CAPÍTULO 4

A ECONOMIA POLÍTICA DA POLÍTICA COMERCIAL NO BRASIL

Renato Baumann[1]
Alexandre Messa[2]

1 INTRODUÇÃO

A teoria de comércio internacional, ao tratar da adoção de barreiras às importações, identifica um conjunto de efeitos derivados dessa imposição. Assim, se a proteção a um setor contribui para a melhoria da balança comercial, pode-se estimular sua produção nacional, e, eventualmente, dar margem a um aumento na arrecadação fiscal. Porém, ao mesmo tempo, o acesso dificultado às importações penaliza os consumidores nacionais, provoca distorções na alocação dos fatores de produção e contribui para elevar os preços no mercado interno. Afora o risco de retaliação por parte dos países que se sintam afetados pelas barreiras às suas exportações. É imediata, portanto, a conclusão de que restringir importações não é a melhor política, seja para estimular produção, seja para gerar emprego, seja, muito menos, para gerar arrecadação fiscal.

No entanto, não existe economia totalmente aberta no planeta. Mesmo aquelas economias consideradas mais liberais com relação ao comércio externo adotam algum tipo de barreira, de maneira explícita ou dissimulada. Esse desencontro entre o que a teoria indica e o que a realidade revela tem levado a dois tipos de considerações.

Por um lado, há um enfoque taxonômico, normativo, com relação a que tipos de políticas econômicas seriam recomendáveis, dadas determinadas circunstâncias: a cada tipo de problema econômico corresponde a recomendação de um tipo de política econômica, e geralmente a adoção de barreiras comerciais está entre os últimos itens da lista, precisamente por causa dos efeitos paralelos que pode provocar.

Por outro lado, são feitos esforços para tentar entender por que os governos adotam barreiras às importações, mesmo alertados sobre os custos envolvidos. As explicações mais convincentes estão relacionadas à tênue fronteira entre a economia e a política. Há interesses envolvidos que fazem com que, mesmo conscientes dos efeitos adversos, as autoridades de um país sejam levadas a adotar medidas restritivas. Os modelos explicativos para tal são variados, conforme será exposto na próxima seção.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.
2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

Sob esse ponto de vista, este capítulo tem o objetivo de investigar os determinantes da política comercial brasileira no período recente, a partir de uma dupla contribuição: é apresentada pequena resenha da literatura sobre os diversos determinantes da adoção de barreiras comerciais e é feito teste empírico de alguns desses determinantes. A análise empírica parte do arcabouço desenvolvido em Goldberg e Maggi (1999). Mais precisamente, a partir do importante trabalho de Grossman e Helpman (1994), Goldberg e Maggi desenvolvem um modelo empírico estrutural com vistas a explicar as decisões de política comercial na economia norte-americana. O arcabouço desenvolvido pelos autores deu origem ao que Gawande e Krishna (2003) classificam como segunda geração de trabalhos empíricos a respeito da política comercial – em contraste à primeira geração, na linha de, por exemplo, Baldwin (1985) ou Trefler (1993).

A partir desse arcabouço estrutural, procura-se entender as decisões de política comercial externa brasileira no período compreendido entre 2005 e 2013.[3] O modelo desenvolvido parte da suposição de que, para tomar decisões a respeito da política comercial, o governo pode levar em conta dois fatores: as pressões recebidas por parte das empresas envolvidas e o bem-estar social (que compreende o consumo da população, os salários dos trabalhadores e o lucro das empresas). A medida de benefícios compreende a elasticidade-preço da demanda de importação, ponderada pelo peso que o governo dá ao bem-estar social em suas decisões: quanto maior a elasticidade, maior o impacto de uma redução de tarifa sobre o excedente do consumidor. Como uma medida de custo, tem-se a participação da produção doméstica sobre o total consumido do produto, ponderado pelo peso que o governo dá aos *lobbies* das empresas: quanto maior aquela participação, maior o impacto negativo de uma redução das tarifas.

Constatou-se que o governo brasileiro, entre 2005 e 2010, concedeu um peso elevado (25%) ao *lobby* das empresas em suas decisões a respeito da política comercial; este mesmo peso, entre 2011 e 2013, apresentou um crescimento de patamar para pouco mais de 35%. Para comparação, Goldberg e Maggi (1999) encontraram, para os Estados Unidos, em 1983, um peso de 2% para as pressões de *lobby*. Por sua vez, Gawande, Krishna e Olarreaga (2009) estimaram, para a economia brasileira em 1998, um peso para o *lobby* de 3,8%.

Verificou-se ainda uma inflexão na política comercial por volta de 2009. Além do maior peso dado ao *lobby* das empresas, os níveis tarifários para os setores intensivos em trabalho superam aqueles explicados pelo modelo adotado. Esses níveis tarifários extraordinários deveram-se, sobretudo, ao setor de vestuário. Possivelmente uma resposta ao fim do Acordo de Têxteis e Vestuários (ATV), que

3. O período é adotado em consequência das restrições de dados, conforme apontado na seção 4.

vigorou até 2004. De todo modo, foi uma clara mudança na política comercial a partir de 2009.

Para lograr os objetivos propostos, este capítulo conta com quatro seções, além desta introdução. As seções 2 e 3 apresentam breve revisão da literatura sobre a economia política da proteção tarifária e sobre as medidas *antidumping* respectivamente. A seção 4 introduz o modelo econométrico e discute os seus resultados. A seção 5, por fim, apresenta as considerações finais.

2 PEQUENA RESENHA DE ALGUNS MODELOS EXPLICATIVOS

O desencontro entre o que a teoria recomenda e condena e o que a evidência empírica revela implica o desafio de tentar explicar por que alguns setores são protegidos em relação à concorrência externa e por que alguns setores recebem um grau maior de proteção em comparação a outros. Além disso, há o tema correlato de se entender por que em alguns casos essa proteção a determinados setores se prolonga de forma recorrente por longos períodos.

Rodrik (1995) chama a atenção para o fato de que uma explicação da economia política por trás da política comercial externa tem de apresentar quatro elementos: *i*) uma descrição das preferências individuais com relação ao leque de opções de políticas disponíveis; *ii*) uma descrição de como essas preferências individuais são agrupadas e canalizadas, via grupos de pressão; *iii*) uma caracterização das preferências por parte das autoridades que têm poder de definir a política comercial; e *iv*) o arcabouço institucional sob o qual essas políticas são adotadas e aplicadas.

Milner (1999) identifica algumas famílias de modelos explicativos. Uma primeira linha de explicações está relacionada com modelos que enfatizam os grupos de pressão, ou *lobbies*.

Esse tipo de modelo tem origem em ambientes em que a atividade de *lobby* é transparente ou mesmo formalmente regulada, como no caso dos Estados Unidos, e em que o processo de definição da estrutura de barreiras ao comércio é uma atribuição do corpo político. Mas ele não se limita a esses contextos: mesmo em sistemas com menor grau de transparência no processo de definição das barreiras é possível prever ou identificar o peso das articulações do setor empresarial, no sentido de influenciar os agentes tomadores de decisão.

A adoção de barreiras ao comércio é uma resultante da interação de empresários e autoridades de governo. As empresas se articulam para pressionar o governo a atuar de acordo com seus interesses. Quanto menor o número de empresas em um setor e quanto mais concentradas em termos geográficos forem suas plantas produtivas, tanto mais expressiva será sua capacidade de resistir a processos de abertura comercial. Alternativamente, quanto mais aberta uma economia e quanto

mais sensíveis suas importações a variações de preços, menor será o incentivo à imposição de barreiras ao comércio (Rodrik, 1995).

Essa proposição varia conforme a ênfase seja dada aos fatores de produção que ganham com a adoção de barreiras ou aos setores beneficiados. No primeiro caso, em modelos que seguem a tradição de Stolper e Samuelson (1941), os fatores de produção escassos apoiam a adoção de barreiras, ao passo que os fatores abundantes as repudiam. A existência de barreiras ao comércio representa reserva de mercado para os setores em que o país não tem vantagem comparativa, o que aumenta a probabilidade de ganhos por parte dos fatores empregados nesses setores.

No segundo caso, em modelos de cunho ricardiano, os fatores empregados nos setores produtores de itens que competem com as importações tendem a perder com a abertura comercial, enquanto aqueles empregados nos setores exportadores tendem a ganhar. Assim, apoiam a adoção de barreiras comerciais os fabricantes de bens e serviços que são substitutos dos importados, mas não apenas eles. O apoio também é assegurado por parte dos fabricantes de insumos para aqueles setores, assim como por parte dos sindicatos de trabalhadores empregados nos dois tipos de setor.

Esse último caso é mais consistente com a pressuposição de que os fatores de produção – trabalho e capital – têm baixo grau de mobilidade entre setores. Isso faz com que as demandas por proteção sejam mais localizadas em termos setoriais. Resultado um pouco distinto pode ser obtido em ambiente de grande mobilidade dos fatores. Nesse caso, o objetivo de preservar ou elevar as remunerações é mais difuso em termos setoriais.

Segundo Busch e Mansfield (2010), contudo, não há incompatibilidade entre o enfoque que considera os fatores móveis entre setores e a hipótese de imobilidade: a interação ou compatibilização entre eles fica mais clara quando se considera a dimensão temporal. São mais comuns as explicações relacionadas com as pressões por parte dos grupos de interesse porque a ênfase tem sido nas respostas políticas de curto prazo. Afinal, os setores que competem com bens e serviços importados são potenciais financiadores de campanhas políticas.

O tema das contribuições por parte de grupos políticos compreende algumas variantes. Uma enfatiza as contribuições para as campanhas políticas como forma de induzir os políticos, quando eleitos, a buscarem proporcionar proteção aos setores que mais contribuem (Magee, Brock e Young, 1989). A outra ressalta as contribuições de lobistas, feitas para influenciar o governo no poder (Grossman e Helpman, 1994). Os grupos individuais de interesse não associam sua (relativamente pequena) contribuição a resultados eleitorais. Eles são motivados a contribuir pela possibilidade de influenciar as medidas de política. O governo, por seu lado, define as políticas segundo seus próprios objetivos, inclusive a perspectiva de reeleição.

Milner (1999) considera, diferentemente, que os eleitores exercem suas preferências influenciados por sua condição de consumidores. Assim, os consumidores tendem a preferir um comércio mais livre, de maneira que há alguma resistência à imposição de barreiras.

O autor também considera a possibilidade de que as preferências dos grupos de interesse e dos eleitores possam ser menos decisivas na definição de medidas de política do que a própria convicção por parte das autoridades. Por fim, são as percepções das pessoas investidas nos cargos-chave, com relação ao comércio ser mais ou menos livre, que vão determinar se haverá ou não imposição de barreiras ao comércio.

Outro modelo ressalta o tamanho do setor produtivo (Caves, 1976). Indústrias de grandes dimensões significam um número expressivo de eleitores. Aos políticos interessa não contrariar os interesses onde pode haver prejuízo na hora da eleição. Assim, grandes setores industriais (e/ou setores com grau elevado de interação com processos produtivos de outros setores) são mais propensos a se beneficiar de tratamento favorável, com a preservação de barreiras que afastem os produtos que competem com sua produção.

Uma lógica semelhante, mas no sentido inverso, pode ser adotada para entender por que alguns setores experimentam sistematicamente baixos níveis de proteção contra importações. Uma explicação imediata está associada à lógica das vantagens comparativas. Se uma economia é capaz de produzir certos produtos a custos mais baixos do que outras, ela tenderá a se tornar exportadora líquida desses itens. Por analogia, é de se esperar que o coeficiente de penetração de produtos importados nesses setores seja baixo, o que significa que não haveria necessidade de ofertar proteção. Essa percepção é compartilhada tanto pelos técnicos de governo quanto pelos próprios empresários do setor.

A formulação da política econômica é sensível à conjuntura econômica. Em momentos de baixo ritmo de atividade e ameaça em nível de emprego, fica mais fácil para as empresas (de setores diversos) pressionarem os governos a resistir à abertura comercial. Quanto mais os setores dependerem de tipos específicos de mão de obra ou equipamentos, mais essa pressão será significativa. Segundo Peltzman (1976), a elasticidade-renda da proteção ao produtor é menor do que a da proteção ao consumidor. Assim, a regulação tende a ser mais pró-produtor em períodos recessivos e mais pró-consumidor nos períodos expansivos.

Argumento semelhante pode ser formulado não tanto em relação ao ciclo de atividade econômica, mas em relação ao nível da taxa de câmbio. Em momentos de valorização da moeda nacional, é previsível a ocorrência de pressões internas para a adoção de barreiras comerciais, uma vez que os produtos importados concorrentes com a produção nacional tornaram-se mais baratos.

A questão da conjuntura econômica pode ser vista, no entanto, como influenciadora da política comercial em sentido inverso ao referido anteriormente (Milner, 1999). Em tempos de crise, as autoridades podem ter mais espaço político para adotar reformas que não conseguiriam implementar em outras situações. Assim, é possível que, com base em argumentos que atribuam as crises eventuais ao excesso de protecionismo, as autoridades adotem processos de abertura comercial precisamente quando o ritmo de atividade econômica estiver mais reduzido.

Corden (1974) e Lavergne (1983) ressaltam outro aspecto. Os burocratas de governo tendem a preservar o *status quo* por uma questão de respeito aos direitos adquiridos (por exemplo, na forma de rendas derivadas da proteção). Da mesma forma, entre incorrer em custos relacionados com mudanças de política e necessidade de ajuste e manter a situação presente pode haver tendência conservadora de opção pela permanência da situação conhecida. Isso leva, evidentemente, à conhecida condição de relativa perpetuidade da proteção concedida a alguns setores por prolongados períodos. Esse comportamento é reforçado quando existe, ademais, consciência da baixa competitividade dos trabalhadores empregados nos setores em questão: uma abertura comercial poderia ser vital para a sobrevivência desses setores.

Rodrik (1995) acrescenta uma razão adicional: setores que são protegidos hoje provavelmente continuarão a ser protegidos no futuro pelo simples fato lógico de que a proteção atual permite que esses setores sofram menos que em um processo de ajuste, em que sua produção será maior no futuro do que seria na ausência de proteção. Setores produtivos mais fortes têm, como visto anteriormente, maior probabilidade de pressionar as autoridades no sentido de elevar barreiras aos produtos que competem com sua produção, e com isso perpetuar uma situação de menor concorrência com importados.

Ball (1967), Constantopoulos (1974) e Fieleke (1976) enfatizam a função-objetivo social do governo. Um governo que priorize a melhoria do padrão de vida dos grupos de indivíduos com renda mais baixa tenderá a isolar da concorrência externa os setores produtivos que mais empregarem trabalhadores pouco qualificados, como forma de reduzir o risco de extinção do emprego desses trabalhadores.

O tema dos efeitos redistributivos da política comercial é discutido sob outro ângulo por Rodrik (1995). A literatura normativa da política comercial recomenda o uso de subsídios para fazer face a problemas setoriais específicos, evitando-se as distorções inerentes à adoção de tarifas. No entanto, se os subsídios são frequentemente específicos em nível das firmas, as tarifas têm efeitos mais gerais. Os agentes econômicos que não têm clareza sobre sua posição relativa podem preferir um regime tarifário, uma vez que os benefícios nesse caso são menos específicos.

Rodrik (1995) enfatiza ainda outra dimensão de análise, associada ao fato de que as autoridades nem sempre contam com informação adequada sobre os beneficiados por uma política específica. Suponha que houve queda no preço dos produtos importáveis e que o governo quer evitar perdas. Um governo pode querer evitar a imagem de beneficiador de um grupo ou setor específico. Ao mesmo tempo, pode querer que nenhum agente seja prejudicado por suas ações. Isso pode levar à adoção de tarifa, uma vez que ela beneficia alguns setores e não prejudica outros em relação à situação inicial. A política tarifária não requer informação sobre níveis individuais de produção e consumo.

A teoria positiva de política comercial sugere que os produtores afetados pela competição de produtos importados tendem a preferir a adoção de barreiras não tarifárias à imposição de tarifas por pelo menos dois motivos: essas barreiras são mais difíceis de ser identificadas, portanto, menos sujeitas a retaliações, e são mais efetivas no controle das importações, uma vez que independem da sensibilidade doméstica aos preços (Corden,1974). Segundo Rodrik (1995), as barreiras não tarifárias tendem a ser mais significativas em países de maior dimensão, com nível mais alto de desemprego e com sistema político representativo, como canal para manifestação de pressões setoriais. E não necessariamente sua adoção é incompatível com a adoção de tarifas, uma vez que é frequente encontrar a aplicação simultânea dos dois tipos de barreira. As barreiras não tarifárias permitem, portanto, às autoridades de governo atender a parte das demandas do setor produtivo de maneira mais discreta e menos exposta a retaliações externas.

A institucionalidade existente no processo de determinação da política comercial é igualmente importante. Se não houver anteparos institucionais que protejam o governo da pressão de parte dos grupos interessados, será mais difícil para as autoridades resistirem às pressões para preservar um ambiente favorável aos negócios (Busch e Mansfield, 2010).

A existência de instituições não é, contudo, uma condição suficiente. Quanto mais transparente for a ação dessas instituições e maior o grau de participação dos indivíduos (isto é, quanto mais democrático for o sistema), maior será a chance de uma eventual punição aos agentes de governo que cometerem equívocos na gestão da economia.

Por sua vez, um sistema participativo transparente demanda a existência de agentes que tenham o poder de se opor a certas decisões. Quanto maior o número desses agentes, mais esse sistema funcionará como uma rede de segurança e reduzirá a capacidade de atuação por parte dos grupos de pressão.

De modo alternativo, quanto mais facilitado o acesso de parte dos agentes econômicos ao processo de determinação da política, mais baixo será o custo

individual de acesso para cada empresa ou grupo de empresas, o que aumenta a probabilidade de se obterem políticas de cunho protecionista.

Isso tem levado à busca da correlação entre sistemas democráticos e autocráticos e a uma relativa abertura ao comércio (Milner, 1999). Regimes autocráticos são mais propensos a extrair rendas das diversas atividades, inclusive a comercial externa, com o que seriam mais propensos a impor barreiras comerciais. Em ambientes mais democráticos, ocorre uma clara polarização entre partidos que se alternam no poder. É provável que se observem frequentes mudanças na política comercial externa, segundo a percepção de cada um em relação ao comércio. Ao mesmo tempo, se o número de partidos é elevado, maior é a probabilidade da existência de coalisões e menos provável que se observem alterações frequentes na política em relação a importações.

O grau de eficiência da máquina administrativa do governo também pode desempenhar um papel na determinação da política comercial. Segundo Corden (1974), estruturas administrativas menos diversificadas tornam a cobrança de tributos bastante custosa. E se a economia é pouco desenvolvida, o potencial de base impositiva para a cobrança de diversos tributos é reduzido. A cobrança do imposto sobre importações é a mais simples e barata. Nesses casos, em que o peso desse imposto sobre a arrecadação total é expressivo,[4] certamente haverá resistência em relação a um processo de abertura comercial.

A influência do ambiente institucional extrapola o âmbito puramente nacional. Instituições internacionais podem igualmente influenciar as decisões relativas à política comercial.

Milner (1999) considera que o progresso tecnológico, assim como o crescimento extraordinário de novas formas de transação, como o comércio intraindústria, pode ter contribuído para reduzir os custos das transações comerciais, tornando, com isso, o comércio externo mais importante em termos da economia de cada país. Uma redução nos custos do comércio implica, por definição, uma elevação dos custos de oportunidade associados ao afastamento de situações de livre comércio. Como consequência, isso contribui para reduzir as pressões por maior proteção.

Bagwell e Staiger (1999) chamam a atenção para algo que está na origem mesmo da criação da institucionalidade disciplinadora do comércio internacional. Grandes economias podem se beneficiar de ganhos em termos de relações de troca quando adotam tarifas "ótimas". No entanto, se todos os países grandes adotarem essa estratégia, o que se obterá será de fato algo próximo a uma guerra comercial. Assim, ao participarem de acordos comerciais como o Acordo Geral sobre Tarifas

4. A exemplo de alguns países africanos e caribenhos, em que o imposto sobre transações com o exterior pode chegar a representar até três quartos do total da arrecadação fiscal.

e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), os países poderão coordenar suas políticas comerciais e evitar atritos, como os que marcaram de forma traumática a década de 1930, por exemplo. Os níveis tarifários passam a ser resultantes também dos graus de liberdade atingíveis como resultado das negociações com outros países.

No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), isso leva ainda a outra linha de explicações. Desde a criação do GATT, na década de 1940, até a Rodada Uruguai de negociações multilaterais, os países em desenvolvimento tipicamente negociaram tarifas naqueles produtos de seu interesse direto, mas basicamente se beneficiaram das condições de "nação mais favorecida", pelas quais as negociações entre as economias industrializadas são válidas para todos os membros do GATT e da OMC. Isso fez com que os países em desenvolvimento adotassem um perfil baixo e, ao mesmo tempo, não exercessem poder de barganha. Como resultado, nos países desenvolvidos, a estrutura tarifária permaneceu viesada no sentido de penalizar – seja pelos níveis das alíquotas, seja pela escalada tarifária – os produtos de exportação das economias em desenvolvimento.

Segundo Mansfield, Milner e Rosendorff (2002), as autoridades de governo em países democráticos são propensas a firmar acordos comerciais porque desta forma dificulta-se para os eleitores a identificação dos resultados econômicos adversos, que estão além da capacidade de controle por parte dos governantes, e de um fraco desempenho econômico derivado de sua ação.

A literatura relativa a acordos comerciais preferenciais (sobretudo no âmbito regional) enfatiza, como um dos aspectos positivos, a possibilidade de um acordo internacional permitir às autoridades de um país fazer – sob a alegação de compromissos assumidos com outros países – algumas reformas que de outra forma não poderiam ser feitas, por elevada pressão interna. Assim, é possível que em um país participante de um acordo preferencial o grau de abertura comercial seja mais expressivo do que poderia ter sido na ausência de um compromisso com outros países.

O mesmo argumento pode, contudo, ser apresentado em sentido inverso. Como se tem visto ultimamente em alguns países industrializados, sobretudo nos Estados Unidos e na União Europeia, setores organizados da sociedade atuando, por exemplo, por intermédio de organizações não governamentais (ONGs) voltadas para a proteção de questões ambientais e trabalhistas, as quais têm poder de influenciar a própria concepção dos acordos internacionais a serem firmados, resultando em pressões por mais proteção.

No GATT e, mais recentemente, na OMC, cada país-membro explicita seu nível de tarifas "consolidadas". Este é um nível tarifário máximo que o país se compromete a não ultrapassar em relação a cada produto registrado. O não

cumprimento desse compromisso implica negociação com cada um dos demais membros da organização, o que significa dizer que esse nível é, na prática, um teto para as tarifas. A relação entre as tarifas consolidadas e as tarifas aplicadas pode ter, contudo, implicação no desenho da estrutura destas últimas. O percentual de produtos com tarifas consolidadas por parte de um país é indicativo de sua intenção em manter "disciplinadas" as demais alíquotas; já o nível das tarifas consolidadas indica, adicionalmente, o grau de comprometimento da economia com o processo de abertura comercial e o limite máximo das tarifas a serem implementadas.

O impasse, que já dura alguns anos, no processo de negociação multilateral tem motivado um conjunto de acordos bi e plurilaterais, com uma intensidade tal que há quem questione seu efeito sobre a própria existência da OMC. É frequente que alguns países tenham firmado acordos variados com parceiros distintos. Em um contexto desse tipo, Busch e Mansfield (2010) chamam a atenção para um efeito adicional: a proliferação de acordos firmados por um país pode, de fato, representar graus de liberdade para as suas autoridades, que podem passar a optar por atuar segundo regras estabelecidas em um ou outro acordo, e com isso reduzir as limitações para poder atender aos interesses políticos. Isso certamente contribui para influenciar o desenho da política comercial externa.

Ainda no âmbito das capacidades negociadoras internacionais, é razoável esperar que um país tenda a adotar barreiras mais brandas com relação aos produtos provenientes tanto de parceiros em exercícios de integração quanto de países que sejam investidores expressivos como forma de evitar redução na rentabilidade dos seus investimentos. Isso traz à consideração outra dimensão de análise, que é a convivência, em uma mesma estrutura tarifária, de níveis distintos de margens de preferência, segundo a origem dos produtos importados.

Finalmente, Maggi e Rodríguez-Clare (2007) sugerem que os acordos preferenciais resultam em maior liberalização comercial quando os governos são politicamente motivados e quando o capital tem facilidade de se movimentar entre setores produtivos. Se um governo busca extrair rendas do processo político, haverá resistência ao livre comércio. Com mobilidade do capital, os setores que competem com importações terão menos perdas com uma liberalização, uma vez que o capital pode sair e evitar perdas com uma eventual redução dos preços internos. O maior exemplo contrário – de fator de produção fixo induzindo medidas protecionistas – é a agricultura, em que um dos fatores (terra) é, por definição, imóvel.

Em suma, são variadas as razões de economia política que podem explicar uma situação de comércio internacional com barreiras. E é mais provável que cada contexto corresponda, de fato, a mais de uma dessas explicações. A maior parte delas não é mutuamente excludente. Isso impõe o desafio metodológico de procurar verificar empiricamente qual seria a explicação mais significativa em cada caso.

Antes de partir para a análise empírica, contudo, cabe acrescentar um conjunto de considerações que têm a ver com a adoção de barreiras comerciais motivadas por comportamento abusivo de parte dos parceiros comerciais, o que é aceito por todos os membros da OMC.

3 *DUMPING* E *ANTIDUMPING*[5]

Desde que foi criado o GATT, ao final da década de 1940, a sucessão de rodadas multilaterais de negociação que tiveram lugar desde então teve como resultados diretos: a redução das alíquotas de imposto sobre importação adotada pelos países-membros; e diversos ajustes nas normas que disciplinam o comércio internacional. Indiretamente, em paralelo às menores tarifas, os países passaram a adotar, de forma explícita ou dissimulada, diversas formas de barreiras não tarifárias. Desde a década de 1980, em particular, uma característica do cenário comercial tem sido a imposição, de forma crescente, também por economias emergentes, de um número expressivo de medidas *antidumping*.

Essas ações diferem em sentido importante de outras medidas protecionistas, uma vez que dependem predominantemente da atuação de agências governamentais específicas, cuja implementação varia entre países, e, portanto, seus efeitos variam em função da forma de implementação dessas medidas. Em que pesem essas características, contudo, a adoção dessas medidas em cada país não é independente de outras medidas de política comercial.

A primeira medida do tipo *antidumping* foi adotada no Canadá em 1904, como forma de proteger os produtores nacionais contra a prática de baixos preços exercida pelos produtores de aço nos Estados Unidos. Logo aquela foi seguida por este país, que em 1906 adotou medida semelhante, afetando a importação de máquinas agrícolas provenientes da Austrália. Os Estados Unidos adotaram, em 1916, o Ato *Antidumping* – tornando ilegal a venda de produtos importados a preços baixos, favorecendo prática predatória de preços – e mais tarde, em 1921, um ato impondo taxação sobre produtos importados vendidos no mercado estadunidense a preços mais baixos do que no país de origem.

Isso significa que a prática de medidas *antidumping* antecedeu em algumas décadas sua disciplina no âmbito do GATT, o que só veio a acontecer em 1947, quando o seu art. 4º adotou enfoque bastante próximo ao do ato norte-americano de 1921.

A chamada Rodada Tóquio (1973-1979) de negociações multilaterais introduziu as primeiras alterações mais significativas nas regras *antidumping* do GATT ao considerar como *dumping* não apenas a venda a preços mais baixos que no

5. Essa seção se baseia fortemente em Bloningen e Prusa (2015).

país de origem, mas também a venda a preços abaixo do custo de produção. Na Rodada Uruguai (1986-1994), foram estabelecidos critérios detalhados sobre a implementação de medidas *antidumping*. Não por acaso, no início do período de adoção mais intensa desse tipo de medidas.

Segundo dados da OMC, entre 1995 e 2013, os cinco países mais ativos na adoção de medidas *antidumping* foram Índia (519 medidas), Estados Unidos (323), União Europeia (297), Argentina (219) e Brasil (165). Os países cujas exportações foram mais afetadas por essas medidas foram China (719 casos), Coreia do Sul (201), Taiwan (162), Estados Unidos (150) e Japão (126). Nessa estatística, o Brasil (com 86 casos) aparece em décimo lugar na lista dos países mais afetados.

Em termos setoriais, a maior concentração (65% dos casos) se observa em metais básicos e produtos metálicos, produtos químicos e derivados e produtos de plástico e borracha.

As normas do GATT e da OMC estabelecem dois critérios para caracterizar uma situação de *dumping*: *i*) quando o preço de um produto importado está abaixo de um nível considerado "normal" ou "adequado"; e *ii*) quando a importação de um item provoca ou ameaça provocar dano na produção nacional.

Definir o que seja um nível "adequado" de preço não é, evidentemente, algo trivial. Uma possibilidade – a mais usada – é considerar o nível de preços no próprio mercado do exportador, no nível de fábrica, isto é, desconsiderando custos de transporte, tributação e outros elementos distorcidos. A partir da década de 1970, passou-se a adotar também o conceito de preço abaixo dos custos de produção.

Igualmente discutível é o processo de identificação do dano ou potencial dano à produção nacional. Por definição, demanda análise do ritmo e volume de importação em comparação com o desempenho – em termos de produção e emprego – das empresas estabelecidas no país, o que leva à dificuldade de isolar o que é correlação do que é causalidade.

Uma vez demonstrada a existência de *dumping*, a OMC pode autorizar o país importador a impor taxação adicional sobre os produtos importados, de modo a assegurar a igualdade de condições de concorrência. Existe, no entanto, um limite. As medidas *antidumping* só podem ser impostas por um prazo máximo de cinco anos, ao final do qual tem de haver nova avaliação. Contudo, existe ainda a possibilidade de que, uma vez constatada a permanência de situação desequilibrada, as medidas sejam prorrogadas por novo período de cinco anos.

Nem toda ação *antidumping* iniciada se converte, porém, em barreira comercial efetivamente implementada. É preciso que haja aprovação por parte da OMC, com o que sempre haverá diferença entre os dados correspondentes ao número de ações iniciadas e o número de ações efetivamente convertidas em barreiras *antidumping*.

Esse não é um tema menor: há evidência empírica de que a iniciação desse processo afeta o ritmo de importação. Assim, alguns países adotam, sobretudo quando em situação de fragilidade de suas contas externas, a iniciação de um número elevado de ações *antidumping* como forma de influenciar o volume importado, visto que é a firma importadora que pagará essa medida se, e quando, for efetivamente adotada.

Uma vez que as normas disciplinadoras das medidas *antidumping* dão margem a interpretações diversas por parte de países distintos, elas favorecem práticas variadas das agências encarregadas de examinar os pleitos em cada país, o que contribui para dificultar a análise das razões que levam as empresas a praticar *dumping*. Algumas possibilidades são, contudo:[6]

- o desconhecimento, por parte das empresas de um país, dos custos de produção do seu competidor em outro país – se esses custos forem mais baixos, a empresa nacional só poderá competir no outro mercado se praticar preços mais baixos do que no mercado nacional;
- a existência de custos de transporte significativos para explorar o mercado de outro país, enquanto esses custos seriam baixos para vendas no mercado de origem da empresa – se a empresa absorver esses custos de transporte, o preço praticado no mercado externo será menor que no mercado interno, caracterizando uma situação de *dumping*;
- a decisão de uma firma de vender, no exterior, produtos a preços baixos como forma de lidar com as variações do ciclo de atividade da economia, reduzindo estoques quando ocorrer baixa utilização da capacidade produtiva; e
- a redução, ao longo do tempo, dos custos de produção, na existência de um processo de aprendizado da firma, com o que os preços praticados podem ser gradualmente rebaixados, e isso vir a ser considerado uma situação de *dumping*.

A adoção – ou, ao menos, a iniciação – de medidas *antidumping* pode corresponder não tanto a situações distorcidas de mercado, mas a estratégias comerciais do país. Por exemplo, um país pode adotar uma política agressiva contra outro, dando início a ações *antidumping*, como uma tática para vir a forçar negociação bilateral que leve à adoção de restrições voluntárias às exportações daquele país. Alternativamente, há evidência de que a probabilidade de iniciar essas ações é menor nos casos de países parceiros em acordos de preferências comerciais e nos casos de países em que o volume de transações comerciais seja expressivo, por temor a retaliações.

6. Para mais informações, ver Bloningen e Prusa (2015).

As ações *antidumping* respondem, portanto, tanto a razões de caráter estritamente econômico – quando destinadas a proteger os produtores nacionais de concorrência "desleal" – quanto a determinantes de ordem política, relacionados com a inserção internacional do país e para atender a interesses políticos internos.

Como as medidas *antidumping* podem ser, de fato, barreiras comerciais, sua adoção – a exemplo de outros tipos de barreira – tende a ser mais intensa em períodos de baixa atividade econômica: haverá pressão política para que a fraca demanda interna seja satisfeita por produtos nacionais, não por importados. O mesmo se aplica em momentos de valorização da moeda nacional, quando os produtos importados se tornam mais baratos que os substitutos nacionais, e a pressão política aumenta para barrar a concorrência externa.

No caso do Brasil, a evidência disponível sugere que a adoção de medidas *antidumping* tem correspondido à capacidade de grupos de interesse em contornar os efeitos da redução tarifária e reflete o poder de oligopólio de alguns setores, com destaque para os setores químico e siderúrgico (Oliveira, 2012). Essas medidas têm sido também mais frequentes em momentos de choques macroeconômicos, a exemplo da sobrevalorização cambial e das crises que caracterizaram a segunda metade da década de 1990.

A literatura sobre testes empíricos dos determinantes e características das medidas *antidumping* é extensa e variada, embora predominantemente baseada em estudos relativos aos Estados Unidos e à União Europeia. A seguir, apresentamos de forma taxonômica alguns resultados pontuais mais significativos.[7]

1) A adoção de medidas *antidumping* reduz importações e favorece o aumento da produção e do emprego nacionais.

2) Os custos, em termos de bem-estar social, são mais elevados com a adoção de medidas *antidumping* do que com outras medidas de política comercial restritiva.

3) Não é claro, contudo, que as empresas beneficiadas com a imposição de medidas *antidumping* sobre seus concorrentes externos aumentem sua lucratividade ou seu grau de eficiência produtiva. De fato, para medidas *antidumping* como para outros tipos de barreiras comerciais há indicações de que o efeito sobre produtividade possa ser negativo. No caso do Brasil, Messa (2015) encontra evidência de que a adoção de barreiras não tarifárias afetou negativamente a produtividade do trabalho.

7. Para mais informações, ver Bloningen e Prusa (2015).

4) Ocorre redução do valor importado de um determinado produto já no período de exame do pedido de adoção de medida *antidumping*, isto é, mesmo antes de ser aprovada a autorização para sua implementação.

5) A adoção de medidas *antidumping* pode provocar a instalação de plantas produtivas no país que as impõe, de maneira que os produtores nacionais possivelmente venham a se deparar com um grau de concorrência semelhante ao que ocorria com os importados, ou mesmo superior.

6) O fato de as medidas *antidumping* impostas por um dado país terem de ser revistas periodicamente pode fazer com que as empresas que exportam para aquele país alterem seus preços de forma a evitar a renovação dessas medidas.

7) A adoção de medida *antidumping* por parte de um país A aos produtos de um país B pode levar B a aumentar suas exportações com destino a um terceiro país C.

8) A adoção de medida *antidumping* por parte de A aos produtos de B pode provocar aumento de importações, por A, de produtos substitutos provenientes de C, gerando desvio de comércio.

9) Por serem formas de proteção comercial, as medidas *antidumping* podem ter efeitos distorcivos semelhantes a, por exemplo, tarifas. Assim, ao possibilitar margens de ganho aos produtores nacionais, essas medidas podem desestimular a alocação de recursos na direção de maior eficiência produtiva.

10) Da mesma forma que em alguns casos, negociações bilaterais podem levar à adoção de restrições voluntárias às exportações em lugar da imposição de tarifas. Também as medidas *antidumping* podem operar como um estímulo a negociações que levem a uma distensão nas políticas comerciais dos países envolvidos. Sobretudo se a imposição dessas medidas sobre alguns produtos de um determinado país desestimular as importações de outros produtos provenientes desse mesmo país.

As seções 2 e 3 fornecem um arcabouço de referências para a avaliação empírica da experiência brasileira no período recente, objeto do restante deste capítulo. Transcende o espaço e os propósitos deste estudo lidar com todas as dimensões de análise mencionadas. Mas é de se esperar que estas seções, complementadas pelos resultados apresentados a seguir, motivem novos esforços de avaliação da economia política da política comercial externa brasileira.

4 MODELO EMPÍRICO

Esta seção aborda o modelo empírico utilizado neste capítulo. Com tal finalidade, a próxima subseção desenvolve o modelo estrutural a ser utilizado. Em seguida, discutem-se os dados utilizados e os resultados obtidos.

4.1 Modelo estrutural

O modelo proposto parte de Grossman e Helpman (1994). Admita um contínuo de indivíduos, com medida igual à unidade e preferências idênticas dadas por:

$$U = c_0 + \sum_{i=1}^{n} u(c_i). \tag{1}$$

Nessa equação, c_i e c_0 representam, respectivamente, o consumo do bem i, $i = 1, \ldots, n$, e do numerário. Consequentemente, um indivíduo com renda y_i apresenta uma utilidade indireta dada por $V_i = y_i + \sum_{i=1}^{n} e_i(p_i)$, em que p_i representa o preço do bem i; $e_i(p_i) = u(d_i(p_i)) - pd_i(p_i)$, o excedente obtido pelo consumo do bem i; e $d(\cdot)$, a demanda pelo respectivo bem.

O bem numerário é produzido por meio de uma tecnologia de retornos constantes a partir do trabalho. Normalizando o preço do numerário como equivalente à unidade, tem-se, então, um valor igual para o salário. Já os demais bens são produzidos a partir do trabalho e de um insumo específico, com retorno dado por $\pi_i(p_i)$.

Seja p_i^* o preço internacional exógeno do bem i. Então, o governo é capaz de estabelecer um imposto de importação v_i, fazendo com que o preço doméstico de cada bem seja dado por $p_i = p_i^* + v_i$. A receita obtida a partir de v_i é redistribuída igualmente entre os indivíduos. Seja M_i a quantidade importada do bem i. Então, o bem-estar agregado dessa economia é dado por:

$$W = 1 + \sum_{i=1}^{n} \pi_i + \sum_{i=1}^{n} v_i M_i + \sum_{i=1}^{n} e_i. \tag{2}$$

Na equação (2), os dois primeiros termos representam o retorno a partir da produção: o primeiro, a soma dos salários; o segundo, a soma dos retornos aos insumos específicos. O terceiro termo representa a receita obtida a partir da tarifa de importação. Finalmente, o quarto termo representa o excedente a partir do consumo de cada bem.

Cada setor i contribui com um pagamento de *lobby* C_i junto ao governo, de forma a influenciar sua decisão a respeito da tarifa de importação incidente sobre o bem i. Com isso, a função objetivo do governo é dada por:

$$U^G = \beta W + (1-\beta)\sum_{i=1}^{n} C_i\,. \qquad (3)$$

Na equação (3), o primeiro termo representa o ganho para o governo a partir do bem-estar social; o segundo, a partir de pressões do *lobby*. Em seguida, assim como em Goldberg e Maggi (1999), supõe-se que as decisões do governo sejam dadas a partir de uma solução de barganha de Nash, ou seja, a partir da maximização do valor para as partes envolvidas. Assim, neste caso, maximiza-se:

$$\begin{aligned} Q &= \beta W + (1-\beta)\sum_{i=1}^{n} \pi_i \\ &= \sum_{i=1}^{n} \pi_i + \beta + \beta \sum_{i=1}^{n} v_i M_i + \beta \sum_{i=1}^{n} e_i \end{aligned} \qquad (4)$$

Denotando X_i a quantidade produzida internamente do bem i, extraindo-se a condição de primeira ordem da maximização anterior em relação a v, obtém-se:

$$X_i + \beta[v_i M_i'(p_i) + M_i - d_i] = 0. \qquad (5)$$

Rearranjando a expressão resultante e fazendo $M_i - d_i = X_i$, tem-se:

$$v_i = \left(\frac{1-\beta}{\beta}\right)\frac{z_i}{\varepsilon_i}. \qquad (5.1)$$

Na equação, $z_i \equiv X_i/M_i$ representa o inverso da penetração das importações e ε_i, a elasticidade da demanda por importação do bem i. Então, definindo $t_i = (p_i - p_i^*)/p_i^*$ como o imposto *ad valorem* sobre as importações, obtém-se:

$$\frac{t_i}{1+t_i} = \left(\frac{1-\beta}{\beta}\right)\frac{z_i}{\varepsilon_i}. \qquad (6)$$

A equação (6) fornece uma expressão que sintetiza as escolhas entre custo e benefício da variação de tarifas que o formulador de políticas leva em consideração. De fato, o termo $(1-\beta)z_i$ representa o benefício: quanto maior a produção doméstica em relação ao total importado, maiores as contribuições de *lobby* que os produtores estariam dispostos a pagar ao governo por um aumento da tarifa (ponderado pelo peso que o governo dá aos pagamentos de *lobby* em sua função objetivo, $1-\beta$). Por outro lado, o termo βe_i representa o custo desse aumento: quando a elasticidade-preço de importação é alta, a perda de bem-estar em consequência da proteção também é alta (ponderada pelo peso β que o formulador de políticas públicas atribui ao bem-estar social).

4.2 Especificação econométrica

A partir da equação (6), após lhe adicionar um termo de erro aleatório η_i, obtém-se uma especificação estrutural para explicar a tarifa a partir da penetração das importações e da elasticidade da demanda, com base em um modelo estrutural. Porém, um problema com a estimação direta da equação (6) é a possível endogeneidade do termo z_i, uma vez que as barreiras de importação do produto do setor afetam tanto os níveis de importação quanto a produção doméstica. Além disso, outra fonte de endogeneidade, conforme discutido em Goldberg e Maggi (1999), são possíveis erros de medida nas estimações de elasticidade.

Pelos motivos expostos no parágrafo anterior, este estudo segue o procedimento sugerido em Goldberg e Maggi (1999) de passar os termos z_i e ε_i para o lado esquerdo da equação (6), obtendo-se:

$$\frac{t_i}{1+t_i}\frac{\varepsilon_i}{z_i} = \alpha + \eta_i. \tag{7}$$

Na equação (7), $\alpha = (1-\beta)/\beta$, e, com as variáveis endógenas agrupadas do lado esquerdo, ela pode, então, ser estimada de forma consistente por mínimos quadrados ordinários (*ordinary least squares* – OLS).

O termo de erro aleatório η_i na equação (7) contém, entre seus diversos componentes, variáveis omitidas que não são capturadas pelo modelo exposto na seção 2. Em outras palavras, os vários componentes que explicam os níveis de tarifa a partir das outras teorias de economia política acabam entrando na equação (7) por meio do termo de erro.

Para capturar esses componentes, estimou-se também uma especificação alternativa dada por:

$$\frac{t_i}{1+t_i}\frac{\varepsilon_i}{z_i} = \alpha + \gamma_1\delta_K + \gamma_2\delta_L + \eta_i. \tag{8}$$

Na equação, δ_K e δ_L representam variáveis binárias referentes a, respectivamente, setores intensivos em capital e setores intensivos em trabalho. Na classificação adotada neste capítulo, os setores de referência (que assumem valor zero em ambas as variáveis binárias δ_K e δ_L) são os intensivos em recursos naturais. Com isso, busca-se capturar a influência da escassez de determinados recursos (e, consequentemente, sua remuneração) sobre as decisões de tarifas.

Como especificação alternativa à equação (8), são também estimadas especificações que adicionam uma variável binária para determinado setor:

$$\frac{t_i}{1+t_i}\frac{\varepsilon_i}{z_i} = \alpha + \sum_{j=1}^{J}\gamma_j\delta_j + \eta_i. \tag{9}$$

Na equação anterior, δ_j assume o valor unitário caso o produto em questão seja do setor *j*, e valor zero caso contrário. Porém, dado o grande número de setores em relação ao número de observações,[8] a estimação da equação (9) mostrou-se bastante problemática, comprometendo significativamente a *performance* do modelo. Assim, foi feita a estimação utilizando-se apenas uma variável binária de cada vez, a fim de contornar possíveis problemas de multicolinearidade. Um valor estimado para γ_j significativamente diferente de zero indicaria, então, a presença de variáveis omitidas – possivelmente relacionadas às teorias elencadas anteriormente – que explicam as variações de tarifa do setor em questão, mas não são capturadas pelo modelo estrutural desenvolvido na subseção anterior.

4.3 Dados

São utilizados dados de três fontes distintas. As informações a respeito das tarifas de importação e do total importado de cada produto foram extraídas da base Trade Analysis and Information System (Trains), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad). Ambas as informações são obtidas de acordo com o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH). As informações referentes à produção interna são fornecidas pela Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas são obtidas por produto (PIA-Produto), de acordo com a classificação da Lista de Produtos e Serviços Industriais (Prodlist-Indústria).[9] Finalmente, estimativas para as elasticidades de importação, de acordo com o código do SH e para a economia brasileira, são fornecidas por Kee, Nicita e Olarreaga (2009).

A análise realizada compreende o período entre 2005 e 2013. Este recorte temporal é utilizado apenas por conveniência de dados. Mais precisamente, o IBGE fornece dados referentes à produção, para este período, de acordo com uma única classificação (Prodlist-Indústria 2013). Para o período anterior, outras versões da classificação Prodlist são utilizadas. Uma vez que algumas observações seriam perdidas no processo de tradução, optou-se, então, pela restrição da análise, iniciando-a em 2005.

A tabela 1 exibe as tarifas médias de importação do produto de cada setor, a dois dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae). Percebe-se que, na maior parte dos setores, as tarifas são relativamente estáveis no período.

8. Mais precisamente, são 26 setores para aproximadamente 530 produtos (a depender do ano em questão). Por sua vez, este número de produtos é determinado pela existência de estimativas para suas respectivas elasticidades-preço de importação (a próxima subseção introduzirá as fontes de dados utilizadas).

9. A tradução de Prodlist para Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é fornecida pela Comissão Nacional de Classificação (Concla).

Porém, alguns setores apresentam um comportamento que foge desse padrão. Por um lado, os setores têxtil, de vestuários e de couro apresentam um significativo aumento em suas tarifas no biênio 2008-2009, permanecendo neste patamar mais alto a partir de então. Outro setor que apresentou pequeno aumento foi o da produção de veículos automotores. Por outro lado, o setor de coque e produtos derivados do petróleo apresenta uma ligeira queda em suas tarefas médias no período.

TABELA 1
Tarifas médias de importação por setor de atividade econômica (2005-2013)
(Em %)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extração de carvão mineral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Extração de petróleo e gás natural	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Extração de minerais metálicos	2,28	2,29	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Extração de minerais não metálicos	3,97	3,99	3,72	3,76	3,74	3,90	3,92	3,94	3,90
Fabricação de produtos alimentícios	12,11	12,06	12,18	12,07	11,98	11,75	11,99	11,78	12,08
Fabricação de bebidas	19,71	19,72	19,76	19,77	19,77	20,58	20,60	19,77	19,45
Fabricação de produtos do fumo	19,28	19,58	17,97	19,63	19,80	19,75	19,65	19,75	19,93
Fabricação de produtos têxteis	16,40	16,60	16,24	19,03	22,04	22,54	23,01	23,07	22,72
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	19,57	19,54	19,57	32,43	33,38	35,00	32,43	32,43	33,85
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	19,85	22,06	21,05	22,20	21,83	23,57	23,00	23,16	23,14
Fabricação de produtos de madeira	10,25	10,26	10,27	10,35	10,34	10,34	10,33	10,34	10,34
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	12,31	11,39	11,52	11,38	11,41	11,96	11,52	11,39	11,19
Impressão e reprodução de gravações	8,00	6,67	8,00	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	6,30	1,52	3,15	6,17	6,19	6,11	6,11	6,15	4,00
Fabricação de produtos químicos	9,88	9,90	9,49	9,44	9,60	9,45	9,31	9,39	9,34
Fabricação de produtos farmo-químicos e farmacêuticos	4,74	5,17	4,76	4,89	4,63	5,09	4,89	4,96	4,72
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	14,59	14,58	15,01	14,94	14,74	14,80	14,82	14,77	14,64
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	9,82	9,84	9,84	9,91	10,15	9,86	9,70	9,85	10,20
Metalurgia	8,56	8,48	8,97	8,96	9,50	8,89	8,74	9,07	8,63

(Continua)

(Continuação)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	16,05	16,00	16,09	16,02	15,88	15,96	15,97	16,37	16,29
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	11,72	11,21	10,99	10,96	11,26	11,19	11,17	10,84	10,97
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	14,31	14,08	14,08	13,73	13,68	13,98	13,94	13,99	13,98
Fabricação de máquinas e equipamentos	12,78	12,60	12,42	12,77	12,63	12,61	12,81	12,49	12,52
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	26,00	25,79	25,80	25,39	26,12	25,63	25,97	26,45	28,18
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	14,28	14,21	14,41	14,20	14,39	13,05	13,22	14,24	13,50
Fabricação de móveis	14,70	14,70	14,77	14,74	14,76	14,76	14,88	14,84	14,85
Fabricação de produtos diversos	17,15	17,13	17,11	17,13	17,06	17,03	17,05	17,65	17,69

Fonte: Trains/Unctad.
Elaboração dos autores.

Por sua vez, a tabela 2 exibe as estimativas das elasticidades-preço de importação, agrupadas de acordo com a média para cada setor. Nessa tabela, destacam-se os setores de extração de minerais metálicos, de extração de minerais não metálicos e de fabricação de produtos de madeira, que apresentam altas elasticidades. Merecem destaque igualmente os setores de produtos alimentícios, artigos de vestuário e fabricação de celulose. Lembrando a análise realizada anteriormente, esses setores com altas elasticidades são aqueles em que o custo da proteção comercial, em termos de bem-estar social, é mais alto, pois implicam uma maior redução das importações em resposta ao aumento da tarifa. Por este ponto de vista, é importante mencionar o setor de vestuário, uma vez que, pela tabela anterior, apresenta altos níveis de proteção e cuja elasticidade-preço também é elevada (mesmo que não tanto quanto a dos setores mencionados anteriormente).

TABELA 2
Elasticidades-preço de importação agrupadas por médias dos produtos, por setor de atividade econômica (2005-2013)
(Em %)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extração de carvão mineral	1,02	1,04	1,02	1,02	1,33	1,35	1,38	1,38	1,39
Extração de petróleo e gás natural	1,16	0,99	0,98	1,02	0,93	0,94	1,01	1,05	1,04
Extração de minerais metálicos	26,11	26,11	40,24	46,86	46,86	40,25	40,25	40,25	40,25

(Continua)

(Continuação)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extração de minerais não metálicos	24,39	28,26	18,80	16,10	19,58	25,09	28,47	22,73	19,74
Fabricação de produtos alimentícios	18,78	18,59	18,86	26,89	26,12	28,08	26,10	23,48	20,17
Fabricação de bebidas	7,04	10,94	5,37	6,31	7,46	6,07	10,31	6,35	5,22
Fabricação de produtos do fumo	14,49	15,71	7,96	15,72	16,68	16,39	16,03	16,48	3,57
Fabricação de produtos têxteis	9,49	10,97	6,24	7,18	7,56	7,28	7,47	7,80	7,58
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	14,61	18,15	15,57	15,32	14,68	19,89	19,91	24,61	30,03
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	2,79	2,76	2,76	3,20	2,97	2,93	3,02	2,94	3,03
Fabricação de produtos de madeira	32,19	32,24	40,14	38,76	44,42	38,08	43,46	41,17	42,73
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	5,78	18,45	17,96	20,46	18,05	8,19	19,97	20,77	20,64
Impressão e reprodução de gravações	1,38	1,38	1,38	1,38	1,38	1,38	1,38	1,38	1,38
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	1,25	1,40	1,38	1,42	1,30	1,08	1,23	1,23	1,29
Fabricação de produtos químicos	2,65	2,71	2,76	2,85	3,02	3,24	2,91	3,08	3,05
Fabricação de produtos farmo-químicos e farmacêuticos	0,99	1,00	1,02	1,84	1,91	1,85	1,87	1,88	2,03
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	2,35	2,30	2,50	2,53	2,37	2,39	2,43	2,44	2,47
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	9,73	13,43	22,43	13,86	16,48	14,94	20,37	15,16	17,87
Metalurgia	12,01	16,41	14,27	14,44	17,09	17,93	14,32	15,24	15,41
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	10,35	11,03	10,06	9,92	11,10	11,24	12,73	12,01	11,63
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	1,23	1,16	1,00	0,99	1,07	1,33	1,26	1,33	1,29
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,22	2,16	2,19	2,13	2,02	2,11	2,04	2,34	2,33
Fabricação de máquinas e equipamentos	2,43	2,63	2,43	2,86	2,62	2,70	2,83	2,61	2,78
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	6,95	4,02	3,59	4,34	3,16	3,40	3,73	4,25	3,13
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	7,10	6,97	7,59	7,10	8,19	7,94	8,09	8,29	8,48
Fabricação de produtos diversos	2,24	2,31	2,57	2,56	2,53	2,47	2,52	2,66	2,51

Fonte: Trains/Unctad.
Elaboração dos autores.

Já a tabela 3 exibe as taxas de penetração das importações nesse período.[10] Esta estatística apresenta muito mais variação no período analisado do que as outras duas exibidas anteriormente. De fato, cerca de dois terços dos setores apresentam um crescimento dessa taxa nesse período, enquanto cerca de um terço apresenta uma queda. De qualquer forma, em termos de variação, novamente se destaca o setor de vestuário, cuja taxa de penetração cresceu de 7,29%, em 2005, para 45,83%, em 2013 – e tal crescimento concomitantemente ao aumento de tarifas observado no mesmo período, conforme reportado pela tabela 1. Cabe registrar ainda as taxas de penetração nos setores de minerais não metálicos, preparação de couros e fabricação de móveis. Em sentido inverso, houve queda no caso da fabricação de bebidas.

TABELA 3
Penetração das importações por setor de atividade econômica (2005-2013)
(Em %)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extração de carvão mineral	85,7	84,3	80,6	88,1	80,6	85,4	90,0	86,6	83,1
Extração de petróleo e gás natural	39,7	37,9	43,0	53,0	36,6	37,1	37,3	41,7	52,4
Extração de minerais metálicos	21,4	25,9	13,8	20,9	9,2	40,5	42,6	44,5	46,1
Extração de minerais não metálicos	10,5	11,2	11,4	21,2	13,6	27,0	19,0	31,8	49,0
Fabricação de produtos alimentícios	34,1	22,4	14,8	19,9	13,3	16,6	57,7	23,6	23,2
Fabricação de bebidas	44,5	48,0	49,0	61,4	38,0	10,3	11,3	25,6	26,4
Fabricação de produtos do fumo	10,2	3,6	1,8	3,3	2,9	3,0	3,1	3,8	4,5
Fabricação de produtos têxteis	25,1	26,7	44,9	42,9	27,9	33,4	45,0	38,0	41,6
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	7,3	8,0	12,5	19,3	18,5	18,5	29,1	36,6	45,8
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	19,2	20,1	17,9	45,4	33,3	31,7	43,3	55,2	41,6
Fabricação de produtos de madeira	2,9	3,7	3,8	8,1	10,5	6,4	10,6	11,5	11,4
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	17,7	20,5	17,6	25,4	22,5	20,0	33,7	38,4	21,6

(Continua)

10. Utilizando a notação da subseção 4.1, os dados exibidos pela tabela 3 são obtidos pela expressão $M_i/(X_i + M_i)$.

(Continuação)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Impressão e reprodução de gravações	4,6	1,9	1,8	2,3	1,7	1,5	2,2	2,4	2,3
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	64,1	61,2	68,7	84,1	43,7	63,6	75,5	66,1	63,2
Fabricação de produtos químicos	60,5	62,9	78,1	81,5	66,2	57,9	66,7	61,8	65,0
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	84,2	79,0	92,8	87,9	80,3	92,4	86,3	88,6	92,1
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	29,1	24,7	21,8	36,0	27,7	28,0	34,3	33,4	36,1
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	32,1	21,4	25,2	42,1	29,7	22,7	27,0	26,5	32,5
Metalurgia	42,4	40,2	33,8	56,2	40,0	47,9	39,6	41,5	39,4
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	17,6	18,7	19,9	24,9	19,7	22,4	30,1	29,0	28,7
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	94,1	93,4	81,8	96,3	91,9	71,9	88,3	91,6	90,2
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	39,0	40,1	69,6	49,2	42,3	46,6	53,6	60,8	61,8
Fabricação de máquinas e equipamentos	63,4	58,0	59,4	87,3	63,8	69,1	78,5	91,1	75,0
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	46,7	34,6	44,2	54,1	40,0	48,2	52,2	49,8	47,9
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	62,7	63,8	68,2	66,9	40,5	55,4	61,5	56,7	57,2
Fabricação de móveis	10,3	11,2	8,4	28,2	19,7	31,2	21,4	31,9	32,2
Fabricação de produtos diversos	57,1	67,7	36,4	50,5	77,4	60,1	61,1	63,8	66,8

Fonte: Trains/Unctad.
Elaboração dos autores.

4.4 Resultados

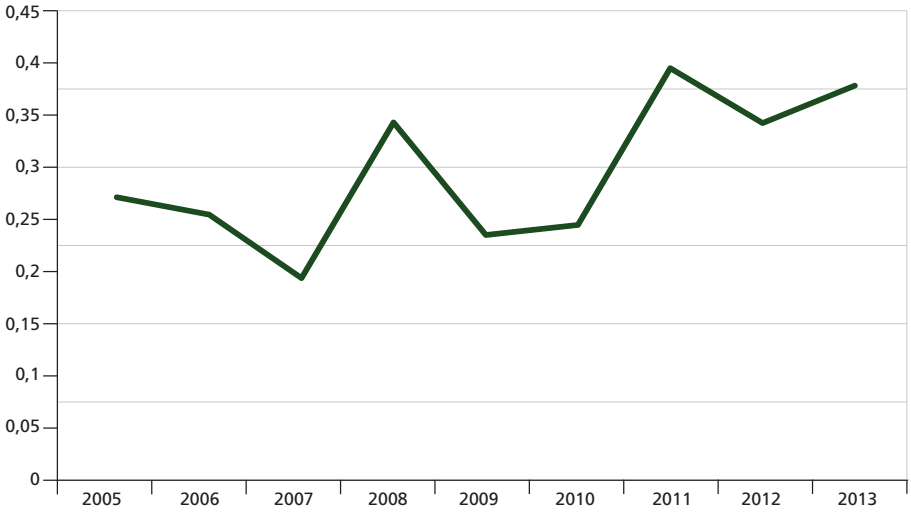
A tabela 4 reporta os resultados encontrados a partir da estimação da equação (7) por OLS. O gráfico 1, por sua vez, ilustra o valor estimado para β (equação 3) a partir dos resultados obtidos.

TABELA 4
Estimação da equação (7) (2005-2013)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Constante	0,369***	0,339***	0,229***	0,516***	0,300***
	(0,100)	(0,0779)	(0,0324)	(0,117)	(0,0484)
Observações	527	534	524	530	527
Ano	2010	2011	2012	2013	-
Constante	0,319***	0,646***	0,519***	0,607***	-
	(0,0429)	(0,192)	(0,103)	(0,140)	-
Observações	519	535	534	528	-

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1.
2. Erros-padrão entre parênteses.

GRÁFICO 1
Estimativas para o peso dos *lobbies* das firmas sobre as decisões do governo a respeito de tarifas (2005-2013)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Entre 2005 e 2013, percebem-se dois patamares distintos. Para o período entre 2005 e 2010, estima-se que o *lobby* das firmas tinha um peso em torno de

25% nas decisões do governo. Entre 2011 e 2013, este peso cresceu a um patamar de pouco mais de 35%. Para contextualizar este resultado com outros obtidos pela literatura, o importante estudo de Goldberg e Maggi (1999), analisando a economia dos Estados Unidos em 1983, encontra um peso de 2% para os pagamentos de *lobby*. Por sua vez, Gawande, Krishna e Olarreaga (2009) estimam, para a economia brasileira em 1998, um peso para o *lobby* de 3,85%. A tabela 5 exibe o peso dado ao *lobby* estimado por Gawande, Krishna e Olarreaga (2009) para uma série de países para 1998.

TABELA 5
Estimativas para o peso dos *lobbies* das firmas para determinados países (1998)
(Em %)

País	Peso	País	Peso
África do Sul	16,3	Hungria	20,2
Alemanha	8,0	Índia	26,9
Argentina	16,0	Indonésia	27,6
Áustria	10,2	Irlanda	22,2
Bangladesh	86,2	Itália	6,9
Bolívia	59,5	Japão	2,6
Brasil	3,9	Letônia	14,8
Camarões	76,9	Malásia	24,2
Chile	17,2	Malawi	80,0
China	10,7	Marrocos	46,7
Cingapura	0,2	México	43,7
Colômbia	11,3	Nepal	94,3
Coreia do Sul	5,8	Noruega	19,2
Costa Rica	33,6	Paquistão	57,5
Dinamarca	11,0	Peru	17,1
Egito	44,6	Polônia	11,8
Equador	44,8	Quênia	53,8
Espanha	6,2	Reino Unido	7,8
Estados Unidos	3,7	Romênia	9,8
Etiópia	85,5	Sri Lanka	51,8
Filipinas	26,0	Suécia	7,5
Finlândia	8,6	Tailândia	48,5
França	8,4	Taiwan	10,5
Grécia	16,4	Trindade e Tobago	47,4
Guatemala	39,5	Turquia	6,4
Holanda	26,0	Uruguai	21,6
Hong Kong	0,0	Venezuela	15,6

Fonte: Gawande, Krishna e Olarreaga (2009).

Segundo a revisão apresentada na seção 2, um elemento que pode contribuir para influenciar as decisões de governo quanto à adoção de barreiras comerciais é a intensidade relativa de emprego de mão de obra em cada setor. A classificação dos setores por intensidade de fatores foi realizada com base em Moreira e Najberg (1998), conforme a descrição a seguir.

1) Setores intensivos em capital: fabricação de produtos de borracha e de material plástico; fabricação de máquinas e equipamentos; fabricação de minerais não metálicos; fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos; siderurgia; fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis; fabricação de automóveis, camionetas e utilitários; fabricação de caminhões e ônibus; fabricação de produtos têxteis; fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; fabricação de produtos químicos; e metalurgia dos metais não ferrosos.

2) Setores intensivos em trabalho: confecção de artigos do vestuário e acessórios; fabricação de celulose, papel e produtos de papel; produção de ferro-gusa e de ferroligas; produção de tubos de aço, exceto tubos sem costura; fundição; fabricação de cabines, carrocerias e reboques para veículos automotores; fabricação de peças e acessórios para veículos automotores; recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores; preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados; fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores; fabricação de produtos de madeira; fabricação de móveis; impressão e reprodução de gravações; e fabricação de produtos diversos.

3) Setores intensivos em recursos naturais: fabricação de produtos alimentícios; fabricação de bebidas; fabricação de produtos do fumo; e indústria extrativa.

A tabela 6 mostra os resultados encontrados a partir da estimação da equação (8) por OLS. Pelas estimações, até 2008, não se percebe um padrão de proteção diferenciado entre setores. Porém, a partir de 2009, observa-se uma proteção mais intensa dos setores intensivos em trabalho. Além disso, em que pese a ausência de significância estatística em relação à estimação para 2011, entre 2009 e 2013, verifica-se um comportamento crescente das estimativas do parâmetro em relação aos setores intensivos em trabalho.

TABELA 6
Estimação da equação (8) (2005-2013)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Intensivos em capital	-0,145	0,208	0,144	0,482	0,192
	(0,300)	(0,234)	(0,0959)	(0,347)	(0,143)
Intensivos em trabalho	-0,223	0,203	0,0871	0,131	0,329**
	(0,332)	(0,259)	(0,106)	(0,385)	(0,158)
Constante	0,515*	0,161	0,120	0,196	0,0978
	(0,270)	(0,211)	(0,0861)	(0,312)	(0,128)
	-	-	-	-	-
Observações	527	534	524	530	527
	-	-	-	-	
Ano	2010	2011	2012	2013	-
	-	-	-	-	-
Intensivos em capital	0,196	-0,800	0,301	0,246	-
	(0,127)	(0,568)	(0,302)	(0,414)	-
Intensivos em trabalho	0,269*	-0,749	0,591*	0,836*	-
	(0,141)	(0,627)	(0,336)	(0,459)	-
Constante	0,131	1,319***	0,185	0,235	-
	(0,114)	(0,509)	(0,270)	(0,372)	-
Observações	519	535	534	528	-

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.
2. Erros-padrão entre parênteses.

Para esclarecer os mecanismos que estão por trás dos resultados abordados anteriormente, a tabela 7 exibe os resultados obtidos a partir da estimação da equação (9) por OLS,[11] para os diversos setores. Dois setores se destacam. O primeiro é o de vestuário, que apresenta, de início, um comportamento indistinguível dos demais para, a partir de 2009, apresentar um nível de proteção superior ao que seria explicado pelo modelo. Assim, nota-se que, por trás dos resultados exibidos na tabela 6 referentes aos setores intensivos em trabalho, está de fato o comportamento observado para o setor de vestuário. Destaca-se também o setor de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, que apresenta igualmente níveis de proteção superiores ao explicado pelo modelo.

Finalmente, é interessante observar o comportamento apresentado pelas estimativas dos parâmetros referentes aos setores de fabricação de veículos automotores e de fabricação de outros equipamentos de transporte. Ambos os setores iniciam

11. É importante salientar que a estimação do parâmetro para cada setor foi realizada separadamente. Assim, para cada ano, são 26 estimações diferentes.

o período analisado com níveis de proteção superiores ao explicado pelo modelo. Porém, a partir de 2008, tais níveis de proteção já se mostram indistinguíveis dos demais. Todavia, é importante salientar que o modelo deste estudo não abrange barreiras não tarifárias. Dessa forma, os níveis de proteção destes setores poderiam assumir outras características, notadamente por meios não tarifários.

TABELA 7
Estimação da equação (9) (2005-2013)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Extração de carvão mineral	-0,369	-0,340	-0,229	-0,517	-0,300	-0,320	-0,648	-0,520	-0,608
Extração de petróleo e gás natural	-0,370	-0,341	-0,230	-0,518	-0,301	-0,320	-0,649	-0,521	-0,610
Extração de minerais metálicos	-0,360	-0,331	-0,220	-0,501	-0,291	-0,300	-0,626	-0,496	-0,578
Extração de minerais não metálicos	-0,342	-0,321	-0,203	-0,458	-0,276	-0,263	-0,609	-0,450	-0,539
Fabricação de produtos alimentícios	0,464	-0,187	-0,134	-0,371	-0,246	-0,216	1,704**	-0,362	-0,346
Fabricação de bebidas	0,189	0,350	0,453	0,466	0,286	0,343	0,0819	0,187	0,0888
Fabricação de produtos do fumo	0,0940	-0,189	-0,204	-0,368	-0,147	-0,155	-0,484	-0,311	-0,594
Fabricação de produtos têxteis	-0,0576	0,251	0,162	0,127	0,152	0,451**	0,516	0,294	0,325
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	-0,0748	0,0664	0,291	1,078	1,945***	2,060***	2,764*	5,329***	8,584***
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	-0,288	-0,222	-0,113	-0,355	-0,187	-0,157	-0,374	-0,242	-0,234
Fabricação de produtos de madeira	-0,342	-0,295	-0,155	-0,351	0,0579	-0,237	-0,441	-0,231	-0,452
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	-0,328	-0,272	-0,171	-0,431	-0,213	-0,227	-0,494	-0,371	-0,571
Impressão e reprodução de gravações	-0,369	-0,339	-0,228	-0,514	-0,297	-0,317	-0,645	-0,517	-0,605
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	-0,354	-0,340	-0,227	-0,515	-0,298	-0,317	-0,640	-0,517	-0,607

(Continua)

(Continuação)

Setores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fabricação de produtos químicos	-0,300	-0,176	0,0700	-0,234	-0,183	-0,242**	-0,608	-0,486*	-0,541
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	-0,234	-0,154	0,160	0,314	0,252	0,923***	0,0664	0,529	1,906
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	-0,298	-0,287	-0,182	-0,421	-0,234	-0,255	-0,570	-0,436	-0,505
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	0,0321	0,111	0,0651	0,285	0,119	0,0674	-0,312	-0,277	-0,354
Metalurgia	-0,279	-0,149	-0,0583	-0,248	-0,0880	0,0950	-0,368	-0,306	-0,246
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	-0,287	-0,229	-0,137	-0,372	0,0630	-0,0611	-0,359	-0,148	-0,175
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	2,163***	1,415***	-0,0588	2,835***	0,613**	-0,0135	2,263**	1,598**	1,474*
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-0,246	-0,207	0,236	-0,347	-0,175	-0,137	-0,446	-0,214	-0,272
Fabricação de máquinas e equipamentos	-0,160	-0,0871	-0,00192	0,286	-0,0342	0,0223	-0,170	0,379	-0,164
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	2,826***	0,607	0,696**	1,682	0,176	0,520	0,457	0,972	0,328
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	1,817**	2,300***	0,212	0,124	0,535	0,303	0,360	0,188	0,852
Fabricação de produtos diversos	-0,0716	0,0785	-0,0634	-0,204	0,0502	0,154	-0,121	0,128	0,308

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.
2. Erros-padrão entre parênteses.

Dessa forma, a respeito dos resultados exibidos, algumas conclusões são possíveis. Em primeiro lugar, nota-se uma influência muito grande do *lobby* de empresas sobre as decisões dos governos quando comparado a outros países e mesmo em comparação ao Brasil em outros períodos. Além disso, nota-se um aumento de influência do *lobby* no início da década de 2010, quando comparada à década anterior.

Em segundo lugar, o modelo estrutural desenvolvido na quarta seção é aparentemente capaz de explicar boa parte da variação de tarifas entre os setores. Dessa forma, a formação de tarifas no país parece obedecer a três fatores: capacidade de influência das empresas por um lado e, por outro, um *trade-off* por parte do governo entre benefícios a partir de uma eventual redução de tarifa – quanto maior a elasticidade-preço das importações, maior o impacto positivo dessa redução sobre os consumidores (final ou intermediário) – e os custos envolvidos nessa redução – quanto maior a produção interna em relação ao total importado de determinado produto, mais seu produtor tem a perder com essa redução e, portanto, maiores pagamentos de *lobby* ele estaria disposto a desembolsar para tentar evitar aquela redução.

Em terceiro lugar, ao se compararem os resultados com a intensidade dos fatores de cada setor, percebe-se que, a partir de 2009, há uma magnitude das tarifas por parte dos setores intensivos em trabalho além do que o modelo estrutural é capaz de explicar. Esse resultado parece ir ao encontro dos modelos advindos da tradição de Heckscher-Ohlin. De fato, Hidalgo e Feistel (2013), ao compararem as dotações de fatores da economia brasileira com as de outros países, mostram que são relativamente abundantes em recursos naturais. Como consequência, quase dois terços da pauta de exportações brasileiras é composta por produtos intensivos nesse fator de produção – mais precisamente, os autores mostram que esses produtos eram responsáveis por 65,1% das exportações brasileiras. Portanto, a economia brasileira mostra uma significativa competitividade nessa gama de produtos.

Porém, ainda segundo Hidalgo e Feistel (2013), os produtos intensivos em capital e em trabalho eram responsáveis, respectivamente, por 27,0% e 7,9% das exportações brasileiras. E, de fato, se, por um lado, o modelo deste estudo não encontra tarifas extraordinariamente altas para os produtos dos setores intensivos em trabalho no início do período, por outro lado, aqueles níveis maiores que o previsto surgem a partir de 2009.

Buscando entender o que está por trás desse resultado, este capítulo, em seguida, procura observar se há tarifas superiores ao previsto pelo modelo em cada um dos setores industriais. Como conclusão, observa-se que, ao se focar nos setores intensivos em trabalho, aquele resultado reportado anteriormente não é, na verdade, generalizado entre os setores intensivos em tal fator de produção. Pelo contrário, os níveis extraordinários das tarifas são observados particularmente na produção de artigos de vestuário e exatamente a partir de 2009.

Esse resultado conduz a duas conclusões. Em primeiro lugar, essa tarifa extraordinária observada para o setor de vestuário pode ser uma resposta ao fim do ATV, que vigorou até 2004. Possivelmente, com o fim do acordo, o setor de vestuário pode ter passado a pleitear uma maior proteção de forma mais agressi-

va, ou o formulador de políticas públicas se tornou mais suscetível aos pleitos do setor. Em segundo lugar, o resultado corrobora o que já havia sido observado em relação ao aumento do peso do *lobby* sobre as decisões do governo, sinalizando uma mudança da política de comércio a partir de 2009. Esta mudança foi observada em outros estudos, tais como Messa (2015), Baumann (2015) e Carneiro (2014). De fato, este último, observando a evolução das tarifas médias de bens intermediários entre 2003 e 2012, notou um aumento do protecionismo tarifário a partir de 2006. Assim, mesmo que o fim do ATV tenha dado motivos para pleitos do setor, de qualquer forma, tais pleitos passaram a encontrar tomadores de decisão que lhes fossem mais suscetíveis.

Finalmente, nota-se, entre 2005 e 2013, um nível tarifário acima do previsto pelo modelo para o setor de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos. Este resultado é consequência do alto nível de penetração das importações dos produtos deste setor na economia brasileira. De fato, pela tabela 3, percebe-se que as importações, em todo o período, são responsáveis por satisfazer cerca de 90% da demanda interna. Dessa forma, o protecionismo tarifário teria um baixo benefício em termos de potenciais receitas de *lobby*, fazendo com que o nível das tarifas seja superior ao previsto pelo modelo.

5 CONCLUSÃO

Este capítulo procurou investigar, sob o ponto de vista da economia política, a política comercial adotada no Brasil no período recente. Para tal, utilizou-se um modelo estrutural desenvolvido a partir de Goldberg e Maggi (1999). Como resultado das estimações, conclui-se que o governo brasileiro, entre 2005 e 2010, concedia um peso de 25% ao *lobby* das empresas em suas decisões a respeito da política comercial; este mesmo peso, entre 2011 e 2013, apresentou um crescimento de patamar para pouco mais de 35%. Tais resultados são bastante superiores ao valor de 2% obtido por Goldberg e Maggi (1999) para o mesmo parâmetro no contexto norte-americano ou ao valor de 3,85% obtido para a economia brasileira em 1998 por Gawande, Krishna e Olarreaga (2009).

Este estudo observa ainda uma inflexão na política comercial por volta de 2009. De fato, além do maior peso dado ao *lobby* das empresas, notam-se, para os produtos intensivos em trabalho, níveis tarifários em uma magnitude superior ao que o modelo é capaz de explicar. Examinando os resultados obtidos para cada setor de atividade econômica, percebe-se que esses níveis tarifários extraordinários devem-se, sobretudo, ao setor de vestuário. Esse resultado conduz a duas conclusões. Em primeiro lugar, essa tarifa extraordinária observada para o setor de vestuário pode ser uma resposta ao fim do ATV, que vigorou até 2004. Segundo, o resultado corrobora

a percepção de uma mudança na política comercial a partir de 2009, de tal forma que os pleitos do setor passariam a resultar de fato em maiores níveis tarifários.

Por último, acreditamos que este é um tipo de abordagem para análise da política comercial externa que proporciona uma visão mais precisa dos motivos subjacentes à adoção de barreiras comerciais. No caso brasileiro, há um conjunto expressivo de dimensões de análise a serem exploradas, como mostraram as seções 1 e 3 deste capítulo.

São candidatos naturais para análise o vínculo entre a trajetória e a distribuição setorial das barreiras comerciais com a institucionalidade na política comercial externa, as características setoriais (número e tamanho das empresas, concentração geográfica, volume de emprego, qualificação média dos trabalhadores em cada setor etc.), assim como a relação entre as mudanças na imposição de barreiras (tarifárias e não tarifárias) às importações, a conjuntura econômica e a política cambial.

É impossível lidar com todas essas dimensões em um único estudo. Mas acreditamos que sua explicitação possa motivar trabalhos adicionais sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BAGWELL, K.; STAIGER, R. W. An economic theory of GATT. **American Economic Review**, v. 89, n. 1, p. 215-248, mar. 1999.

BALDWIN, R. E. **The political economy of U.S. import policy**. Cambridge: MIT Press, 1985.

BALL, B. S. United States effective tariffs and labor's share. **Journal of Political Economy**, v. 75, n. 2, p. 183-187, 1967.

BAUMANN, R. Complementaridade produtiva na América do Sul. *In*: SOUZA, A. M.; MIRANDA, P. **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

BLONINGEN, B. A.; PRUSA, T. J. Dumping and antidumping duties. **National Bureau of Economic Research**, set. 2015. (Working Paper, n. 21573). Disponível em: <https://goo.gl/nEfNHj>.

BUSCH, M. L.; MANSFIELD, E. D. Trade: determinants of policies. *In*: DENEMARK, R. A. *et al.* (Ed.). **The International Studies Compendium Project**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. p. 7046-7060.

CARNEIRO, F. **Comércio e protecionismo em bens intermediários**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2007).

CAVES, R. E. Economic models of political choice: Canada's tariff structure. **Canadian Journal of Economics**, v. 9, p. 278-300, 1976.

CONSTANTOPOULOS, M. Labor protection in Western Europe. **European Economic Review**, v. 5, p. 313-318, 1974.

CORDEN, W. M. **Trade policy and welfare**. Oxford: Oxford University Press, 1974.

FIELEKE, N. The tariff structure for manufacturing industries in the United States: a test of some traditional explanations. **Columbia Journal of World Business**, v. 11, p. 98-104, 1976.

GAWANDE, K.; KRISHNA, P. The political economy of trade policy: empirical approaches. *In*: CHOI, E. K.; HARRIGAN, J. **Handbook of international trade**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 213-250.

GAWANDE, K.; KRISHNA, P.; OLARREAGA, M. **What governments maximize and why**: the view from trade. Cambridge, United States: NBER, 2009. (Working Paper, n. 14953). Disponível em: <https://goo.gl/9cwTU1>.

GOLDBERG, P.; MAGGI, G. Protection for sale: an empirical investigation. **American Economic Review**, v. 89, n. 5, p. 1135-1155, dez. 1999.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, v. 84, n. 4, p. 833-850, 1994.

HIDALGO, A. B.; FEISTEL, P. R. Mudanças na estrutura do comércio exterior brasileiro: uma análise sob a ótica da teoria de Hecksher-Ohlin. **Estudos Econômicos**, v. 43, n. 1, p. 79-108, 2013.

KEE, H.; NICITA, A.; OLARREAGA, M. Estimating trade restrictiveness indices. **Economic Journal**, v. 119, p. 172-199, 2009.

LAVERGNE, R. P. **The political economy of U.S. tariffs**: an empirical analysis. Toronto: Academic Press, 1983.

MAGEE, S. P.; BROCK, W. A.; YOUNG, L. **Black hole tariffs and endogenous policy theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MAGGI, G.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. A political-economy theory of trade agreements, **American Economic Review**, v. 97, n. 4, p. 1374-1406, set. 2007.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V.; ROSENDORFF, B. P. Why democracies cooperate more: electoral control. **International Organization**, v. 56, n. 3, p. 477-513, 2002.

MESSA, A. Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira. *In*: SOUZA, A. M.; MIRANDA, P. **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

MILNER, H. V. The political economy of international trade. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 91-114, 1999.

MOREIRA, M.; NAJBERG, S. Abertura comercial: criando ou exportando empregos? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 28, n. 2, p. 371-398, 1998.

OLIVEIRA, G. A. S. A economia política do antidumping no Brasil? Proteção, concorrência e desempenho econômico. **Revista do Ibrac**, v. 19, n. 22, p. 37-55, 2012.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**, v. 19, p. 211-248, 1976.

RODRIK, D. Political economy of trade policy. *In:* GROSSMAN, G.; ROGOFF, K. (Ed.). **Handbook of international economics**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1995. v. 3.

STOLPER, W. F.; SAMUELSON, P. A. Protection and real wages. **The Review of Economic Studies**, v. 9, n. 1, p. 58-73, 1941.

TREFLER, D. Trade liberalization and the theory of endogenous protection: an econometric study of U.S. import policy. **Journal of Political Economy**, v. 101, n. 1, p. 138-60, 1993.