

338.981
E63
TRV
B24
Est
2



A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL

Joel Bergman

UNIVERSIDADE DA CALIFÓRNIA, BERKELEY

e

Pedro Malen

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

IPEA
024

Doações 3,00

Ex-2

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO	
INSTITUTO DE PESQUISA	
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA	
(IPEA)	
F	N.º 3305
Data	1, 4, 69

A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL (1)

O presente trabalho consiste em uma análise quantitativa da estrutura das tarifas de importação e de outras medidas protecionistas utilizadas no Brasil. A reforma tarifária de março de 1967 foi tomada como ponto de referência, e procurou-se analisar o sistema de proteção tal como se apresentava antes e imediatamente após a sua efetivação. Mais precisamente, a estrutura considerada como anterior à reforma é aquela que prevalecia no mês de junho de 1966. Tal estrutura - não o nível - de proteção pode ser tomada como típica do período 1957-1966, sendo que, do ponto de vista da ordenação dos setores segundo níveis de proteção, seria também típica do período 1947-1957. A estrutura posterior à efetivação da reforma tarifária, refere-se, precisamente, a abril de 1967.

Analiticamente, a ênfase do estudo reside na chamada proteção "efetiva" ou proteção sobre o valor agregado (2) isto é, leva-se em consideração a natureza real do processo produtivo, em sua utilização de insumos - alguns dos quais tanto podem ser comprados internamente quanto importados (3) - e calcula-se o efeito líquido sobre o processo de produção, da proteção conferida não só ao produto, como também aos insumos utilizados em sua fabricação.

(1) Os autores estão ligados, respectivamente, à Universidade da Califórnia, Berkeley e ao Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, Rio de Janeiro. Além de seus colegas no projeto mais amplo - que realizam estudos semelhantes em outros países - gostariam de expressar seus agradecimentos pelas valiosas sugestões de Jack Heller, Earl Ralph e Tibor Scitovsky. Desejariam também agradecer a ajuda prestada por Gabriel Ferreira, Joaquim Ferreira Mangia, Otto Ferreira Neves, José Sampaio Portela Nunes e José Maria Vilar de Queirós, Regis Bonelli, Marcos de Carvalho e Dag Ehrenpreis merecem crédito especial pela assistência prestada aos cálculos realizados. O trabalho de Joel Bergman foi possibilitado, do ponto de vista financeiro pela AID, pelo Centro de Desenvolvimento da OECD e pelo Banco Mundial. Nenhuma das pessoas ou organizações citadas acima contudo, têm qualquer responsabilidade pelos erros, omissões e opiniões expressas neste trabalho.

(2) Ver por exemplo, Bela Balassa: "Tariff Protection in Industrial Countries: an Evaluation", Journal of Political Economy Dezembro de 1965; C. L. Barber: "Canadian Tariff Policy" Canadian Journal of Economics and Political Science, Novembro de 1965; W. M. Corden: "The Structure of a Tariff System and the Effective Protection Rate" Journal of Political Economy - Junho de 1966 e Harry G. Johnson: "Trade Preferences and Developing Countries", Lloyd's Bank Review, Junho de 1966.

(3) A falta de uma expressão simples em língua portuguesa, ao longo das linhas que se seguem estes insumos serão denominados "tradable inputs" e devem ser entendidos como aqueles insumos que poderiam participar do comércio internacional. Por exclusão, os "non-tradable inputs" representam outros insumos, serviços e fatores de produção que, por características diversas, não participam daquele comércio.

I - O CONCEITO DE TARIFA EFETIVA

Se bem que a estrutura das tarifas de importação refira-se a produtos específicos, o conceito de proteção é também relevante para processos de produção, sendo a tarifa efetiva a expressão quantitativa deste protecionismo. Na verdade, como sempre foi claro para o empresário, e está começando a ficar claro para o economista profissional, as indústrias brasileiras são obrigadas a pagar pelos insumos que utilizam (notadamente algumas matérias-primas básicas, energia elétrica e combustíveis) preços mais elevados que aqueles com os quais se defrontam as indústrias competidoras localizadas no exterior. A tarifa incidente sobre o produto, permite que a indústria, além de fazer face a estes custos relativamente mais elevados, tenha uma margem "extra" de proteção - sobre o valor agregado. Esta proteção extra, que evidentemente depende das tarifas incidentes sobre os insumos utilizados, constitui a chamada proteção efetiva.

Mais genericamente, poder-se-ia dizer que assim como a tarifa incidente sobre um produto regularia seu preço no mercado interno relativamente ao preço pelo qual produto similar poderia ser adquirido no exterior, a tarifa efetiva relacionaria o valor agregado em um processo de produção protegido, ao valor agregado neste mesmo processo, na ausência de proteção.

Mais precisamente:

$$t = \frac{X}{P} - 1 \quad (1)$$

$$t' = \frac{X - \sum X_i}{P - \sum P_i} - 1 \quad (2)$$

onde:

t = tarifa ad-valorem incidente sobre o produto.

t' = tarifa efetiva sobre o processo.

X = máximo valor unitário do produto, permitido pela competição externa, com proteção.

P = valor unitário (CIF) do mesmo produto, importado.

X_i = valor do "tradeable input" i, necessário para produzir uma unidade do produto, ao preço máximo permitido pela concorrência externa, com proteção.

P_i = valor do "tradeable input" i, necessário para produzir uma unidade do produto a preço de "livre comércio" ou preço CIF de importação.

Assim, a tarifa efetiva não é a margem disponível para valor agregado como percentagem desta margem em condições de livre comércio.

Se a relação entre preços internos e preços internacionais é realmente determinada pela tarifa, como na relação (1) ou, se a "tarifa" é definida pela razão entre preços expressa naquela equação, pode-se então mostrar que a tarifa efetiva é dada pela fórmula (3) abaixo:

$$t_j' = \frac{t_j - \sum a_{ij} t_i}{1 - \sum a_{ij}} \quad (3)$$

Na equação (3) os índices j referem-se ao processo e ao produto resultante deste processo, os índices i , como já visto, referem-se aos insumos utilizados no processo de produção, enquanto que os a_{ij} são coeficientes de insumo-produto tipo Leontief, a preços de "livre comércio".

A idéia de tarifa efetiva pode ser melhor compreendida pela consideração de alguns casos particulares. Por exemplo, um processo que não utiliza "tradable-inputs" (todos os $a_{ij} = 0$) evidentemente apresentará uma tarifa efetiva equivalente à tarifa incidente sobre o produto. Em uma outra situação, na qual existam tarifas sobre quaisquer dos insumos (todos os $t_i > 0$), a tarifa efetiva será obtida pela tarifa sobre o produto, dividida pela proporção do valor agregado no valor do produto. Isto evidencia o princípio geral segundo o qual, quando as tarifas são mais elevadas para bens finais que para insumos, a proteção efetiva é relativamente alta para processos predominantemente de montagem (nos quais os insumos constituem uma elevada proporção do valor do produto, sendo reduzido o valor agregado) e relativamente baixa para processos mais verticalmente integrados (nos quais os "tradable inputs" são utilizados em menor proporção e o valor agregado representa uma maior parcela do valor do produto). Como um terceiro exemplo, considere-se a situação na qual todas as tarifas são iguais (cada $t_i = t_j$); neste caso, a tarifa efetiva é igual à tarifa sobre o produto, para qualquer processo considerado. Como por exemplo final, deve-se notar os casos em que a tarifa média incidente sobre os insumos é superior à tarifa incidente sobre o produto ($a_{ij} t_i > t_j$); a proteção efetiva neste caso é negativa, vale dizer, a margem disponível para valor agregado é reduzida pelas tarifas sobre os insumos, mais do que é aumentada pela tarifa incidente sobre o produto.

Caberia perguntar agora que vantagens oferece o conhecimento da estrutura de proteção efetiva para uma determinada economia.

A utilização inicial do conceito de tarifa efetiva parece ter ocorrido em negociações internacionais sobre tarifas e em comparações internacionais de sistemas de proteção em geral. Resultados numéricos obtidos para alguns países indicam que a proteção efetiva geralmente é mais elevada que a nomi-

nal. - tarifas sobre produtos - mas que a estrutura é extremamente desequilibrada isto é, a classificação de uma indústria em relação à proteção efetiva é usualmente a mesma ou bastante próxima à sua classificação em relação à proteção nominal. Adicionalmente, se tem evidenciado que os níveis de proteção efetiva, usualmente apresentam uma faixa de variação bem mais ampla que os níveis de proteção nominal (1).

Uma importante utilização do conceito reside na possibilidade de sua contribuição para o estabelecimento de uma determinada estrutura tarifária. Aqui o conceito é particularmente útil, porque distingue duas partes da proteção concedida a um produto: aquela que cobre custos internos relativamente elevados de matérias-primas e componentes, e aquela que resta para o valor agregado. Algebricamente, isto pode ser expresso através da equação (3) como abaixo:

$$t_j = \sum t_{ij}^e + t_j' (1 - \leq t_{ij}) \quad (4)$$

Assim, a tarifa incidente sobre o produto pode ser considerada como uma média ponderada das tarifas incidentes sobre os matérias-primas e componentes adquiridos internamente ou importados, e da "tarifa efetiva" sobre o valor agregado - (salários e remuneração bruta do capital). Esta é uma distinção útil porque permite separar, de um lado, custos que estão completamente fora de controle do fabricante e, de outro, custos que, pelo menos parcialmente, estão sob seu controle.

O conceito de tarifa efetiva pode também ser utilizado como medida de vantagem comparativa - ou, mais corradamente, de custos comparativos correntes - para fins de planejamento industrial (2). Com efeito, quando se aplica o conceito da fórmula (2) - utilizando as razões entre preços internos e de livre comércio como "tarifas" - a "tarifa efetiva" é exatamente a medida do custo envolvido na opção de produzir internamente, em relação aos custos de produção de países exportadores do produto similar. A simples relação entre os preços internos e externos do produto não é medida deste custo, mas antes a medida do custo de fabricar o produto, considerando todas as fases de produção "para trás", inclusive a produção de todos os insumos utilizados em sua fabricação. A tarifa efetiva, por sua vez, é específica, não sómente no que diz respeito ao produto final, mas também aos "tradable inputs" adquiridos para

(1) Ver obras citadas anteriormente.

(2) Ver, por exemplo, Balá Balassa e Daniel Schydlowski: "Effective Tariffs, Domestic Cost of Foreign Exchange and the Equilibrium Exchange Rate", Journal of Political Economy, Maio-Junho de 1968.

sua fabricação, sendo assim relevante para decisões de investimento do mundo real, onde o grau de integração vertical é uma variável de decisão, e onde fases "para trás" do processo de produção que sejam ineficientes no País, podem ser substituídas por importações.

Se certos insumos são de fato produzidos internamente de modo ineficiente, isto não deve ser imputado ao processo produtivo que os utiliza e que em si mesmo pode ser extremamente eficiente. Por exemplo, a vantagem comparativa básica da siderurgia brasileira é maior que aquela indicada pelo preço do aço, porque esta indústria é obrigada a comprar uma percentagem fixa de carvão nacional a preços mais de 75% superiores ao preço do carvão importado(1). A vantagem comparativa da siderurgia brasileira nada tem a ver com o custo mais elevado do carvão nacional relativamente ao custo de importação do carvão estrangeiro.

As tarifas efetivas, calculadas desta forma, podem ser então utilizadas para ordenar indústrias ou processos em termos de custos comparativos correntes. Quando se utiliza a taxa de câmbio correta, a tarifa efetiva para um processo específico pode ser tomada como uma indicação absoluta: se positiva, significa desvantagem comparativa, se negativa, significa vantagem comparativa, vantagem esta indicada pela magnitude da tarifa efetiva (2).

A utilização deste critério para fins de planejamento industrial também depende da relação entre "shadow prices" e preços de mercado e, em particular, daquilo que se considera como fator escasso. A consideração da "rate of return" ou do critério do valor atual, usualmente proposta por teóricos da economia do desenvolvimento, implicitamente considera o capital como o único fator escasso (isto é, um fator que em um dado período de tempo apresenta uma disponibilidade fixa e que deverá esgotar-se anteriormente a qualquer outro fator). Trabalho, divisas e outros fatores podem apresentar custos não-variáveis, porém são implicitamente considerados como disponíveis em qualquer quantidade desejada. Estes pressupostos, por seu lado, implicam, ou numa limitação na substituibilidade nas funções de produção, ou em preços mínimos de fatores fi-

(1) Esta exigência foi relaxada em fins de 1967, quando a percentagem fixa foi substituída por uma quantidade fixa de carvão nacional, independentemente do volume da produção.

(2) A escolha da taxa de câmbio, pode distorcer a ordenação nos casos em que diferentes processos produtivos utilizem diferentes proporções de insumos que não sejam nem "tradable" nem constituintes do valor agregado e que, nos cálculos da tarifa efetiva não tenham sido separadas suas respectivas partes "tradable" e de valor agregado. Esta distorção, contudo, provavelmente não se constitui num problema mais sério.

xados por via institucional. Caso se pretenda manter estes pressupostos, deve-se utilizar como critério a proteção efetiva para o capital - e não para o valor agregado. Além disso, os custos do fator trabalho (assim como de qualquer outro insumo) devem ser computados aos "shadow prices" apropriados. Caso não se pretenda manter estes pressupostos, preferindo-se aquelas da teoria do comércio internacional - perfeita substituibilidade entre fatores e completa flexibilidade quanto aos seus preços além de equilíbrio geral - tanto o capital quanto o trabalho podem ser considerados, em última instância, como os fatores escassos e a proteção efetiva sobre o valor agregado utilizada como critério relevante para o planejamento.

II - O SISTEMA DE PROTEÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRO (1)

1946-1953: O PERÍODO DO LICENCIAMENTO E DA SOBREVALORIZAÇÃO DO CRUZEIRO

Desde o fim da segunda Grande Guerra, o Brasil realizou significativas alterações em sua política comercial, notadamente quanto a regimes de controle de importações. Como ao fim da guerra era expressivo seu nível de reservas em divisas, até 1947 as importações estiveram praticamente incontroladas, havendo apenas algumas taxas específicas. A mesma taxa de câmbio de Cr\$ 18,50 por dólar, que esteve em vigor durante a guerra, permaneceu inalterada até 1953, enquanto que os preços internos aumentaram 28% de 1945 a 1953. Mesmo em 1945, esta taxa havia superavalizado o cruzeiro - em termos de dólares, era aproximadamente a mesma que em 1937, enquanto que os preços no Brasil haviam crescido cerca de 80 por cento mais que nos Estados Unidos (2).

DUAS SÃO AS EXPLICAÇÕES COMUMENTE SUGERIDAS ACERCA DESTA SOBREVALORIZAÇÃO DO CRUZEIRO IMEDIATAMENTE EPÓS A GUERRA. SEGUNDO A PRIMEIRA, AS RESTRIÇÕES ÀS IMPORTAÇÕES DURANTE A GUERRA CRIARAM UMA EXPRESSIVA DEMANDA REGRIMIDA, TANTO PARA BENS DE PRODUÇÃO QUANTO PARA BENS DE CONSUMO, E AS AUTORIDADES DESEJAVAM FACILITAR TAIS IMPORTAÇÕES. A INFLAÇÃO ERA CONSIDERADA COMO UM SÉRIO PERIGO, E UM DEFÍCIT DO BALANÇO DE PAGAMENTOS, FINANCIADO PELAS RESERVAS ACUMULADAS, ERA VISTO COMO UM IMPORTANTE MECANISMO DE MANUTENÇÃO DE RELATIVA ESTABILIDADE DOS PREÇOS. A SEGUNDA EXPLICAÇÃO CONSISTIA NA VELHA IDÉIA DE "PROTEGER" O VALOR DAS EXPORTAÇÕES DE CAFÉ, MANTENDO SEU PREÇO EXTERNO ELEVADO ATRAVÉS DE UMA TAXA DE CÂMBIO SOBREVALORIZADA.

EM POUCO MAIS DE UM ANO DE IMPORTAÇÕES INCONTROLADAS, ENTRETANTO, ESGOTAREM-SE AS RESERVAS BRASILEIRAS EM DIVISAS E O CONTROLE DAS IMPORTAÇÕES FOI ESCOLHIDO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DESTINADO A EQUILIBRAR O BALANÇO DE PAGAMENTOS. ASSIM, DE 1947 A 1953 FOI UTILIZADO UM SISTEMA DE LICENCIAMENTO PARA CONTROLAR TANTO O VOLUME QUANTO A ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS, E AS DIVISAS FORAM ALOCADAS SEGUNDO UM CONJUNTO DE CINCO CATEGORIAS DE PRIORIDADE:

1) "superessenciais": máquinas e equipamentos para a agricultura, derivados do petróleo, alguns metais não disponíveis internamente e aquelas importações necessárias a órgãos governamentais;

(1) - Uma descrição mais geral deste tópico pode ser encontrada em Werner Baer: "Industrialização e Desenvolvimento Econômico no Brasil" - Fundação Getúlio Vargas, 1965.

(2) - Ver Donald Huddle, "Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil" Revista Brasileira de Economia março e junho de 1964 e FMI, Annual Report on Exchange Restrictions, vários anos começando em 1950.

- 2) "essenciais": outras matérias-primas, maquinaria, peças de reposição, bens de produção em geral, alguns produtos farmacêuticos;
- 3) transferências de capital e rendimentos de capital estrangeiro;
- 4) importações de outros produtos;
- 5) viagens, etc.

Da quantidade total de divisas alocada para a importação de bens (prioridades 1, 2 e 4) entre 17 e 19 por cento foram para a categoria "superessencial" e cerca de 65 a 70 por cento para a categoria "essencial" (1). Assim, as importações de bens de consumo final estiveram restritas acerca de 10-15 por cento do total.

A imposição do sistema de licenciamento foi principalmente uma resposta à crise do setor externo; a proteção às indústrias de bens de consumo já existentes era um objetivo secundário e o surgimento de novas indústrias não era um resultado intencional. Por volta de 1949 a política econômica começou a mover-se na direção de um mais deliberado protecionismo com o gradual reaparecimento da proibição às importações de produtos para os quais existissem substitutos domésticos. Tal política desenvolveu-se sob o abrigo da "Lei dos Similares" cujo primeiro registro datava de 1911. O Governo, contudo, ainda era demasiadamente ortodoxo para utilizar este ou outros meios de induzir mudanças estruturais. Os primeiros indícios de uma política de industrialização deliberada não teriam lugar senão já na vigência do governo seguinte.

Em 1951 e 1952, as importações cresceram a quase duas vezes o seu nível anterior. Mais de 55 por cento do aumento era devido aos bens de capital, e outros bens de produção representavam 28 por cento. O "boom", naturalmente, foi decorrência direta do efeito da Guerra da Coreia sobre as receitas de exportação, mas tanto a guerra quanto o suntuoso declínio no valor das exportações em 1952, foram considerados como mais uma evidência de que o Brasil deveria reduzir seu grau de dependência do setor externo.

Assim, ao longo do restante período do Governo Vargas, procurou-se alocar divisas de modo a estimular a criação de novas indústrias de substituição de importações. As importações de máquinas e equipamentos para a indústria manufatureira atingiram cerca de US\$ 297 milhões em 1951, US\$ 329 milhões em 1952, US\$ 188 milhões em 1953 e US\$ 224 milhões em 1954. Estes níveis foram mais elevados que os verificados em qualquer outro ano anterior a 1951 (a média para o período 1948-1950 havia sido US\$ 157 milhões) (2).

(1) - Estimado de "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", Economic Bulletin for Latin America, março de 1964.

(2) - Estimado de "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", Economic Bulletin for Latin America, março de 1964.

1953-1957: O PERÍODO DOS LEILÕES CÂMBIAIS E DAS TAXAS MÚLTIPLAS

Em 1953, (outubro), a política comercial brasileira foi significativamente alterada (1), no que se refere às importações. O controle através do licenciamento foi substituído por um sistema de leilões cambiais e cinco categorias entre as quais as autoridades monetárias alojavam as divisas disponíveis. As taxas efetivas de câmbio para importação eram determinadas em leilões semanais ou bissemanais, nos quais o Governo determinava o montante de divisas a ser vendido e estabelecia seu preço mínimo.

Alguns produtos não estavam sujeitos ao sistema de leilões. Entre êstes estavam as importações para órgãos governamentais, e os de trigo, papel para jornal e produtos de petróleo. A taxa de câmbio para tais produtos equivalia à taxa média para exportação ("custo de câmbio") mais uma taxa que chegava até a 38 por cento ad valorem, mas que era freqüentemente deixada de lado: êstes produtos representavam cerca de um terço do valor total das importações. Todas as demais importações foram classificadas entre as cinco categorias abaixo:

- 1) insumos para a agricultura, alguns produtos farmacêuticos e insumos para a indústria farmacêutica e alguns outros produtos "essenciais";
- 2) matérias-primas "essenciais" (isto é, aquelas destinadas a indústrias que recebiam tratamento favorecido);
- 3) outras matérias-primas e peças de reposição e equipamentos "essenciais" (novamente, para aquelas indústrias favorecidas);
- 4) outras peças e equipamentos e frutas frescas;
- 5) todos os outros produtos (a maioria bens de consumo final).

De acordo com Kafka, as três primeiras categorias geralmente absorviam, pelo menos, 80 por cento do total das divisas disponíveis para os leilões cambiais e a quinta categoria absorvia um máximo de três por cento.

Apesar do nível dos prêmios se elevar, a fim de acompanhar o ritmo da inflação, a estrutura das importações permaneceu praticamente inalterada. A distribuição dos produtos segundo as categorias também não se alterou significativamente no período em que esteve em vigor o sistema (outubro de 53 a agosto de 57).

As tendenciosidades básicas quanto aos diferentes tipos de produtos importados foram extremamente semelhantes, tanto no período de licenciamento (1947-53) quanto no de leilões cambiais (1953-57). A magnitude dos efeitos

(1) - Ver Alexandre Kafka, "The Brazilian Exchange Auction System" Review of Economics and Statistics, agosto, 1956 e os Annual Reports do FMI já referidos.

sobre os preços pode ter diferido, mas a ordenação foi praticamente idêntica: os setores mais favorecidos foram os de bens de capital e de insumos correntes para a agricultura e algumas indústrias favorecidas, em seguida os demais bens de produção, e, por último, os bens de consumo final. Houve grandes incentivos à substituição de importações de produtos industriais, grandes desincentivos às exportações, quaisquer que estas fossem, e alguma compensação à agricultura, sob a forma de insumos a preços reduzidos.

1957 AO PRESENTE: O SISTEMA DE TARIFAS SOBRE PRODUTOS IMPORTADOS

Em agosto de 1957 o sistema foi reformulado mais uma vez; introduzindo-se uma estrutura de tarifas ad valorem e reduzindo-se o número de categorias para duas apenas. Este último sistema esteve em vigor, com alterações gradativas, até março de 1967, quando a estrutura tarifária foi revista, teve seus níveis reduzidos e as taxas múltiplas foram eliminadas. Além das categorias, taxas múltiplas e tarifas ad valorem, algumas restrições e isenções foram utilizadas para reduzir ou para facilitar certas importações. Da mesma forma, sobretaxes, depósitos prévios e instrumentos semelhantes foram utilizados em alguns períodos, particularmente entre 1961 e 1965, para incrementar a receita governamental e/ou para alterar a taxa de câmbio real para as importações (1).

Resumidamente, de 1957 a 1967, o sistema funcionou do seguinte modo: a maioria das matérias-primas importantes e outros bens de produção foram arrolados na categoria "geral", na qual a taxa de câmbio foi controlada pelo Governo, até 1961, quando foi liberada. A maioria dos outros produtos - a quase totalidade dos bens de consumo e aqueles bens de produção fabricados internamente - foram enquadados na categoria "especial". O valor total das importações de produtos incluídos nesta categoria contudo, foi sempre relativamente reduzido.

A taxa de câmbio para esta categoria era controlada por leilões cambiais, nos quais o Governo determinava o montante de divisas a ser vendido e estabelecia um preço mínimo, que normalmente equivalia a duas vezes a taxa de câmbio na categoria geral. Deste modo, a taxa real de câmbio para a categoria especial era cerca de duas a três vezes superior à taxa oficial. Um pequeno número de produtos - fertilizantes, papel para jornal, trigo, petróleo (1) - Para uma descrição quantitativa e uma análise das alterações na estrutura tarifária ao longo do tempo, veja-se Samuel A. Morley: "Import Demand and Import Substitution in Brazil" a ser publicado no livro Essays on the Economy of Brazil, University of California Press, editado por Howard S. Ellis. Veja-se também os trabalhos de Paul Clark e Richard Weisskoff: "Import Demands and Imports Policies in Brazil", fevereiro de 1967 (mimeo) e de Paul Clark: "Brazilian Import Liberalization", setembro de 1967 (mimeo).

e derivados - formavam uma espécie de terceira categoria, para a qual era utilizada uma taxa de câmbio extremamente reduzida - geralmente igual à taxa média para exportação.

As tarifas ad valorem - que variavam de 0 a 150 por cento - funcionavam a contento para produtos enquadrados na categoria "geral". Na categoria "especial" contudo, o custo de câmbio era tão elevado que mesmo tarifas tão elevadas como 150 por cento provavelmente representaram reduzido efeito protetor adicional. Apesar deste fato, as tarifas mais altas eram aquelas aplicadas a produtos da categoria "especial".

Assim, de um modo extremamente simplificado pode-se dizer que para produtos enquadrados na categoria "geral" dispunha-se de uma taxa de câmbio livre ou subsidiada e encontravam-se tarifas ad valorem que, em geral, chegavam até cerca de 80 por cento; na categoria especial o câmbio custava de duas a três vezes mais que a taxa oficial, e, além disso, deveriam ser pagas alíquotas que, em geral, variavam de 60 a 150 por cento.

A maioria dos produtos enquadrados na espécie de terceira categoria, dispunham de uma taxa de câmbio subsidiada e, ou eram, isentos de encargos ou pagavam apenas taxas específicas.

AS RESTRIÇÕES E ISENÇÕES

As várias restrições quantitativas e isenções formam um complexo conjunto de alterações na estrutura tarifária, operando de vários modos distintos, com variações tanto em relação ao tempo quanto em relação a produtos específicos. As exigências quanto ao cumprimento da legislação são bastante flexíveis e uma descrição precisa é algo difícil de ser conseguida, sendo aqui apenas resumidas as suas principais características. As isenções são principalmente de dois tipos, a primeira delas operando da seguinte forma: através da comprovação de compra de uma dada quantidade de produção doméstica, uma quantidade proporcional pode ser importada a uma tarifa mais reduzida. Este tipo de isenção frequentemente funciona como uma restrição quantitativa: se o produto doméstico não é comprado, há dificuldades à importação, mesmo com o pagamento da tarifa nominalmente mais elevada. A principal função da tarifa mais elevada é que ela estabelece um teto para o preço do produto doméstico substituto, que deve ser vendido a um preço no máximo igual ao preço de importação, acrescido da tarifa, se a proteção é realmente aproveitada. Este tipo de operação foi significativamente utilizado para carvão, cobre e alumínio, produtos para os quais o consumidor paga um preço que é uma média ponderada entre o preço CIF de importação (acrescido da tarifa mais reduzida) e o preço interno respectivo.

O segundo tipo de isenção é utilizado para insumos importantes (em sua maioria bens de produção) destinados a projetos considerados de alta prioridade. Este tipo de isenção depende não apenas do produto em si, mas também da identidade de seu utilizador. A natureza da isenção também varia, sendo por vezes limitada à isenção quanto ao pagamento da tarifa, por vezes incluindo uma taxa de câmbio mais reduzida, ou mesmo dispensa da obrigação quanto à compra de divisas, no caso de importações com financiamento externo. Esta isenção foi largamente utilizada, tanto que a razão entre a receita governamental obtida via tarifária e o valor das importações dos bens de capital raramente excedeu os 15 por cento, apesar da tarifa média ponderada pelas importações chegar a cerca de 50 por cento (1). Deve ser notado que esta não é uma medida acurada, seja de proteção, seja da falta desta, visto que um número expressivo de consumidores não estavam em condições de desfrutar destas isenções, sendo forçados a comprar produtos domésticos.

As restrições eram talvez mais complexas que as isenções. Um tipo de restrição já foi mencionado: aquela que funcionava juntamente com as isenções sobre carvão, chumbo e alumínio. Outros tipos são constituídos pela Lei de Similares e pelo monopólio ou controle de preços exercidos pelo Governo, combinados com restrições quantitativas.

A Lei de Similares tem sido instrumento de maior importância no que diz respeito às restrições quantitativas sobre importações. A idéia básica, é a de que alguns ou todos os importadores estão proibidos de importar um produto que é considerado pelas autoridades governamentais como sendo fabricado e disponível internamente. Esta prática foi formalmente instituída em 1911, e desde então, o âmbito de sua aplicação entre importadores, os critérios de reconhecimento de produção doméstica, e a rigidez quanto ao cumprimento da lei variaram consideravelmente. Uma descrição completa deste sistema requereria muitas páginas. Numa descrição sumária, a Lei é exercida do seguinte modo: para registrar um produto como similar, o produtor se dirige ao Conselho de Política Aduaneira (CPA). Este órgão é composto de representantes de produtores e importadores, além de autoridades monetárias. Se o CPA considera que o (a) fornecedor (es) internos podem oferecer o produto nas requeridas condições de quantidade e qualidade (recentemente preço e prazo de entrega foram adicionados como elementos de critério) o produto é registrado como similar. Na prática, a verificação quanto ao cumprimento efetivo da Lei de Similar esteve a cargo da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil.

(1) - Os dados sobre a receita fiscal obtida via tarifas de importação bem como sobre o valor das importações foram obtidos no Ministério da Fazenda; a tarifa média foi calculada pelos autores.

(CACEX), principalmente por razões de ordem operacional, já que a este órgão estêve sempre afeta a concessão das "licenças de importação". No exercício desta atribuição a CACEX valeu-se de um mais amplo conceito de similar, considerando como tais não apenas produtos registrados junto ao CPA como também aqueles que, segundo seu próprio cadastro, eram disponíveis internamente nas condições requeridas. Assim, produtos para os quais ou existia um similar registrado ou que, a critério da CACEX, poderiam ser encontrado no mercado interno, não podiam ser importados pela maioria das empresas públicas, de companhia mista, autoridades públicas ou por qualquer importador que receba algum tipo de tratamento especial por parte do Governo tais como isenção quanto a exigência de depósitos prévios, financiamentos governamentais para investimento e outros. Da mesma maneira, um produto enquadrado na categoria especial somente com grande dificuldade poderia ser importado por outros importadores caso um similar - definido amplamente - existisse. Importadores privados podiam importar a maioria dos produtos de categoria geral, mesmo que existisse um similar nacional, mas neste caso perderiam o direito a qualquer isenção, empréstimos governamentais ou outro tratamento especial a que poderiam ter direito na ausência da Lei de Similares. A maioria dos produtos para os quais existiam similares, contudo estavam arrolados na categoria especial, de modo que esta última provisão representava pequeno efeito adicional. Existiam exceções a todas as regras gerais, algumas vezes no sentido de uma liberalização das importações, outras no sentido de conferir maior rigidez ao controle exercido sobre as mesmas.

O último tipo de restrição que deve ser mencionado é o caso de produtos específicos para os quais o Governo se reserva o direito de monopólio das importações ou estabelece restrições quantitativas e controle de preços, em adição aos já referidos anteriormente. Os casos mais importantes são os do sal, barrilha, aço e borracha natural. Nesses casos, exceção feita ao aço cujo preço interno não é muito mais elevado que o preço de países exportadores, a tarifa é irrelevante e a relação entre o preço interno e o preço CIF deve ser utilizada como medida quantitativa da produção nominal.

O EFEITO SÔBRE AS EXPORTAÇÕES

Caberiam agora algumas observações sobre a política comercial brasileira, no que se refere às exportações. Como já se observou, o período 1945-1953 foi caracterizado por uma progressiva valorização do cruzeiro que levou, entre outros fatores, a um rápido declínio tanto no quantum como no valor das exportações, de 1946 até a Guerra da Coreia. A partir de 1949, aos exportadores de certos produtos (que tinham seus preços estabelecidos fora do mercado) foi permitida a venda de divisas diretamente aos importadores de produtos não

essenciais. Esta efetiva desvalorização foi, ao início, de âmbito extremamente limitado quanto ao número de produtos de exportação, porém tornou-se importante um pouco antes e logo após o boom da Guerra coreana.

Em 1953, foram estabelecidas taxas diferenciadas para exportação de diferentes tipos de produtos, e bônus de exportação passaram a ser concedidos em alguns períodos. A taxa média cresceu a um ritmo semelhante àquele do nível interno de preços, se bem que para produtos isolados a taxa real e as condições institucionais tenham variado frequentemente. Este período durou até 1959, e foi caracterizado por um nível praticamente constante, tanto no que se refere ao quantum como ao valor das exportações.

Os esporádicos reajustamentos da taxa de câmbio, em condições de contínuo crescimento dos preços internos acarretaram não só grande variação como também grande incerteza quanto à taxa real de câmbio de exportação. A variação mensal média (dos valores absolutos) da taxa real foi superior a 3,8 por cento, sendo que não eram incomuns períodos de três a seis meses nos quais a taxa real declinou de 10 ou 15 por cento. É difícil quantificar o efeito desencorajador que estes fatos exerceam sobre as exportações. É provável que estes não tenham sido muito relevantes no que diz respeito aos produtos primários, que, incluído o café, representavam cerca de 80% do valor total das exportações. A julgar por conversações pessoais contudo, tais fatos representaram um significativo efeito desencorajador para várias empresas industriais.

Quanto ao aspecto administrativo, os procedimentos deixavam bastante a desejar quando se os pretendia considerar do ponto-de-vista da promoção de exportações. Durante todo o período do pós-guerra foram necessárias licenças para exportação e os vários bônus, liberdade de vender parte das receitas de exportações no mercado livre, e outros esquemas utilizados para compensar a sobrevalorização do cruzeiro, complicaram consideravelmente a questão. Licenças foram recusadas em vários casos, o mais importante tendo lugar quando o Governo desejava manter os preços internos dos produtos alimentícios reduzidos, proibindo a exportação de alguns dentre eles. Licenças para exportar produtos manufacturedos raramente foram recusadas - e raramente requeridas - se bem que o exportador fosse obrigado a provar que pelo menos 70% do valor do produto podia ser atribuído a insumos domésticos.

O mecanismo dos drawbacks (restituição de valor dos impostos pagos na importação de insumos utilizados para a produção de um artigo exportado) não foi utilizado senão a partir de 1967. Parece que este privilégio será francamente utilizado, muito embora seja ainda muito cedo para prever suas dificuldades e resultados práticos.

As taxas médias de câmbio para importação e exportação estão apre-

sentadas no Quadro 1. A taxa de câmbio para exportação não inclui café - a política cafeeira não será analisada neste trabalho. Não é apresentada a taxa para importação, de 1947 a 1953, dado a impossibilidade de estimar o efeito sobre os preços do sistema de licenças então em vigor. As taxas incluem todos os bônus, taxas, tarifas, prêmios, taxas portuárias e ajustamentos para depósitos prévios.

III - NÍVEIS DE PROTEÇÃO NOMINAL E EFETIVA, 1966 E 1967

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Antes da apresentação dos resultados para 1966 e 1967, caberiam algumas palavras de cautela. Procurou-se, na medida do possível, levar em conta o efeito das restrições e isenções anteriormente mencionadas, detalhes desta tentativa podendo ser encontrados no apêndice. Permanecem, o problema da redundância, que será discutido a seguir, e a questão da valorização do cruzeiro, que será tratada na Seção IV. Mesmo com todo o cuidado que se procurou tomar, os resultados numéricos apresentados ao longo deste capítulo devem ser considerados como representativos apenas da estrutura e dos níveis aproximados de proteção. Por exemplo, nesta seção apresenta-se o que dever-se-ia chamar proteção "potencial" vale dizer, a máxima proteção realmente disponível. Esta falta de precisão é devida não sómente a possíveis erros e/ou omissões nos cálculos, tais como o tratamento dado aos custos de transporte, ao uso de uma matriz insulmo produto de 1959 e outros, mas também a problemas conceituais, como sejam o modo de obter a tarifa média ponderada para um determinado setor, etc. Apesar disso, espera-se que os resultados apresentem um quadro da estrutura e do nível de proteção acurado e suficiente para uma avaliação geral tal como a apresentada na seção final deste capítulo. Não se pretendeu, em momento algum, maior precisão.

Através deste capítulo, como já se observou, as estimativas numéricas das "tarifas" incluem adições ao custo de câmbio, taxas portuárias, ajustamentos para depósitos prévios, restrições, isenções e (subtraídas) taxas incidentes sobre produção doméstica mas não sobre importações. Detalhes de todos estes ajustamentos são explicados no apêndice.

Acredita-se que as estimativas estão razoavelmente próximas à máxima proteção que o atual sistema permite, tal como legalmente constituído e tal como realmente administrado.

RESULTADOS NUMÉRICOS

Após tantas qualificações apresenta-se no Quadro 2, as estimativas das proteções nominal, (sobre produtos) e efetiva, (sobre valor agregado) para junho de 1966 e abril de 1967, incluídas as tarifas e os outros elementos. Como já foi dito, deve-se considerar os valores apresentados como indicadores de proteção "potencial". As taxas de proteção efetiva aplicam-se sobre o valor agregado bruto, dado a inexistência de dados sobre depreciação.

No Quadro 3 apresenta-se a ordenação dos setores segundo níveis crescentes de proteção. A correlação entre as proteções nominal e efetiva é extremamente elevada, sendo que o coeficiente de correlação de Spearman é .945 (significante ao nível de .005) para 1966. A ordenação foi virtualmente inalterada pela reforma tarifária de março de 1967.

A estrutura interindustrial de proteção, tal como mostrada no quadro 2, apresenta alguns aspectos interessantes sobre os quais caberiam algumas palavras. Considerando as tarifas nominais em primeiro lugar, nota-se que a proteção média concedida ao setor manufatureiro, de 9% em 1966, foi certamente quase que exatamente à metade, para 4% em 1967. Os bens de produção gozam de menor proteção que os bens de consumo, embora existam algumas exceções como produtos alimentícios e farmacêutica. Infelizmente, a classificação industrial brasileira (ao nível da única matriz insumo-produto disponível) não distingue claramente componentes, bens semi-acabados, bens de produção e bens de consumo final. Contudo, calculou-se proteções nominais médias para subsetores, e se as reagrupou segundo categorias de uso. Os resultados estão apresentados no Quadro 4 no qual se pode notar claramente a disposição em casca: das categorias de uso, a que possuía proteção mais reduzida, antes de 1967, era aquela constituída pelos bens de capital.

Em seguida vêm os bens intermediários (categoria mais próxima aos produtos primários que a de "partes e componentes"), materiais de construção, partes e componentes, e finalmente, bens de consumo final. Em 1967, os bens intermediários caíram ligeiramente abaixo dos bens de capital, porém a estrutura geral é similar. Como pode ser visto no Quadro 2 as matérias-primas não processadas recebem a menor proteção.

Se as ordenações dos setores segundo os níveis de proteção nominal efetiva são praticamente idênticas, tanto os níveis quanto as faixas de variação da proteção efetiva são bem mais acentuados. A disposição em cascata das tarifas nominais acarreta uma proteção efetiva menor que a nominal para alguns bens de produção - aqueles sobre os quais incidem tarifas reduzidas, porém que utilizam insumos com tarifas elevadas - e maior que a nominal para bens de consumo. Assim, a faixa de variação da proteção efetiva em 1967 era de 8 a 175 por cento, enquanto que em 1966 era de 25 a 447 por cento (1). A dispersão da proteção efetiva é consideravelmente maior que a dispersão da proteção nominal.

A reforma tarifária de 1967, reduziu em grau considerável tanto a faixa de variação como o nível de proteção disponível, sendo que a dispersão não

(1) Com exclusão do setor "Perfumaria" (ver apêndice, item 4). Esta será a medida adotada em todas as referências que se seguem sobre tarifa efetiva.

foi significativamente afetada. A proteção média conferida ao setor secundário foi reduzida de 151 para 73 por cento. Uma apresentação desagregada das faixas de variação pode ser vista no Quadro 5, onde se evidencia que apesar da redução, o Brasil ainda concede a sete setores mais de 100 por cento de proteção efetiva.

É forçoso reconhecer que a agregação a nível de 2^{1/2} setores encobre variações significativas. O método brasileiro de fixação de tarifas procura determinar a tarifa desejada para cada um dos milhares de itens específicos do código tarifário, o que resulta em grande variação intra-setorial. Adicionalmente, vários setores incluem alguns itens que ainda não são produzidos internamente e recebem, portanto, proteção reduzida e outros que são produzidos internamente, recebendo elevada proteção. Isto ocorre em setores de bens de produção como Química e Metalúrgica, e nos setores de máquinas e equipamentos, que incluem tanto bens de consumo como bens de produção. Assim, a impressão que se tem é que há uma subestimativa da variação da proteção apresentada nos Quadros 2 e 8.

IV - SOMAVALORIZAÇÃO E PROTEÇÃO EFETIVA

Todos os cálculos até agora realizados, baseiam-se na ideia de uma proteção relativamente a uma taxa "básica" de câmbio para importação. Isto é, indicam um nível de proteção relativamente àquele que prevaleceria se todos os bens pudessem ser importados àquela taxa "básica". Esta taxa, contudo, é completamente arbitrária, e assim, também o são as tarifas. Na realidade, o que é relevante é a combinação da taxa e da tarifa: aquela pode ser aumentada ou reduzida, as tarifas podem ser reduzidas ou aumentadas para compensar, mantendo-se inalterado o custo em cruzeiros de cada dólar importado.

Para colocar a questão de outra maneira, considere-se a remoção de todas as tarifas. As importações crescerão, as exportações permanecerão inalteradas e o deficit do balanço de pagamentos em conta corrente aumentará. Alguna coisa mais terá que ocorrer: desvalorização, perda de reservas ou incremento do influxo de capitais.

Assim, é interessante analisar a estrutura de proteção relativamente à taxa de câmbio (desvalorizada) que compensaria o efeito da remoção de todas as tarifas sobre o balanço de pagamentos. Isto é, para comparar uma situação com tarifas como uma situação sem as mesmas, é mais interessante variar a taxa de câmbio de modo a manter o deficit do balanço de pagamentos constante, do que manter fixa a (arbitrária) taxa de câmbio, com variações no balanço de pagamentos.

Assumir-se-á inalterada a política cafeeira e a nova taxa que compensaria a remoção de todas as tarifas, taxas sobre exportação e subsídios (exceto aqueles concedidos ao café) será denominada taxa de "pseudolivre comércio". Para estimar esta taxa, é preciso estimar a resposta das exportações e das importações às variações de preço. A maneira usual de realizar tal estimativa, é através de elasticidades da oferta e da demanda para importações e exportações, (também estimativas). Este é um problema complexo, tanto conceitual quanto empiricamente.

A "elasticidade da demanda por importações" por exemplo, pode bem depender da magnitude, da direção e da duração da alteração do preço. Certamente dependerá de como reagirão a renda e a estrutura e o nível da produção industrial.

Ceteris Paribus, uma redução no preço das importações provavelmente diminuiria a substituição de importações, a renda nacional e também a demanda para insumos industriais de produção interna. O que seria mais apropriado para o propósito desejado: assumir que nenhuma mudança compensatória ocorreria

na política econômica ou observar o caminho brasileiro para o desenvolvimento, e assumir que uma redução no preço das importações só poderia ter lugar concomitantemente com subsídios à indústria?

A questão poderia ser discutida por muitas páginas. O problema é que não se pode definir uma única e não-arbitraria situação de "livre comércio", muito menos estimar precisamente a taxa de câmbio para a mesma. Sabe-se que esta fica em algum ponto entre a taxa de câmbio real para exportação e a taxa de câmbio real para importação, incluída nesta as tarifas. Tudo o que se pode fazer é utilizar a melhor avaliação das respostas a variações de preço (e outras) e obter estimativas da estrutura de proteção relativamente à taxa de pseudolivre comércio que sejam mais próximas daquelas apresentadas no Quadro 2.

Assumir-se-á infinita a elasticidade da oferta de importações. Quanto à elasticidade da demanda por importações, há duas estimativas que são aproximadamente -0,4 e -0,6⁽¹⁾. Ambas são "parciais" no sentido de que não incluem efeitos de alteração do preço sobre a substituição de importações ou sobre a renda nacional. Como é provável que estas sejam mais apropriadas que uma estimativa "total", será utilizada uma elasticidade de -0,5 nos cálculos que se seguem. O leitor deve estar avisado que uma suposição "ceteris paribus" quanto à política econômica, em vez de quanto à renda e à produção, implicará, em relação aos resultados a que se chegará, em uma maior elasticidade de preço, uma maior taxa de "pseudolivre comércio", e um menor nível de proteção relativamente àquele taxa.

No que diz respeito às exportações, a incerteza ainda é maior. Exceção feita ao café, nenhuma das exportações brasileiras representa mais de 11 por cento, seja das exportações brasileiras seja das exportações mundiais respectivas⁽²⁾.

Para estas exportações, a elasticidade da demanda é da ordem de 20 vezes a elasticidade da demanda por exportações mundiais, se esta última for, digamos, aproximadamente igual a 1/3, a elasticidade brasileira será cerca de 7. No evento de uma desvalorização, as exportações de menor magnitude provavelmente expandir-se-iam muito mais, devido ao grande número de produtos que

(1) Ver Clark and Weisskoff, op. cit., Clark, op. cit., e Morley, op. cit.

(2) Para aqueles produtos de participação mais elevada, respectivamente nas exportações brasileiras e nas exportações mundiais, os dados são os seguintes: cacau (5% e 10%); bananas (1% e 6%); algodão (11% e 5%); açúcar (8% e 5%).

constituem uma percentagem ainda menor do comércio internacional. Estimar-se-á em pelo menos 7 a elasticidade da demanda. Na verdade, qualquer elasticidade superior implicaria em resultado bastante semelhante, como se verá abaixo.

Há estimativas da elasticidade da oferta (interna) para alguns poucos produtos de exportação, que variam de 0,8 a 1,5⁽¹⁾. A elasticidade de todos, tomados em conjunto, provavelmente seria inferior. A participação das exportações na produção total destes bens varia significativamente; em média sendo 0,5, talvez um pouco menos. Uma estimativa razoável para a elasticidade da oferta para as exportações seria então algo como 1 ou 2.

Se define-se a taxa real como a taxa média (incluindo subsídios) para exportações (exclusive o café) então os subsídios e as taxas de exportação são nulos. Com os pressupostos de elasticidade infinita tanto para demanda por exportações quanto para a oferta de importações, a percentagem da desvalorização requerida para compensar uma remoção das tarifas seria dado por⁽²⁾:

$$\frac{r' - r}{r} = \frac{t \left(\frac{M}{X} \right) \left(\frac{e_M}{e_X} \right)}{\left(\frac{M}{X} \right) \left(\frac{e_M}{e_X} \right) - (1+t)} \quad (1)$$

onde: r' : taxa de "pseudolivre comércio"

r : taxa de câmbio real para exportações

t : tarifas

M : valor das importações

X : valor das exportações

e_M : elasticidade da demanda por importações

e_X : elasticidade da oferta de exportações

Se deixa-se de lado a suposição de elasticidade infinita da demanda por exportações, chega-se a uma expressão idêntica a (1) exceto que a definição de e_X é agora⁽³⁾:

$$e_X' = \frac{e_{SX} (e_{DX} + 1)}{e_{DX} - e_{SX}} \quad (2)$$

onde e_{SX} , e_{DX} são respectivamente as elasticidades da oferta e da demanda por exportações.

(1) Ver Antonio Delfim Netto et al., Agricultura e Desenvolvimento no Brasil, Estudos Anpes nº 5, 1967.

(2) $\Delta X/X = e_X \frac{r' - r}{r}$ e $\Delta M/M = e_M \frac{r' - (1+t)r}{(1+t)r}$

fazendo $\Delta X = \Delta M$, chega-se à expressão (1) do texto.

(3) Isto segue-se de: $\Delta Q/Q = e_{SX} \frac{\Delta (P_F)}{P_F} = e_{DX} \frac{\Delta P}{P}$ (3)

onde: Q : quantum das exportações

P : preço externo das exportações

De (3) pode-se deduzir a variação nas exportações devidas aos preços externos: $\Delta X/X = e'_X \left(\frac{r' - r}{r} \right)$ onde e'_X é tal como definida em (2) acima.

Desde que não se está considerando as exportações de café, $M \approx ZX$. (Na realidade a relação variou entre 1,3 e 2,9 entre 1954 e 1967. Para o período como um todo, o valor total das importações foi cerca de um por cento superior ao valor total das exportações, e a participação do café nas exportações totais foi cerca de 48%. Utilizar o valor 2 significa que a taxa de pseudolivre comércio teria deixado inalterado o balanço de pagamentos durante o período como um todo, mas não em cada ano).

Antes de selecionar o conjunto de pressupostos que permitirão calcular a taxa de pseudolivre comércio para cada ano, apresenta-se no Quadro 6 uma avaliação do efeito de utilização de pressupostos alternativos para o ano de 1967. É possível supor que as primeiras três séries de suposições, ou talvez apenas a primeira e a terceira (com resultados bem próximos entre si) cubram a faixa do razoável. Para aqueles que acreditam que uma elasticidade "total" da demanda por importações deveria ser utilizada, arbitrou-se o valor -2 para este parâmetro nas estimativas 4 e 5 e obteve-se uma sensível diferença. A estimativa número 3 parece bastante razoável além de oferecer a vantagem adicional de fácil manipulação aritmética. Assim, será utilizada a terceira série de estimativas (ver Quadro 6) para cada ano do período 1954-1967.

É importante notar que os dados são consistentes com os supostos de elasticidades unitária da oferta e infinita da demanda por exportações (exclusive café). A primeira suposição pode ser comprovada por uma regressão de quantum sobre o preço interno (em termos reais). Esta regressão fornece uma elasticidade de 0,98. A segunda também pode ser comprovada por uma regressão de quantum sobre o preço externo. Esta regressão não mostra nenhuma relação significativa: é consistente com a suposição de uma curva de demanda infinitamente elástica. Esta ausência de relação entre quantum e preço internacional também pode ser observada através de uma regressão do quantum sobre a taxa de câmbio real. Esta regressão fornece a mesma elasticidade (1,03) com respeito à taxa de câmbio vezes o preço internacional (1).

(1) Os resultados são os seguintes:

$$\log Q = .44 + .98 \log (yr) \quad R^2 = .39$$

$$(1.30) \quad (.28)$$

$$\log Q = .14 + 1.03 \log r \quad R^2 = .67$$

$$(.78) \quad (.17)$$

Q: quantum das exportações (exclusive café) - Conjuntura Econômica, índice nº 70.

r: taxa de câmbio média para produtos que não o café, deflacionada pelo índice de preços por atacado (ver Quadro 1).

p: preço médio, em dólares, das exportações (exclusive café) - Conjuntura Econômica índice nº 84.

Os dados cobrem o período 1946-1966. Ambas as elasticidades são significantes ao nível de .005. A regressão de Q sobre p forneceu um R^2 igual a .11, o que significa que a elasticidade não é significante ao nível de .05.

Não se pretende que estes resultados ofereçam estimativas que mereçam toda a confiança, para qualquer das elasticidades. Estes apenas mostram que a quantidade e o preço das exportações (exclusivo o café) comportaram-se quase exatamente como o fariam caso o conjunto de suposições empregado fosse verdadeiro.

No Quadro 7 se apresenta o resultado das estimativas da taxa de câmbio de pseudolivre comércio, e os números índices do valor real daquela taxa, e do valor real, em cruzeiros, de cada dólar de exportação ou importação. Estes últimos dados são, não sómente interessantes em si mesmos, mas o valor real da taxa de pseudolivre comércio, permite verificar se a estimativa é razoável. A depreciação da taxa real até os primeiros anos da década dos 60 e sua subsequente valorização, parece ser perfeitamente razoável. A economia brasileira cresceu rapidamente até 1962 (ano em que a taxa atingiu o seu máx^{mo}) quando estagnou repentinamente. Poder-se-ia esperar que a taxa de pseudolivre comércio crescesse em resposta ao rápido crescimento da indústria e da renda per capita experimentado pelo Brasil até 1962. A magnitude do crescimento da taxa foi talvez um tanto elevada, embora a magnitude do declínio subsequente pareça bem razoável.

No período 1954-1964, a proteção média foi cerca de 86 por cento e a média dos impostos de exportação, 51 por cento. Depois de 1964, tanto as tarifas quanto os impostos de exportação declinaram, alcançando os níveis relativamente reduzidos de 20 e 13 por cento respectivamente, após a desvalorização e a reforma tarifária de inícios de 1967⁽¹⁾.

Calculou-se também a estrutura de proteção relativamente à taxa de pseudolivre comércio, antes e após a reforma de março de 1967. Os resultados são mostrados no Quadro 8. Devido à falta de precisão na estimativa da taxa de "pseudolivre comércio", os números do Quadro 8 são menos precisos que aqueles constantes do Quadro 2. Entretanto, os dados do primeiro são estimativas de um conceito que é mais prático do ponto-de-vista analítico. Uma comparação dos dois conjuntos de estimativas confirma que "uma tentativa de proteger tudo resulta em não proteger nada". Comparada com uma situação de livre comércio com desvalorizações, a proteção é consideravelmente menor que comparada com a taxa "básica" de câmbio para importações. Antes da reforma tarifária de 1967, a proteção natural média disponível era de 47 por cento para todos

(1) A separação da margem existente entre as taxas de câmbio de importação e de exportação, ou tarifas de importação e impostos de exportação reflete as suposições acerca de elasticidades, etc. não significando coisa alguma sobre a política governamental quanto à incidência de impostos sobre importações e exportações.

os setores, e 58 por cento para a indústria. A proteção efetiva média para todos os setores era de 72 por cento e de 98 por cento para a indústria.

Após a reforma, a proteção nominal média era de 20 por cento, sendo que para a indústria era de 30 por cento, a proteção efetiva média era de 51 por cento para o total e de 52 por cento para a indústria. Uma grosseira distinção de níveis de proteção é apresentada no Quadro 9, que deve ser comparado com o Quadro 5.

Observando as tarifas nominais em vigor com maior detalhe, vê-se que nenhum setor chega a receber mais de 100 por cento de proteção, em média. Na verdade, desde que a mais elevada tarifa nominal relativamente à taxa "básica" de câmbio é 100 por cento, a mais elevada relativamente à taxa de "pseudolivre comércio" é de 75 por cento. Apenas seis setores possuem tarifas nominais de 50 por cento ou superiores a este valor.

V - AVALIAÇÃO

TENDENCIOSIDADES ⁽¹⁾

A tendenciosidade média no sentido da substituição por produção interna no setor industrial, comparativamente à importação, era cerca de 52 por cento em 1967. Era mais significativa para bens de consumo (grosso modo, de 50 a 100 por cento), menos para bens intermediários (de 10 a 60 por cento em termos grosseiros) e bem menor para os bens de capital (variando de valores negativos até cerca de 10 por cento). Estas variações foram consideravelmente maiores em anos anteriores, ocorrendo tanto entre setores quanto intra-setorialmente.

A tendenciosidade no sentido da produção para consumo interno, comparativamente à produção para exportação, ainda era maior. Em média, os produtos exportados (exceto o café) pagavam uma taxa de aproximadamente 13 por cento em 1967, enquanto que entre 1954 e 1964, esta taxa média foi de 31 por cento. Para uma idéia, ainda que grosseira, do efeito deste fato sobre o valor adicionado na agricultura, admita-se que a política comercial foi neutra em relação aos insumos. Desde que o valor agregado representa aproximadamente 54 por cento do valor do produto a preços de livre comércio, o imposto implícito sobre o valor para exportação foi de aproximadamente 37 por cento entre 1954 e 1964 e ainda é cerca de 15 por cento (vale dizer, o valor agregado para exportação era 37 por cento e é agora 15 por cento menor que o valor agregado para produção interna). Isto para exportação de produtos primários.

Para exportação de manufaturados, a tendenciosidade é ainda maior. Mesmo admitindo a plena utilização de "draw backs", a margem disponível para valor agregado seria negativa para um dos vinte e um setores da indústria manufatureira. A tendenciosidade (numa base "efetiva") ⁽²⁾ era superior a 50 por cento para todos os setores exceto três e, exceção feita a nove setores,

(1) Todas as tendenciosidades serão medidas relativamente à situação de pescado livre comércio.

(2) Esta tendenciosidade foi calculada do seguinte modo:

$$= \frac{\text{valor agregado para produção interna}}{\text{valor agregado para exportação}} - 1$$

Para 1967, admitiu-se a utilização integral dos "draw backs", o que provavelmente subestima a tendenciosidade:

$$\text{tendenciosidade } i = \frac{t_i - \sum a_{ij} t_i}{1 - \sum a_{ij}}$$

Notar que em 1967 a taxa básica para importação era apenas um por cento superior à taxa para exportação.

superior a 100 por cento. Esta tendenciosidade foi ainda mais acentuada nos anos anteriores quando foi maior a distância entre as taxas de câmbio para importação e exportação. Não seria preciso ir mais a fundo para compreender porque o Brasil apresenta tão reduzidas exportações regulares de manufaturas.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PARA O PASSADO

Mesmo com o privilégio da visão retrospectiva, não é fácil julgar a política comercial brasileira relativamente a algumas possíveis alternativas. Assim, limitar-se-á a presente seção a alguns aspectos da política passada que parecem de difícil defesa, sob qualquer ponto de vista.

A proteção extremamente elevada permitida a muitos processos de produção, se que tudo indica, é de difícil justificação. Se qualquer teto é arbitrário, isto não significa que nenhum teto é apropriado. Por mais que se acredite em argumentos tipo "infant industry", economias externas, efeitos de aprendizado, etc., ainda resta por responder se é benéfico ao Brasil proteger indústrias que requerem, por exemplo, mais de 100 por cento de proteção efetiva.

A disposição em cascata das tarifas é um ponto relacionado, já que os empresários desejosos de proteção estão sempre prontos a chamar a atenção sobre as tarifas incidentes sobre seus insumos e clamar por maiores tarifas sobre seus produtos, para compensar o mais elevado custo dos insumos. A teoria mostra que o estabelecimento da igualdade entre todas as tarifas nominais resulta em proteção efetiva ao mesmo nível das tarifas nominais. Assim, se todos os insumos têm uma tarifa média de, digamos, 40 por cento, uma tarifa de 40 por cento sobre o produto resultará em uma proteção de 40 por cento sobre o processo.

Uma tarifa mais elevada sobre o produto fará com que o processo seja protegido por uma porcentagem superior àquela contemplada pela tarifa. Isto foi o que aconteceu em dezenove dos vinte e quatro setores considerados.

A tendenciosidade em relação à exportação de produtos agrícolas primários pode ser considerada como uma espécie de "trade-off": sacrificam-se as exportações e o Produto Nacional Bruto, porém uma melhor distribuição de renda é conseguida, através da manutenção de preços relativamente reduzidos para produtos alimentícios.

É mais difícil justificar a tendenciosidade contra a exportação de produtos industriais, que foi certamente proibitiva na maioria dos casos. É verdade que quase todos os países, sejam desenvolvidos ou não, discriminam contra a importação de produtos manufaturados - assim como o faz o Brasil.

Mas mesmo na ausência de discriminação por parte dos demais países, pode-se colocar em dúvida se os produtores brasileiros tentariam exportar, tal a enorme diferença na lucratividade acarretada pela política comercial de seu próprio país.

A teoria do comércio internacional inclui a determinação dos "custos de proteção" = perdas líquidas nos excedentes de produtores e consumidores acarretadas por distorções de preços induzidas pela proteção⁽¹⁾. Estes custos provavelmente representam apenas uma pequena parcela do custo total de produção e certamente não incluem muitos dos possíveis efeitos compensatórios. Leibenstein concluiu que todos os custos de má-utilização de recursos são geralmente pequenos quando comparados aos custos de todos os outros tipos de ineficiência⁽²⁾. Tal parece ser verdadeiro quanto à política comercial brasileira: o protecionismo provavelmente custou muito mais ao Brasil ao permitir ineficiência em processos de produção que poderiam ter custos comparativos razoáveis que ao abrigar indústrias que são inherentemente inefficientes no Brasil. Acredita-se aqui que este custo total seja relativamente elevado - provavelmente significativo como porcentagem da produção industrial anual - porém não pode ser medido com qualquer precisão. Compensando este custo contudo, estão a modernização e o rápido e sustentado crescimento possibilitado pela industrialização. A extensão em que esta industrialização poderia ter sido alcançada sem que se incorresse nos elevados custos do protecionismo, é uma questão por demais complexa para ser tratada nos limites a que se propôs este trabalho⁽³⁾.

Se a proteção é um instrumento útil e poderoso na criação de indústrias internas, não é contudo um instrumento tão útil para desenvolver uma indústria que deve se tornar competitiva em período razoável de tempo. As tarifas ajudam a induzir o investimento doméstico e a torná-lo mais lucrativo, porém reduzem a motivação pela eficiência. Esta, mesmo a longo prazo, tem sido de importância secundária enquanto objetivo das políticas de industrialização no Brasil. O sistema tarifário bem demonstra, não sómente no nível e na variação do protecionismo, mas também no modo pelo qual as alíquotas tarifárias individuais são determinadas. A questão principal tal como presentemente posta é: "quais são os custos, e que tarifa é requerida para permitir

(1) Ver por exemplo, Charles Kindleberger, International Economics, Fourth Edition, Richard D. Irwin, 1968 pp 105-106.

(2) Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs X-efficiency" American Economic Review, Junho de 1966.

(3) Este tema é desenvolvido em estudo de Joel Bergman a ser brevemente publicado pela Oxford University Press, ~ Brazil's Industrialization and Trade Policies.

uma operação, a êstes custos, razoavelmente lucrativa?" Se a indústria deve existir no Brasil ou se deve-se considerar um programa ou cronograma para futuras reduções nos custos e na proteção, é algo muito raramente considerado.

Se a indústria brasileira deve tornar-se moderna e eficiente, se lhe deve conceder tanto oportunidade quanto motivação para reduzir custos. Os lucros parecem não se ter constituído em motivação suficiente, pelo menos no contexto de um processo inflacionário extremamente intenso. Uma redução indiscriminada das tarifas, contudo, não constitui uma resposta, já que reduções de custo dependem de melhor infra-estrutura física, melhor educação, maior experiência industrial, renda per capita crescente e maiores mercados consumidores. Tarifas mais reduzidas podem apenas aumentar a motivação, via necessidade. A ênfase deve ser colocada em competitividade futura e redução das ineficiências correntes, e não em um indefinidamente continuando suporte à uma produção de elevados custos.

POLÍTICAS PARA O FUTURO

A discussão precedente, implicitamente já levou em consideração algumas mudanças desejáveis para o futuro. Obviamente, favoreceu: a) redução da disposição em cascata e da proteção excessivamente elevada concedida a alguns setores; b) uma real desvalorização no sentido da taxa de câmbio de "pseudolivre comércio" e finalmente c) a concessão de subsídios, tanto como alternativa ao protecionismo quanto como estímulo à exportação de manufaturares.

e) A Redução do Protecionismo a Alguns Setores e da Disposição em Cascata

A reforma tarifária de 1967 representou relativo avanço quanto à redução de alguns níveis exagerados de proteção. Se a lei dos similares for realmente acompanhada da exigência de que o preço interno não exceda o preço internacional acrescido da tarifa, e se a taxa "básica" real permanecer constante, virtualmente não haverá qualquer setor cuja proteção, relativamente à taxa de pseudolivre comércio exceda o nível de 75 por cento (ver Quadro 8).

Reduções adicionais na disposição em cascata constituiriam provavelmente uma boa medida de política, já que trariam as taxas de proteção efetiva mais próximo às taxas nominais. Isto poderia ser conseguido através da adoção gradual de um sistema mais unificado de alíquotas nominais. Poder-se-ia imaginar, por exemplo, uma tarifa aplicada a todos as importações, sem exceção, de talvez 10 ou 15 por cento. Todos os produtos industriais poderiam receber proteção superior — digamos 30 ou 40 por cento — e poderia haver uma alíquota especial, mais elevada, para indústrias às quais o Governo julgasse necessário conceder maior proteção⁽¹⁾.

Tal sistema não seria necessariamente muito diferente daquele atualmente em vigor. A receita proveniente das tarifas aumentaria, os preços de algumas matérias-primas aumentariam por pequena margem, e a proteção efetiva para a quase totalidade da indústria estaria entre 40 e 75 por cento. A redução do elevado nível de proteção efetiva atualmente concedido aos bens de consumo final, muitos dos quais não parecem ter qualquer inevitável desvantagem comparativa, esta sim, traria algumas mudanças significativas.

Adicionalmente a adoção de um sistema deste tipo teria a grande vantagem de deixar explícito que a estrutura tarifária destinar-se-ia, basicamen-

(1) Clark e Weisskoff (op.cit.p.16) fazem uma sugestão neste sentido.

te, a objetivos de longo prazo, e não a contornar problemas circunstanciais de balanço de pagamentos ou a simplesmente responder a pressões de grupos industriais específicos.

b) A Desvalorização no Sentido da Taxa de Pseudolivre Comércio

Como foi visto na Seção IV, o sistema cambial brasileiro (particularmente do pós-guerra até 1964) impôs significativos desincentivos às exportações de qualquer espécie, sob forma de "impostos de exportação". Tais impostos tiveram sua aplicação efetivada através de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, que apesar de extremamente útil para o caso do café, foi certamente desastrosa para todas as outras exportações, particularmente de produtos primários de origem agrícola. Quanto aos produtos industriais, esta taxa de câmbio sobrevalorizada significava, implicitamente, que os mesmos teriam que ser "mais competitivos" de modo a poder competir no mercado internacional.

Adicionalmente, no que se refere aos produtos industriais, deixando de lado as deficiências de infra-estrutura, e tendo em mente apenas a política comercial brasileira, observou-se que a margem disponível para valor agregado, quando se tratava de exportar, foi, em 1966, negativa para mais de 1/3 dos 21 setores industriais estudados.

Tal fato significa que as tarifas elevaram os custos dos "tradeable inputs" acima do nível de rendimentos fixado pela taxa de câmbio para exportação.

Fica claro assim que uma elevação de tarifas é algo extremamente prejudicial às exportações, mas também, que apenas uma desvalorização no sentido da taxa de câmbio de pseudolivre comércio, se bem que certamente preferível (dado que pode aumentar as exportações de alguns produtos primários de origem agrícola) não é suficiente para assegurar um crescimento contínuo das exportações brasileiras.

O problema é tanto mais grave quanto se sabe que as importações como percentagem do Produto Nacional não podem ser continuamente reduzidas, e que desse modo, a taxa de crescimento das exportações constituirá certamente uma restrição de longo prazo ao crescimento do Produto.

c) O Subsídio Como Alternativa à Proteção e Como Estímulo às Exportações

As linhas precedentes levam naturalmente, à necessidade de considerar o modo pelo qual se deve considerar o subsídio vis-à-vis o protecionismo. Mostrou-se, na seção IV que os elevados níveis de proteção concedidos a alguns

setores são de difícil justificação do ponto-de-vista da teoria econômica. Por outro lado, é fato conhecido que os subsídios são negativos para a maioria das indústrias brasileiras, no sentido de que as deficiências de infra-estrutura física, social e organizacional no Brasil, acarretam custos reais de produção superiores àqueles que prevalecem em países mais desenvolvidos.

Apesar disto, julgamos fora de dúvida que o subsídio, quando justificado, deve ser preferido à proteção, o principal argumento em seu favor residindo em seus efeitos dinâmicos sobre a eficiência produtiva. A proteção reduz os incentivos a aumentos na eficiência, ao impedir ou diminuir a concorrência externa em condições de, em geral, escassa competição interna. Os subsídios, por outro lado podem ser imaginados de molde a incrementar a eficiência tecnológica, quando se os dirige, por exemplo para reequipamento, treinamento de mão-de-obra, etc. Além do mais sua operação, dado que vinculada ao cumprimento de determinados programas, tem um cunho de flexibilidade que não é característico das tarifas protecionistas, de redução bem mais problemática, uma vez estabelecidas.

Não se trata de recomendar um sistema de subsídios como substituto da estrutura de proteção, o que é simplesmente impraticável, mas tão-somente, na linha dos itens anteriores, chamar a atenção para o fato de que a proteção pode ser o caminho mais fácil para promover e manter uma industrialização "substitutiva", porém quanto mais fácil e generosamente concedida (e mantida) provavelmente maior será o custo envolvido.

QUADRO 1
TAXAS MÉDIAS DE CÂMBIO: 1946-67

ANO	TAXAS NOMINAIS PARA: (cruzeiros/dólar)		TAXAS REAIS PARA: (índices)	
	Exportações (exclusivo café) inclusive bonificações	Importações		Exportações (exclusivo café) inclusive bonificações
		Taxa básica	Inclusive tarifas	
1946	18.40	18.60	18.60	117
1947	18.40			111
1948	18.40			103
1949	18.40			98
1950	18.40			95
1951	18.40			79
1952	18.40			70
1953	22.50			74
1954	27.00	41.80	62.30	71
1955	41.30	63.80	91.90	92
1956	44.90	73.80	173.	81
1957	53.00	65.60	173.	84
1958	65.40	149.	173.	91
1959	114.	202.	291.	111
1960	160.	223.	321.	118
1961	245.	268.	611.	129
1962	370.	390.	1040.	130
1963	553.	575.	1670.	110
1964	1210.	1284.	3000.	153
1965	1874.	1899.	3950.	134
1966	2200.	2220.	3750.	112
1967*	2700.	2730.	3750.	109
				150

* Os dados para 1967, referem-se ao período abril-dezembro sómente.

NOTAS: A taxa de câmbio para exportação não inclui ajustamentos para levar em conta as divisas de certos exportadores vendidas diretamente a importadores no mercado livre, anteriormente a 1953. Fonte: IPEA, Diagnóstico Preliminar, Setor de Comércio Internacional, Ministério do Planejamento, março de 1967 (mimeo).

A taxa básica de câmbio para importação foi obtida da mesma fonte. As tarifas são as estimativas de Clark-Weisskoff, "tariffs plus premia" (op. cit. Quadros B-4a e 1B) multiplicadas por um fator constante a fim de igualar a estimativa de Clark e Weisskoff para 1967 à nossa estimativa para o mesmo ano, tal como apresentada no Quadro 2. Ver o apêndice para detalhes.

As "taxas reais" são índices das taxas nominais, deflacionadas pelo índice de preços por atacado exclusivo café.

QUADRO 2
A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: 1966 E 1967

SETOR	JUNHO DE 1966		ABRIL DE 1967	
	Proteção Nominal	Proteção Efetiva	Proteção Nominal	Proteção Efetiva
Primário Vegetal	36 %	35 %	10 %	8 %
Primário Animal	137	164	17	17
Extrativa Mineral	27	25	14	13
Minerais não-metálicos	79	86	40	39
Metalurgia	54	58	54	36
Mecânica	48	41	34	32
Material Elétrico	114	215	57	97
Material de Transporte	103	151	57	75
Madeira	45	45	23	25
Mobiliário	152	239	68	124
Papel	93	118	48	59
Borracha	101	136	78	116
Couros	108	117	66	85
Química	53	59	34	42
Farmacêutica	48	39	37	35
Perfumaria	192	8480	94	3670
Produtos Plásticos	122	183	48	58
Têxteis	181	379	81	162
Vestuário	226	337	103	142
Produtos Alimentícios	82	87	27	40
Bebidas	205	447	83	173
Fumo	195	313	78	124
Editorial e Gráficas	122	142	59	67
Diversos	104	128	58	72
Média, Todos os Setores	85(84)	181(118)	37(31)	76(48)
Média, Indústria Manufatureira	99(98)	254(151)	48(47)	117(73)

* A estimativa do valor agregado "a preços internacionais" resultou negativa.

NOTAS: O termo "Proteção Nominal" engloba tarifas, acréscimos ao custo do comércio, taxas portuárias etc., menos taxas incidentes sobre a produção interna, com ajustamentos para restrições e isenções. Ver apêndice para detalhes.

As médias entre parênteses excluem o setor Perfumaria.

QUADRO 3
SETORES ORDENADOS SEGUNDO O NÍVEL DE PROTEÇÃO
(en ordem descendente de proteção)

SETOR	PROTEÇÃO EFETIVA		PROTEÇÃO NOMINAL	
	1966	1967	1966	1967
Primário vegetal	2	1	2	1
Extractiva mineral	1	2	1	2
Primário animal	13	3	19	5
Madeira	4*	4	3	4
Mecânica	3	5	4*	6*
Metalúrgica	7	6	7	6*
Minerais não-metálicos	8	7*	8	10
Química	6	7*	6	6*
Farmacêutica	4*	9	4*	9
Produtos alimentares	9	10	9	5
Papel e produtos	11	11	10	11*
Editorial e gráfica	15	12	16*	16
Produtos plásticos	17	13	16*	11*
Diversos	14	14	12	15
Ourives	10	15	13*	17
Material de transporte	16	16	13*	13*
Borracha	12	17	11	19*
Fumo	18	18	22	19*
Material elétrico	19	19	15	13*
Vestuário	21	20	24	24
Mobiliário	20	21	18	18
Têxteis	22	22	20	21
Bebidas	23	23	23	22
Perfumeria	24	24	21	23

* Proteção equivalente para dois ou mais setores.

QUADRO 4PROTEÇÃO MÉDIA NOMINAL POR CATEGORIAS DE USOA. Desagregação

SECTOR	CATEGORIA DE USO	JUNHO DE 1966	ABRIL DE 1967
inerais não metálicos	materiais de construção	76%	43 %
ecânica	bens de consumo durável	91	25
	peças e componentes	46	35
	bens de capital	35	28
	bens de consumo durável	86	47
aterial Elétrico	peças e componentes	75	48
	bens de capital	70	62
	bens de consumo durável	216	94
aterial de Transporte	peças e componentes	103	71
	bens de capital	74	48
	bens de consumo durável	202	89
epel e produtos	bens intermediários	69	41
orracha e produtos	bens de consumo não durável	161	66
uímica	bens intermediários	80	60
	bens de consumo durável	106	81
	bens intermediários	47	34
	dos quais: fertilizantes	22	7
	bens de consumo não durável	58	33
extil	fios e tecidos	168	61
	bens de consumo não durável	226	103

B. Reagregação

CATEGORIA DE USO	JUNHO DE 1966	MARÇO DE 1967
bens de Capital	56 %	41 %
materiais de Construção	76	43
bens Intermediários	70	38
peças e Componentes	88	60
bens de Consumo Durável	132	68
bens de Consumo não-durável	114	47

NOTA: A parte B inclui todos os 21 setores da indústria de transformação.

QUADRO 5

NÚMERO DE SETORES EM
FAIXAS DE PROTEÇÃO EFETIVA

FAIXA	NÚMERO DE SETORES	
	1966	1967
Menos que 50%	5	11
Menos que 100%	9	17
Menos que 200%	18	23
200% e acima	6	1
Total	24	24

QUADRO 6

EFEITO DE DIFERENTES ESTIMATIVAS DE PARÂMETROS
SÓBRE A PERCENTAGEM DE DESVALORIZAÇÃO

NÚMERO DE ESTIMATIVA	ESTIMATIVA DOS PARÂMETROS				PERCENTAGEM DA DESVALORIZAÇÃO $(\frac{r' - r}{r})$
	e_{DX}	e_{SX}	e_M	$\frac{M}{X}$	
1	- 7	2	- 0,5	2	14%
2	- 7	1	- 0,5	2	19
3	- ∞	1	- 0,5	2	16
4	- 7	2	- 2,0	2	27
5	- ∞	1	- 2,0	2	29

QUADRO 7

TARIFAS, TAXAS DE EXPORTAÇÃO E A

TAXA DE CÂMBIO DE PSEUDO-LIVRE-COMÉRCIO

ANO	TAXA DE PSEUDO-LI- VRE-COMER- CIO Cruzeiros (Dólar)	(% DA TAXA DE PSEU- DO - LIVRE-COMÉRCIO)		ÍNDICES DE VALORES REAIS (Taxa de pseudo-livre-comércio = 100 para 1954)		
		Tarifas	Taxas de Exportação	Taxa de Exportação	Taxa de Pseudo-Li- vre-Comér- cio	Taxa de Importação
1946				117		
1947				111		
1948				103		
1949				98		
1950				95		
1951				79		
1952				70		
1953				74		
1954	38	64	29	71	100	164
1955	57	61	28	92	126	204
1956	71	144	37	81	129	314
1957	81	114	35	84	129	275
1958	95	82	31	91	132	240
1959	160	82	29	111	156	283
1960	210	53	24	118	155	238
1961	350	75	30	129	185	322
1962	550	89	33	130	193	366
1963	830	101	35	110	166	333
1964	1.700	76	29	135	187	350
1965	2.500	57	25	134	179	281
1966	2.800	54	22	112	142	190
1967(*)	3.100	20	15	109	125	150

NOTAS: As exportações de café não estão incluídas.

As "tarifas" são obtidas dividindo-se a taxa de câmbio para importação incluindo tarifas, etc. (Quadro 1) pela taxa de pseudo-livre-comércio, e subtraindo-se a unidade.

As "taxas de exportação" são obtidas subtraindo-se da unidade a taxa de câmbio para exportação (Quadro 1) dividida pela taxa de pseudo-livre-comércio.

Os "índices de valores reais" foram obtidos deflacionando-se as taxas nominais pelo índice de preços por atacado, exclusivo café.

(*) - Os dados para 1967 referem-se ao período abril-dezembro somente.

QUADRO 8A ESTRUTURA DE PROTEÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: 1966 E 1967

(Relativamente à Situação de "pseudolivre-Comércio")

SETOR	JUNHO DE 1966		ABRIL DE 1967	
	Proteção Nominal	Proteção Efetiva	Proteção Nominal	Proteção Efetiva
Primário Vegetal	8%	7%	-	4%
Primário Animal	88	109	-	2
Extrativa Mineral	1	0	-	1
Minerais Não-Metálicos	42	47	22	22
Metalurgia	22	25	17	19
Mecânica	17	12	17	16
Material Elétrico	69	149	37	73
Material de Transporte	65	99	37	53
Madeira	15	15	7	10
Mobiliário	84	168	46	96
Papel	53	73	29	39
Borracha	59	87	55	89
Couros	65	72	44	62
Química	21	26	17	25
Farmacêutica	17	10	19	18
Perfumaria	131	6 700	69	3 210
Produtos Plásticos	76	124	29	39
Têxteis	123	279	57	130
Vestuário	158	246	77	112
Produtos Alimentícios	44	48	10	23
Bebidas	142	333	59	139
Fumo	132	227	55	96
Editorial e Gráfica	76	92	38	46
Diversos	62	81	37	51
Média, Todos os Setores	47 (46)	122 (72)	20 (20)	55 (31)
Média, Indústria Manufatureira	58 (57)	180 (98)	30 (30)	91 (52)

NOTAS: Ver Quadro 2.

QUADRO 9

NÚMERO DE SETORES EM FAIXAS DE PROTEÇÃO EFETIVA

(Relativamente à Situação de Preços no Comércio)

FAIXA	NÚMERO DE SETORES	
	1966	1967
Menos que 50%	8	13
Menos que 100%	15	20
Menos que 200%	19	23
200% e acima	5	1
TOTAL	24	24

APÊNDICE: METODOLOGIA E FONTES

1. As alíquotas tarifárias foram obtidas de Abilio Corrêa, Lahire Nobre e J.C. Magalhães: Tarifa das Alfândegas, Rio de Janeiro.
2. O acréscimo sobre o custo de câmbio para produtos arrolados na categoria especial, em junho de 1966, foi considerado como sendo 100 por cento. Esta taxa ficou aproximadamente constante, a este nível, ao longo de 1966. (Dados do Banco Central).
3. No cálculo das tarifas médias para cada um dos 24 setores, as tarifas incidentes sobre cada item foram ponderadas pela soma das importações e da produção interna destes itens no ano de 1958 (Dados sobre importações: Estatística do Comércio Exterior do Brasil, 1958, SEEF, Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro; sobre produção interna: Produção Industrial Brasileira, 1958, IBGE, Rio de Janeiro). Na elaboração dos pesos, os valores da produção doméstica foram deflacionados pelas tarifas de 1966, de modo a torná-los mais comparáveis aos valores das importações.

Este modo de ponderar tem implícito o conceito de importações potenciais. Para os propósitos do presente estudo, não se desejava utilizar o conceito de importações reais, já que estas últimas tendem a ser constituídas por aqueles produtos sobre os quais incide menor proteção e assim, tal conceito subestimaria a proteção concedida à produção interna. Por outro lado, nosso conceito também inclui exportações entre importações potenciais (ver o parágrafo 6 a seguir sobre esse tratamento das tarifas sobre exportações). As exportações foram incluídas porque se desejava estudar o efeito total da política comercial brasileira sobre a estrutura dos preços internos. O leitor deve observar portanto, que médias tais como as taxas de importação apresentadas nos Quadros 1 e 7 incluem produtos de exportação. Aqueles interessados nas diferenças numéricas resultantes da utilização destes conceitos distintos, apresenta-se o quadro abaixo:

CONCEITO DE IMPORTAÇÃO (vale dizer: pesos)	PROTEÇÃO MÉDIA 1967
Importações reais, 1962 (Clark-Weisskoff)	21%
Importações, mais produção interna, 1958 (Bergman-Malan)	37%
Importações, mais produção interna, menos exportações, 1958 (Bergman-Malan)	41%

Para calcular as taxas nominais para importações, incluindo tarifas, apresentadas no Quadro 1, precisávamos de uma série temporal de tarifas médias. Havia analisado as tarifas apenas para 1966 e 1967, e não tendo recursos para fazê-lo para cada um dos anos anteriores adotamos o seguinte método para obter a série desejada. Tomamos a série de Clark e Weisskoff que fôr ponderada pelas importações de 1962 (adicionamos um ajustamento para levar em conta depósitos prévios e sobretaxas em vigor entre 1961 e 1965), tomados de IPEA. Diagnóstico, op.cit.). Desejávamos contudo uma série de proteção média ponderada pela oferta total. Para estimar esta última aumentamos as estimativas de Clark e Weisskoff, em cada ano da série, de 76 por cento, montante em que nossas estimativas para 1967 excederam as de Clark e Weisskoff para aquele mesmo ano. Adicionamos então a série resultante à taxa básica de importação para cada ano, a fim de obter o custo total das importações potenciais, com as tarifas ponderadas pela oferta total.

A média para 1966 apresentada no Quadro 1 é portanto, não a nossa média calculada diretamente e apresentada no Quadro 2, mas é inferior àquela. Preferimos utilizar a projeção baseada na série de Clark e Weisskoff devido ao problema de redundância (o preço interno é inferior ao preço CIF acrescido da tarifa): nossas estimativas para 1966 incluem muito mais redundância que para 1967, enquanto que as estimativas de Clark e Weisskoff apresentam uma redundância reduzida e aproximadamente constante.

4. A estrutura de insumos para estes 24 setores foi obtida através de uma matriz insumo-produto para 1959, elaborada e colocada à nossa disposição por Willy van Rijckeghem. Esta tabela foi posteriormente publicada pelo IPEA sob o título Relevés Industriais no Brasil, cadernos IPEA N° 2, Ministério do Planejamento, Rio de Janeiro, dezembro de 1967. Os dados originais da tabela foram modificados para atender alguns de nossos propósitos, da seguinte maneira:

a) todos os fluxos foram postos a preços do produtor através da dedução das margens de comércio e transporte, tanto para insumos quanto para os "outputs". Os impostos indiretos também foram deduzidos, apesar dos insumos, já que os valores dos "outputs" estavam líquidos de impostos.

b) os valores dos coeficientes a preços internacionais foram estimados multiplicando os valores observados pela razão entre a proteção concedida ao produto e aquela concedida ao insumo, para 1966.

$$s_{ij}^{(a)} \text{ (a preços internacionais)} = s_{ij}^{(obs)} \frac{1 + t_j}{1 + t_i}$$

Não depositamos muita confiança nesta suposição, porém não pudemos encontrar outro meio de melhor realizar o ajustamento. Os resultados parecem sensatos em todos os casos exceto para o Setor 22 e talvez, 27. No primeiro, o valor agregado calculado como resíduo após o ajustamento, resultou negativo, para o Setor 27, pareceu-nos muito reduzido. Isto significa que os insumos utilizados pela indústria custam (a preços de livre comércio) mais que vale o "output" (também a preços de livre comércio).

E isto é realmente ineficiência. Acreditamos que seja possível a existência no Brasil de alguns processos de produção para os quais isto seja verdade. Não acreditamos porém que a média de tão diferentes processos e indústrias que cada um de nossos setores representa seja tão ineficiente. O Setor 22 por exemplo, para o qual o "valor agregado a preços internacionais" parece ser negativo representa produtos de perfumaria, sabões, velas, etc. Não há razão para acreditar que tal setor como um todo, na média, seja tão ineficiente.

5. Taxas portuárias e "across-the-board surcharges" foram adicionadas às tarifas. Representavam 12% ad valorem mais um por cento da tarifa para os dois anos estudados, assim utilizamos 13 por cento. Impostos incidentes sobre a produção interna mas não sobre as importações, foram deduzidos das tarifas sobre produtos. Assim nossas estimativas medem o efeito líquido das tarifas etc. sobre importações e dos impostos indiretos sobre a produção doméstica. O nível destes impostos internos para 1966 foi estimado com base em dados do Diagnóstico das Finanças Públicas do IPEA. Utilizamos uma média aproximada para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara e Minas Gerais, incluindo uma estimativa para o efeito em cascata (o imposto em 1966 incidia sobre o valor total das vendas a cada etapa das mesmas). Esta estimativa foi de 7 por cento. Para 1967, novamente utilizamos uma média aproximada para os mesmos estados, que foi de 10 por cento.

6. Estimativas de razões entre preços (interno e externo) foram utilizadas em vez de tarifas em três casos:

a) Todos os produtos (exceção feita ao café) que são regularmente exportados foram considerados como se tivessem tarifa nula. Para o café foi utilizada a razão real entre o preço ao nível do produtor dividido pelo preço internacional, resultando uma tarifa de -60 por cento para 1966 e -47 por cento para 1967. O ajustamento para zero foi realizado para um grande número de produtos, principalmente nos três setores primários e ainda nos setores Madeira, Produtos Alimentícios e Fumo.

b) Os bens de capital foram divididos entre importados e produzidos internamente. As tarifas sobre os bens de capital importados foram calculadas

pela razão entre as receitas provenientes dos impostos de importação e os valores reais das importações (dados do Ministério da Fazenda). Para os bens de capital produzidos internamente, que são em sua maioria mais simples que aqueles importados e de algum modo protegidos pela Lei dos Similares, assumimos que não haviam isenções e utilizamos as tarifas tal como publicadas. Estes ajustamentos foram aplicados aos setores metalúrgico, mecânico, material elétrico e material de transporte. Restou um importante problema, como é o de levar em conta o efeito de variações nas isenções tarifárias: sobre bens de capital importados já que as isenções variam conforme o setor de destino. Não temos disponível contudo a informação quantitativa necessária para levar em conta tal variação. Fomos, assim, incapazes de quantificar os efeitos daquilo que consideramos um extremamente importante subproduto da política comercial, no que se refere à alocação de recursos: os custos diferenciados de máquinas e equipamentos segundo diferentes indústrias utilizadoras.

c) Para alguns produtos padronizados, para os quais as restrições ou isenções forem importantes, uma estimativa da razão entre os preços internos e os preços CIF foi realizada. Foram os seguintes os produtos aos quais se aplicou tal procedimento: barrilha, soda cáustica, oito diferentes derivados do petróleo, borracha natural, vários tipos de pneumáticos e câmaras de ar, lingotes de alumínio, chumbo, estanho, cobre e zinco, carvão, cimento e vários produtos de aço. A maioria dos preços destes produtos é estabelecida administrativamente, seja por órgãos governamentais, seja por empresas estatais, seja por consulta junto ao Governo. Os preços são ajustados (à inflação) irregularmente, e com freqüência não concomitantemente com as desvalorizações. Utilizamos nosso melhor julgamento, formando séries de preços internos para vários meses quando havia dados disponíveis e quando parecia que tal procedimento forneceria uma estimativa mais razoável de tarifa implícita. Em alguns casos (notadamente cimento e estanho) não foi possível obter comparações de preços razoáveis, de modo que utilizamos nossa melhor estimativa do efeito sobre o preço de tarifa oficial alterado pelas restrições ou isenções. Ajustamentos para levar em conta diferenças de qualidade sómente foram necessários no caso do carvão, onde utilizamos uma estimativa de produtividade no alto forno como índice de qualidade.

7. Para aqueles produtos domésticos similares que não foram cobertos pelos ajustamentos relacionados acima, fizemos o seguinte: para 1966, utilizamos os 100 por cento de acréscimo referentes à categoria especial mais as (elevidas) tarifas incidentes sobre aqueles produtos. Para 1967, quando a categoria especial foi esvaziada, aceitamos a afirmativa da legislação posta em vigor segundo a qual não seria concedida proteção adicional se o preço interno excedesse o preço CIF acrescido da tarifa e assim, simplesmente utilizamos es-

ta última. Em nosso julgamento, isto pode ter superestimado o crescimento real dos preços permitido pela proteção à maioria dos similares, em 1966, e subestimado tal crescimento para muitos, em 1967.

8. O valor agregado na matriz ínsumo-produto utilizada inclui depreciação.

9. Na obtenção do valor médio para os resultados encontrados segundo os 24 setores, utilizamos a soma das importações com o valor bruto da produção interna para ponderar as tarifas nominais, e o valor agregado para ponderar as tarifas efetivas. Dados comparáveis para os três setores primários não são disponíveis, de modo que fomos obrigados a realizar algumas estimativas com base nas Contas Nacionais e nos índices de produção física.