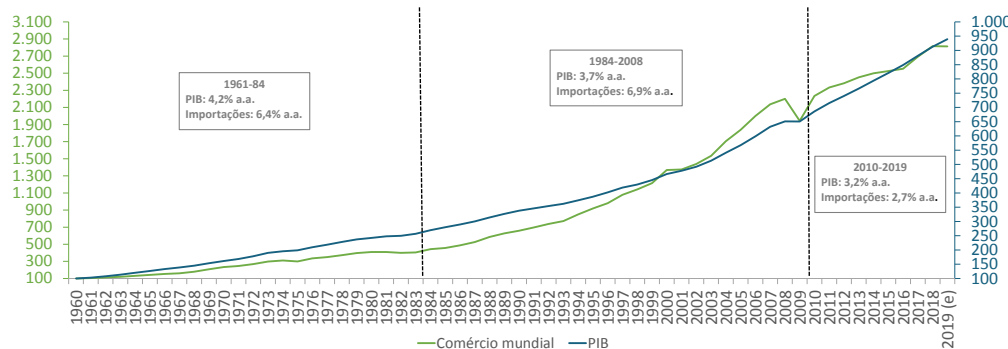
Fonte: Banco Mundial.
Elaboração: Os autores.

É interessante notar que a razão também ficou abaixo de 1 na maioria dos anos a partir de 2012, em linha com o fenômeno de queda da elasticidade-renda do comércio mundial no pós-crise de 2008. O gráfico 4 ilustra que, de fato, o *quantum* das importações mundiais cresceu mais lentamente do que o PIB após a crise, em contraste com o que se verificou nas décadas anteriores, especialmente no período conhecido como “hiperglobalização” (1984-2008).

GRÁFICO 4

Evolução do PIB e das importações mundiais – 1960-2019

(Índices 1960=100)



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração: Os autores.

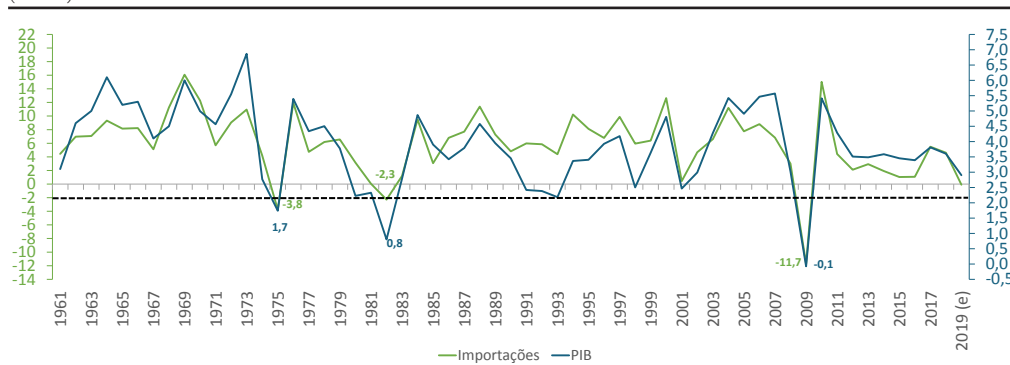
Por fim, o gráfico 5 ilustra outro ponto importante na relação entre comércio mundial e PIB: para que ocorra queda do comércio mundial, não é necessário que haja queda do PIB mundial. Basta que tenha crescimento inferior a 2%, como em 1975, 1982 e 2009. A explicação reside no fato de que o crescimento do setor de serviços é menos volátil e amortece a queda do PIB em períodos de crise. Já o



comércio de bens acompanha mais de perto o desempenho do PIB industrial, cujo comportamento é pior nos anos de crise.



GRÁFICO 5
Taxas de crescimento anuais do PIB e das importações mundiais – 1961-2019
(Em %)



Fonte: Banco Mundial.
Elaboração: Os autores.

Em função do que foi discutido, não é razoável projetar o comportamento do comércio mundial em 2020 simplesmente aplicando-se uma elasticidade com base no desempenho do PIB mundial. Ainda que a crise atual tenha características bem diferentes das anteriores, elas representam o único referencial disponível. E mostram que cada ponto percentual (p.p.) de crescimento do PIB mundial abaixo de 2% representa vários pontos de queda do comércio. Se uma variação próxima de zero do PIB, como em 2019, leva a uma queda do comércio de cerca de 12%, não é exagero supor que uma redução de 2% do PIB levaria a uma queda da ordem de 20% no comércio. No cenário mais positivo, de redução do PIB de 0,5%, pode-se esperar uma queda do comércio um pouco maior do que os 12% de 2019 – algo como 15%. Já ao cenário mais negativo, de redução do PIB de 3,5%, associa-se uma queda de 25% do comércio.

Para 2021, é razoável projetar uma recuperação do crescimento do comércio em função da recuperação do PIB. Embora a elasticidade predominante após 2009 seja próxima de 1, é muito provável que, após um ano de queda extraordinária, o comércio também tenha um crescimento acima do normal no ano da recuperação – com uma elasticidade em relação ao PIB mais próxima de 2, por exemplo. Dados os três cenários para o PIB, o crescimento do comércio em 2021 pode ser de 4,0%, 7,0% ou 10,0%.

Naturalmente, seria possível imaginar um cenário muito otimista, no qual o comércio teria uma recuperação muito forte em 2021, talvez até recuperando toda a perda registrada em 2020. Entretanto, há elementos que tornam tal cenário bastante improvável. O primeiro é a redução da elasticidade do comércio em relação ao PIB observada de 2011 para cá (em 2019, a última estimativa da OMC mostra que houve redução de 0,1% no comércio, com o PIB mundial crescendo 2,3%). O segundo é o aumento de barreiras não tarifárias e a proliferação de conflitos comerciais, como aquele entre China e Estados Unidos, bem como o nítido enfraquecimento

da OMC. E o terceiro é a “parada” na construção de cadeias globais de valor, com evidências, inclusive, de desconstrução de algumas cadeias.



Sendo assim, e tendo muita clareza quanto ao elevado grau de arbitrariedade contido nas hipóteses aqui descritas, a tabela 2 combina os três cenários para a contração das importações em 2020 com os três cenários para a recuperação em 2021, conduzindo a nove resultados possíveis para a evolução do comércio mundial no biênio 2020-2021.

TABELA 2
Cenários para a variação das importações mundiais em 2020 e 2021
(Em %)

2020	2021	Acumulado 2020-2021			
-20,0	4,0	-16,8	0,8	1,04	(16,8)
	7,0	-14,4	0,8	1,07	(14,4)
	10,0	-12,0	0,8	1,1	(12,0)
-15,0	4,0	-11,6	0,85	1,04	(11,6)
	7,0	-9,1	0,85	1,07	(9,1)
	10,0	-6,5	0,85	1,1	(6,5)
-25,0	4,0	-22,0	0,75	1,04	(22,0)
	7,0	-19,8	0,75	1,07	(19,8)
	10,0	-17,5	0,75	1,1	(17,5)

Elaboração: Os autores.

No melhor cenário, o comércio mundial acumula queda de 6,5% no biênio, e no pior cenário, de 22,0%. Na maioria dos casos, a queda acumulada fica entre 11% e 20%.

Quando esta nota estava sendo concluída, a OMC divulgou um documento⁵ com projeções para o crescimento do comércio mundial e das importações e exportações referentes aos grandes blocos econômicos: América do Norte, América Central e do Sul, Europa, Ásia e demais regiões. A OMC apresenta dois cenários, conforme expostos na tabela 3.

TABELA 3
Cenários da OMC para a variação do comércio mundial em 2020 e 2021
Total e principais regiões
(Em %)

	Cenário otimista			Cenário pessimista		
	2020	2021	Acum. 2020-21	2020	2021	Acum. 2020-21
Comércio mundial	-12,9	21,3	5,7	-31,9	24,0	-15,6
Exportações mundiais						0,0
América do Norte	-17,1	23,7	2,5	-40,9	19,3	-29,5
América Central e do Sul	-12,9	18,6	3,3	-31,3	14,3	-21,5
Europa	-12,2	20,5	5,8	-32,8	22,7	-17,5
Ásia	-13,5	24,9	8,0	-36,2	36,1	-13,2
Demais países	-8,0	8,6	-0,1	-8,0	9,3	0,6
Importações mundiais						0,0
América do Norte	-14,5	27,3	8,8	-33,8	29,5	-14,3
América Central e do Sul	-22,2	23,2	-4,2	-43,8	19,5	-32,8
Europa	-10,3	19,9	7,6	-28,9	24,5	-11,5
Ásia	-11,8	23,1	8,6	-31,5	25,1	-14,3
Demais países	-10,0	13,6	2,2	-22,6	18,0	-8,7

Fonte: OMC.
Elaboração: Os autores.

5 Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_c/pres20_c/pr855_c.htm>.

No cenário otimista, o comércio teria queda de 12,9% em 2020 e crescimento de 21,3% em 2021, de modo que, no acumulado do biênio, haveria crescimento de 5,7%. Esse cenário prevê um comportamento da economia mundial em formato de V, com forte queda do PIB e do comércio mundial em 2020 e recuperação forte e rápida no ano seguinte. Tal cenário reproduz, em linhas gerais, aquilo que se viu em 2009 e 2010.

No cenário pessimista, espera-se que haja um comportamento em formato de L, com queda mais forte do PIB e do comércio em 2020 e recuperação modesta em 2021. O resultado é que o comércio teria uma queda acumulada de 15,6%. Esse número é próximo da mediana do crescimento acumulado referente à maioria dos cenários apresentados na tabela 2, principalmente o cenário intermediário e o pessimista.

Em comparação com os cenários elaborados nesta nota, a grande diferença em relação aos números da OMC diz respeito a um crescimento mais acelerado do PIB e do comércio mundial. O modelo utilizado pela OMC é de equilíbrio geral computável, o qual tende a reproduzir o comportamento passado da economia e em que o comportamento natural da economia é retornar ao seu nível prévio de equilíbrio após o choque. Contudo, conforme explicado, a crise atual tem característica ímpares, não havendo motivos para esperar que a economia irá se ajustar rapidamente para voltar ao equilíbrio prévio em prazo curto.

Vale registrar, ainda, que ambos os cenários da OMC preveem um aumento da participação dos países asiáticos nas exportações mundiais, em detrimento principalmente dos países das Américas. O mesmo não acontece do lado das importações, o que permite antever um aumento dos saldos comerciais em favor dos asiáticos no biênio.

3. Política comercial

3.1 Conflitos comerciais

Dois mil e dezenove foi caracterizado por conflitos comerciais de vários tipos. O mais notável deles, por ser o mais importante, foi o que envolveu Estados Unidos e China, com uma sequência de imposições de barreiras comerciais de parte a parte. A intensidade alcançada pela imposição de barreiras por diversas economias aos bens e serviços provenientes do exterior também se verificou nas transações entre os Estados Unidos e a União Europeia, assim como, em escala bem menor, no comércio entre economias em desenvolvimento, a exemplo dos países do Cone Sul.

Mais preocupante é que esse não é apenas um conjunto de atritos entre pares de países. De fato, a imposição dessas barreiras reflete algo maior, de descrença em diversas instituições multilaterais. O discurso que atribui às transações com terceiros países boa parte das mazelas internas, como baixo crescimento, retração dos níveis salariais e desemprego, alimenta fortes reações populares de resistência ao processo de globalização.

Essa postura tem levado, por exemplo, a que uma economia da importância dos Estados Unidos, país que liderou a construção da arquitetura multilateral tal como a conhecemos nos últimos setenta anos, venha sistematicamente boicotando algumas atividades, a exemplo do Órgão de Apelação na OMC.

Esse é o cenário de fundo com que o mundo se deparava quando da eclosão da pandemia de Covid-19. Portanto, um importante choque econômico, com impacto negativo e expressivo sobre a maior parte das economias do planeta, sobrepõe-se a movimentos de caráter estrutural, de maior protecionismo e movimentos antiglobalização. A tendência, ao menos no curto prazo, é que tais fatores estruturais continuem atuantes durante e após a crise, com o risco de ser até mesmo acirrados pelos novos acontecimentos.

Com essas considerações, é possível prever que, superada a crise sanitária, a economia mundial, e o Brasil em particular, se depare com um ambiente de negócios internacionais mais propenso à imposição de restrições de vários tipos aos fluxos de comércio e talvez, também, aos fluxos de investimento direto estrangeiro. Um fator que pode reforçar essa tendência é um eventual movimento de internalização de cadeias de valor, para reduzir a dependência de fornecedores externos e o risco de ruptura das cadeias. Outro fator diz respeito ao uso da proteção como instrumento de estímulo à recuperação da produção doméstica, especialmente em alguns setores industriais de maior peso estratégico – como a produção de bens de tecnologia da informação, a indústria de defesa e a indústria automobilística –, em que a garantia de fornecimento de insumos e o maior controle sobre os diversos elos da cadeia produtiva sejam considerados prioritários frente a considerações de custo (vide seção 3.2).

Nesse cenário, é bem provável que haja uma busca maior por acordos preferenciais, como forma de contornar as barreiras – embora, provavelmente, tais acordos tenham uma conformação diferente daqueles negociados ao longo dos últimos trinta ou quarenta anos.

Ao mesmo tempo, contudo, países que detenham vantagens comparativas na produção de bens intensivos em recursos naturais – sobretudo alimentos – devem vislumbrar novas oportunidades para suprir necessidades afetadas, seja pelas situações de quarentena, seja por desconfiança em relação à origem geográfica de certos produtos. É um cenário que se mostra favorável ao desenvolvimento do agronegócio no Brasil, embora colabore para uma crescente concentração da pauta exportadora em commodities, frustrando eventuais esforços de diversificação.

3.2 OMC, acordos preferenciais e barreiras não tarifárias

O crescimento do número de acordos preferenciais de comércio é um aspecto marcante da economia mundial nas últimas décadas. Mesmo países que tradicionalmente se negaram a firmar acordos desse tipo, como os asiáticos, em pouco tempo intensificaram seus processos negociadores, até superando o número

de acordos firmados por países tradicionalmente afeitos a esse tipo de política, como os latino-americanos.



No entanto, não apenas cresceu o número de acordos preferenciais. Uma novidade adicional é a negociação de acordos envolvendo dezenas de países de regiões diversas, e com peso elevado no produto e no comércio internacionais.

As cláusulas negociadas nesses exercícios frequentemente transcendem o que já foi negociado no âmbito da OMC. Os novos acordos plurilaterais frequentemente compreendem acertos com relação não apenas ao movimento de mercadorias, mas também envolvem temas como o comércio de serviços, propriedade intelectual, compras públicas, concorrência, economia digital, meio ambiente, padrões trabalhistas, medidas anticorrupção, política cambial e outros.

O peso das economias envolvidas nos grandes acordos plurilaterais e a ambição das agendas negociadas muito provavelmente afetarão a economia brasileira, em sua inserção internacional. É inevitável que a evolução das transações sob esses acordos seja monitorada com alguma preocupação.

Uma característica adicional desses acordos é privilegiar a solução de controvérsias entre as partes contratantes por via de negociação bilateral, com isso contribuindo para enfraquecer a OMC. Um exemplo claro é o acordo firmado entre Estados Unidos e China em janeiro deste ano.

Na medida em que o enfraquecimento das instituições multilaterais tenha como contrapartida as relações bi ou plurilaterais, aumenta a probabilidade de que os processos de negociação reflitam principalmente os interesses de empresas dos países envolvidos, e sejam influenciados pela condição econômica de cada país participante, o que tende a ser prejudicial para as economias menores e menos diversificadas.

As possíveis consequências não podem ser desconsideradas. A adoção que venha a ser acordada de padrões produtivos segundo interesses privados impõe alguns desafios. Economias mais fortes definem seus padrões, com o que os produtos fabricados segundo os padrões acordados com um país não necessariamente poderão ser aceitos em outros mercados, aderentes a outros tipos de padrão. E, à diferença da situação vigente até aqui, em que os fóruns multilaterais são o locus das negociações, o risco é que ocorra uma fragmentação de regras, em oposição a uma (mais desejável) coesão regulatória. Esse pode ser mais um problema para economias de menor expressão no mercado internacional.

A questão da coesão e uniformização regulatória é especialmente importante quando se tem em mente a transição que ocorreu nas últimas décadas no padrão de proteção comercial, com barreiras não tarifárias ganhando espaço conforme as tarifas de importação foram sendo reduzidas em quase todo o mundo. Tais

barreiras são, em geral, mais sofisticadas, menos transparentes e sujeitas a maior grau de arbitrariedade por parte dos países, envolvendo normas e padrões técnicos específicos, regulamentos ambientais, normas trabalhistas etc.



Esse cenário coloca ainda mais em evidência o papel da OMC, cuja função explícita é disciplinar as políticas comerciais adotadas pelos países-membros, hoje a quase totalidade das nações no planeta. O objetivo é minimizar a possibilidade de que regulações técnicas e padrões sejam empregados como barreiras técnicas ao comércio. A presente crise de saúde pública é muito ilustrativa, uma vez que produtos dessa área – medicamentos, equipamentos e insumos médicos e hospitalares – estão entre aqueles mais sujeitos à aplicação de normas técnicas e regulamentos sanitários.

A regulação de barreiras técnicas teve início na Rodada Tóquio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), na década de 1970. Os códigos negociados determinavam que regulamentos técnicos e de padronização não deveriam implicar barreiras ao comércio, e não poderia haver discriminação entre produtos nacionais e produtos de outros países-membros. Com a criação da OMC, em 1995, as decisões multilaterais nesta e em outras áreas de política comercial passaram a ter caráter impositivo.

Essa capacidade, associada à leitura de que há uma influência excessiva de parte de economias de renda média nos processos da instituição, tem alimentado postura reativa por parte, principalmente, dos Estados Unidos. Nesse particular, destaca-se a negativa dos norte-americanos em indicar representante formal para o Órgão de Apelação, unidade central para a solução de controvérsias entre os membros.

Tais movimentos têm contribuído para enfraquecer a instituição, a ponto de alguns analistas considerarem que o futuro da OMC será limitado a atividades acessórias, como negociação de algumas normas, processamento estatístico dos fluxos de comércio e questões menores, sem o poder impositivo registrado até aqui.

Outra questão que preocupa diz respeito à utilização de mecanismos de defesa comercial, em especial as medidas *antidumping* (AD), instrumento usado com frequência nos últimos anos.

A presente pandemia de Covid-19 se apresenta como um desafio para o comércio internacional, e para a política de defesa comercial, em particular, por indicar que haverá um decréscimo substancial no volume geral de comércio entre os países, enquanto alguns produtos específicos terão aumento na demanda.

Num contexto de crise, é de se esperar que a defesa comercial seja acionada por grupos de pressão para pedir proteção a produtos sensíveis com grandes perdas em função de choques econômicos (Bloningen e Prusa, 2015). Um aumento da demanda associado a uma oferta inelástica pode significar aumento natural do poder de mercado internacional de firmas/países produtores desses bens.

Esse é um estado de coisas que merece muita atenção, especialmente por parte das economias com menor expressão no cenário internacional, como é o caso do Brasil. Interessa a essas economias poder dispor de mecanismos que façam com que os sócios maiores não explorem seu poder diferenciado como forma de impor condições que não correspondam aos interesses das economias menos abastadas e com menor poder negociador. O nivelamento das condições, nesses casos, é obtido pelo fortalecimento das instituições com mandato disciplinar acordado entre as partes contratantes, como é o caso da OMC.

A atual crise sanitária configura uma oportunidade para o sistema multilateral de comércio, sedimentado na OMC, proceder a uma reflexão sobre o poder de mercado de algumas empresas globais, assim como sobre o fato de que alguns países têm uma concentração desproporcional na produção de produtos sensíveis. Vale lembrar que o Brasil é um dos países que têm se utilizado de forma mais intensa dos mecanismos de defesa comercial, com um histórico de abertura de processos acima do esperado para um país com suas características. Entre os produtos recentemente protegidos por medidas AD estão alguns ligados à indústria farmacêutica – por exemplo, materiais de laboratório e reagentes químicos para resultados de testes clínicos. A China e a Índia estão entre os países mais atingidos por medidas AD do Brasil.

A política de defesa comercial no Brasil, desde a sua instituição, tem sido caracterizada por viés protecionista. Alguns segmentos industriais e empresas foram beneficiados por incentivos tributários e empréstimos subsidiados, permitindo vantagem concorrencial, encarecendo artificialmente o produto importado e prejudicando cadeias produtivas consumidoras domésticas. O AD foi aplicado para indústrias domésticas com algum grau de concentração – portanto, com maior capacidade de mobilização. Houve impacto negativo na produtividade e positivo nas margens de lucro.

Uma ação prudente seria, dessa forma, manter a isenção momentânea aos produtos essenciais para o combate à pandemia, mas, ao mesmo tempo, reconhecer que existe uma oportunidade para revisar a estrutura geral de proteção e adotar com maior cuidado e parcimônia instrumentos de defesa comercial.

4. Investimentos estrangeiros e cadeias produtivas

4.1 Fluxos de investimento estrangeiro e regulação

A economia mundial está sofrendo simultaneamente um choque de oferta e um choque de demanda. Por conta desse “ineditismo”, crises passadas servem como guia apenas parcial para o que se pode esperar no futuro próximo. Episódios como a crise asiática de 1997 e a crise financeira global de 2008-2009 sugerem que investidores de longo prazo tendem a se comportar de maneira distinta de investidores de curto prazo.

Em momentos de elevado estresse, os fluxos de investimentos em carteira para países emergentes tendem a se tornar fortemente negativos. Por sua vez, os fluxos de investimento direto têm comportamento mais incerto.

Por um lado, a queda na demanda agregada e a redução no nível de utilização da capacidade instalada tendem a frear investimentos em novas plantas e na expansão das existentes. Por outro lado, a crise abre oportunidades de aquisição de bons ativos por preços baixos.

Aquisições de empresas, especialmente as de maior porte, costumam depender da disponibilidade de financiamento bancário. Em momentos de maior aversão ao risco, os bancos tornam-se mais conservadores e os custos desses financiamentos se elevam. Contudo, a redução das taxas básicas de juros nas principais economias bem como a enorme injeção de liquidez por meio de afrouxamento quantitativo talvez sejam suficientes para contrabalançar o aumento da aversão ao risco.

É possível também que ocorra um aumento no volume de desinvestimentos estrangeiros nos próximos meses. Em alguns casos, por necessidade de gerar caixa para cobrir perdas em outras partes do mundo. Em outros casos, por conta de perspectivas menos favoráveis sobre a viabilidade do negócio. Segmentos fortemente impactados por medidas de isolamento social, como o de turismo, estão entre aqueles nos quais desinvestimentos estrangeiros parecem mais prováveis.

É igualmente possível se observar um recrudescimento da xenofobia, particularmente em relação à China, por conta de narrativas que atribuem ao país um papel central na eclosão e espraiamento da pandemia. Uma implicação seria a aplicação de restrições aos investimentos chineses nos países.

No que tange à regulação dos investimentos estrangeiros, não existe nenhum acordo multilateral que discipline, de modo abrangente, os investimentos além-fronteiras. Isso ocorre em virtude das dificuldades de se estabelecer padrões minimamente aceitáveis para um conjunto amplo e heterogêneo de países, com interesses muitas vezes antagônicos. E é provável que o cenário pós-pandemia seja ainda menos propício à negociação de um acordo desse tipo.

Atualmente, o tema é regrado principalmente por meio de acordos bilaterais ou regionais. Está em curso, igualmente, intenso debate (na OMC, OCDE, ONU e outros fóruns) sobre as cláusulas básicas que deveriam ser adotadas em acordos de facilitação de investimentos.

O tema é tratado, em nível multilateral, no Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio de Bens (Trade-Related Investment Measures – TRIMs), na OMC, que busca disciplinar as políticas relacionadas a investimentos que possam distorcer ou restringir o comércio internacional. Na prática, o TRIMs significou a imposição de limites à adoção de políticas de desenvolvimento econômico, em especial de políticas industriais.

Em princípio, não parece haver motivos para que governos nacionais pressionem em favor de mudanças no regramento multilateral de investimentos, em função da pandemia.



A novidade é que, dada a elevada concentração da produção de fármacos e de equipamentos e materiais médicos em poucos países (Índia e China, principalmente), governos de países ricos poderão vir a exercer alguma pressão sobre suas multinacionais para que aumentem a produção em seus territórios, em vez de atuarem como meros representantes comerciais. Isso não fere a letra do TRIMs, mas traz um cenário novo, com impactos potencialmente grandes tanto sobre os fluxos de investimento estrangeiro direto quanto sobre os fluxos de comércio relacionados às cadeias globais de valor.

4.2 Distribuição internacional do trabalho, cadeias globais de valor e política industrial

Durante a maior parte do século XX, as subsidiárias de empresas multinacionais (EMNs) tendiam a ser réplicas em miniatura da matriz, reproduzindo no todo ou em parte as atividades realizadas por ela (Pearce, 2001). A partir dos anos 1980, esse tipo de multinacional passou, crescentemente, a dar lugar a outro tipo de organização, na qual a matriz estrutura uma rede de subsidiárias que muitas vezes dividem tarefas entre si. Em vez de todas as subsidiárias produzirem a mesma lista de produtos utilizando os mesmos insumos em linhas de produção semelhantes, uma crescente divisão de trabalho intra-EMN tomou corpo (Jones e Kierzkowski, 2005).

Tal especialização possibilitou a captura de economias de escala e de escopo em produtos finais, que passaram a ser produzidos em menor número de plantas. Também viabilizou a otimização de custos por meio do fatiamento das linhas de produção originais, conforme os custos relativos de produção de cada etapa do processo de produção do produto final. Em paralelo, ocorreu também um processo de terceirização, com as EMNs focando nas atividades que lhes davam maior retorno (Hank e Fukunari, 2010).

Parte significativa das atividades de agregação de valor no setor manufatureiro se deslocou para países onde o custo de mão de obra é mais baixo. Com isso, tomou forma o que hoje se conhece como cadeia global de valor (CGV). A crescente fragmentação dos processos de produção em diferentes países resultou em elevado aumento do comércio internacional, devido ao trânsito de partes, peças e outros bens intermediários, assim como em maior dependência das indústrias nacionais quanto à continuidade dos fluxos de bens importados para a manutenção de seus níveis de atividade.

A produção segundo as CGVs mostrou ser um componente importante da competitividade em diversas economias. Mesmo economias sem vantagens comparativas na produção de itens mais sofisticados têm podido se beneficiar dessa modalidade, quando participam de cadeias de valor atraindo investimentos

em função de custos mais baixos de produção e/ou de logística, sobretudo de transporte, por sua localização geográfica e proximidade dos principais mercados (World Bank et al., 2017).



As implicações desse novo cenário são variadas. Entre outros motivos, porque a participação da produção em CGVs depende da percepção que os investidores externos tenham em relação a cada país. Assim, os elementos relevantes não se restringem, por exemplo, ao grau de abertura da economia, mas compreendem um conjunto variado de condições internas em cada país.

As decisões de incorporação de uma economia em determinada cadeia de valor sempre estiveram associadas aos cálculos dos benefícios derivados de custos mais baixos de produção, seja em termos de mão de obra, seja no acesso a matérias-primas ou aos custos de logística e governança. É preciso que a produção em mais de um país seja mais lucrativa do que a subcontratação de outras empresas no país de origem.

A novidade que a crise do coronavírus trouxe foi o aprendizado de que, em situações de falta de acesso a insumos, partes, peças e componentes, linhas inteiras de produção – envolvendo mais de uma economia – podem parar, por falta de material. O isolamento de algumas cidades chinesas, bem como o fechamento de fronteiras, mostrou a necessidade de se passar a considerar também outras dimensões no processo decisório.

Como a pandemia da Covid-19 teve início na China, que atualmente concentra uma fatia expressiva da produção industrial do mundo, a paralisação de atividades em decorrência da imposição de medidas de distanciamento social para combater a disseminação do vírus levou à interrupção de inúmeras CGVs.⁶ A paralisação de fábricas por conta da falta de insumos importados desse país levou ao questionamento do elevado grau de dependência dos mais diversos países em relação à China.

Não seria surpreendente um aumento da pressão exercida por governos nacionais sobre EMNs de seus países para repatriar ao menos parte das etapas industriais atualmente realizadas no exterior, especialmente aquelas realizadas na China. Se tal movimento vier a se consolidar, isso poderá levar a um processo de desfragmentação da produção, o que, considerando-se sua característica transnacional, significaria uma retração no processo de globalização.

Assim, é muito provável que no período pós-pandemia se observe um redesenho dos processos produtivos. A decisão de envolver economias adicionais a uma cadeia de valor passa a depender não mais apenas da estimativa de rentabilidade, como descrito acima. A garantia de acesso a insumos mostrou ser um elemento vital.

⁶ Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-virus-que-mudou-a-historia>>.

Outra questão importante relacionada a isso diz respeito ao conflito entre os Estados Unidos (e outros países) e a China, com relação a empresas detentoras de tecnologia de ponta. Como um dos produtos de destaque ofertados é a tecnologia 5G, há alegação, de parte do governo norte-americano, de que os equipamentos e serviços fornecidos por uma empresa favorecem atividades de espionagem de parte do governo chinês. Dado o potencial dessa tecnologia, isso teria implicações diretas e negativas sobre a segurança nacional dos países. Como consequência, o governo norte-americano tem feito pressão sobre diversos países, tentando evitar a assinatura de contratos de fornecimento de equipamentos e serviços com essa empresa.

No caso do Brasil, esse conflito é particularmente importante, uma vez que pode influenciar o processo de implantação da tecnologia 5G no país. As indicações de que a empresa poderá participar da licitação pública qualificam em parte o argumento. Entretanto, a convivência com situações de conflito desse tipo, que conduzem o país a ter que optar pelo alinhamento entre polos opostos, seja na seleção de empresas, seja nas votações nos fóruns multilaterais, é um desafio novo, inclusive em termos do histórico da diplomacia brasileira, marcado pela neutralidade e pelo bom relacionamento com todos os países, segundo os padrões acordados no âmbito das instituições multilaterais.

A questão é particularmente sensível em vista da necessidade de reduzir a distância que separa a economia brasileira da fronteira tecnológica em diversos setores. O momento atual é desafiador também nesse sentido. Além da discussão mencionada acima, sobre diferentes padrões produtivos – em que a opção por um ou outro implica praticamente um alinhamento com o país gerador desse padrão e afeta o comércio com terceiros –, e da imposição crescente de barreiras de variados tipos sobre os fluxos de comércio, também o acesso a novas tecnologias se vê afetado por conflitos.

É razoável inferir que esses novos desenvolvimentos venham a ter impacto geopolítico, com a redefinição dos critérios de alocação geográfica de recursos. Uma consequência possível é que isso altere a atratividade da economia brasileira enquanto destino de investimentos, eventualmente incluindo o país em cadeias de que não participa, sempre e quando as condições internas de criação de ambiente amigável aos negócios sejam asseguradas. Daí a importância de dar continuidade à agenda de reformas e reconsiderar alguma política industrial mais ativa.

O fato de a participação brasileira nas cadeias de valor ser limitada, em comparação com outros países, é resultado, primeiro, da própria competitividade nacional na oferta de produtos primários e da política comercial externa adotada. Todavia, é, também, a contraparte da baixa competitividade do setor produtivo nacional, em particular da indústria de transformação. A distância crescente da fronteira tecnológica em diversos setores é um elemento decisivo.

Uma condição para reduzir essa distância é atrair investimentos nos setores com

maior grau de sofisticação tecnológica. Isso requer um grau de proatividade mais intenso do que o observado até aqui, com sinalização inequívoca das decisões políticas a respeito. As decisões de investir são influenciadas por tais decisões de política e requerem um tempo não desprezível para dar resultados.

A experiência com a crise atual tem revelado iniciativas com duas dimensões temporais. No curto prazo, destacam-se as medidas focadas na mitigação ou eliminação dos efeitos recessivos derivados da súbita queda na demanda. A médio prazo, ganham importância medidas voltadas para assegurar o abastecimento adequado de itens cuja demanda aumentou de maneira exponencial e não prevista por conta da pandemia.

As medidas para lidar com a queda abrupta da demanda foram adotadas de forma generalizada por diversos países. Os setores priorizados foram aqueles com maiores quedas de faturamento, a exemplo de companhias aéreas, empresas de turismo, bares e restaurantes, e pequenos negócios de modo geral. A justificativa é o temor de destruição de capacidade empresarial, de desmobilização de trabalhadores e de consequente ônus sobre a estrutura de proteção social. Em geral, essas medidas são complementadas por outras, de sustentação direta da demanda e também de cunho assistencial, focada na população mais vulnerável.

As medidas com horizonte temporal mais amplo são aquelas de apoio à reconversão produtiva. Uma possibilidade é promover essa reconversão no sentido de assegurar o fornecimento de material para a área de saúde. O exemplo típico nos últimos dias tem sido a adaptação de linhas produtivas e uso de equipes técnicas em alguns setores para viabilizar o conserto ou mesmo a fabricação de alguns equipamentos essenciais na atenção aos pacientes afetados, como os ventiladores. É muito provável que ao final da atual situação de crise permaneçam os esforços para garantir a produção de vários daqueles itens cujo excesso de demanda fez diferença nos momentos mais agudos da crise.

Essa perspectiva de política de reconversão encontra alguns obstáculos. Primeiro, há o risco de, na pressa para suprir demandas urgentes, virem a ser produzidos equipamentos pouco efetivos ou não confiáveis. Segundo, há a necessidade de se dispor de uma estrutura que assegure a disponibilidade de peças para a montagem desses equipamentos. Terceiro, e em comum com os demais setores da economia, há o desafio estrutural de prover crédito suficiente e a custo acessível aos produtores.

A curto prazo, não há o que discutir, em termos de alternativas à prioridade máxima de cuidar da saúde da população. Uma vez aliviada essa situação, contudo, há que se proceder a algum grau de planejamento estratégico de médio/longo prazo, o que implica o desenho de estruturas de provisão de garantia de crédito para novos projetos, o estímulo a setores que agora se mostraram literalmente vitais (como os produtores de equipamentos e insumos para a área de saúde) e outras medidas, buscando, ao mesmo tempo, recuperar o equilíbrio sustentável das contas públicas. Isso demandará alguma proatividade de parte do setor público, na orientação e viabilização das iniciativas.

5 Considerações finais e recomendações



Este texto se dedicou a fazer uma avaliação preliminar dos impactos da atual crise mundial de saúde pública sobre o comércio internacional de mercadorias e tecer considerações acerca de seus efeitos sobre a política comercial e sobre os investimentos estrangeiros diretos, incluindo aí a questão das CGVs. O objetivo é contribuir para um melhor entendimento do que está por vir na área de comércio e investimentos em um futuro mais imediato, construindo cenários para a evolução do comércio mundial no biênio 2020-2021 e elencando uma série de fatores que podem afetar as decisões de política comercial e de investimentos no futuro próximo. A seguir, resumem-se as principais questões abordadas.

- Foi realizado um exercício de construção de cenários para a evolução do comércio mundial em 2020 e 2021, com três cenários para a variação do comércio em 2020 e outros três cenários para 2021.
- O cenário para 2020 foi construído levando em conta projeções para a queda do PIB mundial em função dos impactos negativos da pandemia, já disponibilizadas por instituições de diferentes perfis, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Institute of International Finance (IIF) e a Economist Intelligence Unit (EIU), que apontam para uma variação da ordem de -2%.
- Considerando um balanço de riscos altistas e baixistas para o comportamento da economia, levam-se em conta dois cenários alternativos para o PIB: um mais otimista, onde haveria queda de apenas 0,5%, e um mais pessimista, em que a queda do PIB seria da ordem de 3,5%.
- Dessa forma, estima-se uma queda de 20% do comércio mundial em 2020, no cenário básico. No cenário otimista, a queda seria de 15% e, no cenário pessimista, de 20%.
- Para 2021, considerou-se uma elasticidade do comércio em relação ao PIB igual a 2, e dados os três cenários para o PIB (alta de 2%, 3,5% ou 5%, a depender da velocidade de recuperação da atividade), o crescimento do comércio em 2021 poderia ser de 4,0%, 7,0% ou 10,0%.
- A combinação dos cenários para 2020 e 2021 resultou em nove resultados possíveis para a evolução do comércio mundial no acumulado do biênio 2020-2021. No melhor cenário, o comércio mundial acumula queda de 6,5% no biênio, e no pior cenário, de 22,0%. Na maioria dos casos, a queda acumulada fica entre 11% e 20%.
- Em projeções recentemente divulgadas, a OMC considera dois possíveis cenários para o crescimento do comércio mundial no biênio 2020-2021. No cenário otimista, o comércio teria queda de 12,9% em 2020 e crescimento de 21,3%, de modo que, no acumulado do biênio, haveria crescimento de 5,7%. No cenário pessimista, o comércio teria uma queda acumulada de 15,6%, número próximo da mediana do crescimento acumulado referente à maioria dos nove cenários construídos nesta Nota.
- A eclosão da pandemia do Covid-19 ocorre em um momento delicado para as relações comerciais entre os países. O ano de 2019 foi caracterizado por conflitos comerciais de vários tipos, como o que envolve Estados Unidos e China. Tais conflitos, na verdade, são reflexo de movimentos de caráter estrutural, associados a uma descrença na importância das instituições multilaterais e nos próprios benefícios da globalização para os países, em especial para grupos importantes de trabalhadores e empresas. A tendência, ao menos no curto prazo, é de que tais fatores estruturais continuem

atuantes durante e após a crise, com o risco de serem até mesmo acirrados pelos novos acontecimentos.

- É possível prever que, superada a crise sanitária, a economia mundial, e o Brasil em particular, se depara com um ambiente de negócios internacionais mais propenso à imposição de restrições de vários tipos aos fluxos de comércio e talvez, também, aos fluxos de investimento direto estrangeiro.
- Tal movimento pode levar à prevalência de acordos e negociações em nível bi- ou plurilaterais, enfraquecendo as instâncias multilaterais, o que tende a ser prejudicial para as economias menores e menos diversificadas.
- Entre as consequências negativas desse movimento estão uma fragmentação de regras, em oposição a uma (mais desejável) coesão regulatória nas questões que envolvem comércio; e o risco da adoção de medidas protecionistas, inclusive com o uso de mecanismos de defesa comercial, em especial as medidas antidumping (AD), acionados por grupos de pressão para pedir proteção a produtos sensíveis com grandes perdas em função de choques econômicos.
- A crise também traz consequências para os fluxos de investimento estrangeiro direto. A queda na demanda agregada e a redução no nível de utilização da capacidade instalada tendem a frear investimentos em novas plantas e na expansão das existentes, ou ainda provocar desinvestimentos por necessidade de gerar caixa para cobrir perdas em outras partes do mundo. No entanto, a crise abre oportunidades de aquisição de bons ativos por preços baixos.
- É igualmente possível observar um recrudescimento da xenofobia, particularmente em relação à China, por conta de narrativas que atribuem ao país um papel central na eclosão e espraiamento da pandemia. Uma implicação seria a aplicação de restrições aos investimentos chineses nos países.
- Um ponto especialmente sensível nesse sentido diz respeito às CGVs, comandadas por empresas multinacionais e que envolvem grandes fluxos de investimentos e de comércio. As decisões de incorporação de uma economia em determinada cadeia de valor sempre estiveram associadas aos cálculos dos benefícios derivados de custos mais baixos de produção, seja em termos de mão de obra, seja no acesso a matérias-primas, aos custos de logística e aos custos de governança.
- A novidade que a crise do coronavírus trouxe foi o aprendizado de que, em situações de falta de acesso a insumos, partes, peças e componentes, linhas inteiras de produção – envolvendo mais de uma economia – podem parar por falta de material, mostrando a necessidade de se passar a considerar também outras dimensões no processo decisório de construção de cadeias de fornecimento.
- Assim, é muito provável que no período pós-pandemia se observe um redesenho dos processos produtivos. A decisão de envolver economias adicionais a uma cadeia de valor passa a depender não mais apenas da estimativa de rentabilidade, como descrito acima. A garantia de acesso a insumos mostrou ser um elemento vital.

Quanto ao Brasil, o quadro exposto neste texto induz a algumas reflexões e recomendações. A primeira recomendação é que o país atue de forma bastante firme em defesa das instituições multilaterais, em especial a OMC, tendo em vista que um cenário em que predominem acordo bilaterais ou plurilaterais tende a ser mais benéfico para as economias maiores, mais desenvolvidas e que são geradoras de tecnologias e de padrões tecnológicos, o que não é o caso do Brasil.

A segunda recomendação é que o país evite a adoção de medidas de cunho protecionista e trabalhe junto aos demais países e às organizações multilaterais para

buscar soluções que reduzam os conflitos comerciais existentes e negociar e ajustar as regras de comércio e investimento, de forma a garantir que os diversos países, e também os diferentes grupos dentro dos países, sejam capazes de reconhecer e captar os potenciais benefícios de uma economia mundial mais globalizada. Ainda que seja uma economia relativamente fechada, o crescimento do Brasil é muito dependente de um sistema de comércio mundial mais aberto e adequadamente regulado, inclusive no que tange à aplicação de barreiras não tarifárias. O caso do setor agropecuário é um claro exemplo nesse sentido.

A terceira recomendação é que o Brasil procure aplicar essas ideias, promovendo maior abertura comercial. Embora tal iniciativa esteja fora das prioridades de curto prazo em função da pandemia, é importante que o país sinalize o compromisso com a abertura no futuro.

Por fim, assim como qualquer crise, a que se vive hoje apresenta enormes desafios, mas também abre oportunidades as quais devem ser adequadamente identificadas e para as quais o país deve definir claramente objetivos, estratégias e políticas para tirar o máximo proveito delas. Esta Nota Técnica chamou atenção para algumas transformações que já vêm ocorrendo e que podem se aprofundar durante e após esta crise – por exemplo, no que diz respeito à lógica dos investimentos estrangeiros e à conformação das CGVs. É recomendável que o Brasil invista na elaboração de políticas que permitam lidar de forma eficiente com essa situação, em especial no que tange à política industrial e à política de ciência, tecnologia e inovação.

REFERÊNCIAS



ASLAM, A. E. et al. [Global trade: drivers behind the slowdown](#). **Voxeu.org**, 13 Feb. 2017.

AUBOIN, M.; BORINO, F. **The falling elasticity of global trade to economic activity: testing the demand channel**. Genebra: WTO, 2017 (WTO Working Paper, ERSD-2017-09).

BLONINGEN, B. A.; PRUSA, J. **Dumping and antidumping duties**. Massachusetts: NBER, 2015. (NBER Working Paper, n. 21573).

BORIN, A. et al. **The cyclicity of the income elasticity of trade**. Munich: MPRA, 2017. (Munich Personal RePEc, n. 77418).

BOZ, E., BUSSIÈRE, M.; MARSILLI, C. [Recent slowdown in global trade: cyclical or structural?](#) **VoxEU.org**, 12 Nov. 2014.

BUSSIÈRE, M. et al. Estimating trade elasticities: demand composition and the trade collapse of 2008-09. **American Economic Journal: Macroeconomics**, n. 5, p. 118–151, 2013.

CONSTANTINESCU, C.; MATTOO, A.; RUTA, M. **The global trade slowdown: cyclical or structural?** Washington: World Bank, 2015. (Policy Research Working Paper, n. 7158).

CONSTANTINESCU, C.; RUTA, M. Explaining the global trade slowdown. **VoxEU.org**, 18 Jan. 2015.

HANK, L.; FUKUNARI, K. **The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains**. Tokyo: ADBI, 2010. (ADBI Working Paper Series, n. 231).

HOEKMAN, B. (Ed.) [The global trade slowdown: a new normal?](#) London: CEPR, 2015. (VoxEU E-book).

JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. International fragmentation and the new economic geography. **North American Journal of Economics and Finance**, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2005.

PEARCE, R. Multinationals and industrialization: the bases of “inward investment” policy. **International Journal of the Economics of Business**, v. 8, n. 1, p. 51-73, 2001.

WORLD BANK et al. **Global value chain development report 2017: measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development**. Washington: World Bank, 2017

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Leonardo Simão Lago Alvite
Marcelo Lima de Moraes
Pedro Mendes Garcia
Tarsylla da silva de Godoy Oliveira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.