

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Texto para Discussão
nº 2

A ECONOMIA POLÍTICA DA PROTE
ÇÃO NO BRASIL E A RODADA URU
GUAÍ

Renato Baumann*

Setembro de 1988

Texto para Discussão

nº 2

A ECONOMIA POLÍTICA DA PROTE
ÇÃO NO BRASIL E A RODADA URU
GUAÍ

Renato Baumann*

Setembro de 1988

O IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro-Chefe da SEPLAN: João Batista de Abreu

Presidente do IPEA: Ricardo Luís Santiago

Superintendente do IPLAN: Flávio Rabelo Versiani

Superintendentes-Adjuntos do IPLAN: Joaquim Pinto de Andrade

Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento: Guilherme Costa Delgado

Coordenadoria de Educação e Cultura: Divonzir Arthur Gusso

Coordenadoria de Emprego e Salários: Ricardo Roberto de Araújo Lima

Coordenadoria de Desenvolvimento Regional: Áureo Miranda

Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: Edgar Bastos

Coordenadoria de Indústria e Tecnologia: Francisco Almeida Biato

Coordenadoria de Minas e Energia: José Cechin

Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico: João do Carmo Oliveira

Coordenadoria de Saúde e Previdência Social: Maria Emília Rocha Mello de Azevedo

Coordenadoria de Setor Externo: Renato Coelho Baumann das Neves

Coordenadoria de Transportes e Comunicações: Sérgio de Azevedo Marques

Comitê Editorial do IPLAN:

. Flávio Rabelo Versiani - Presidente

. Ana Amélia Camarano

. Eduardo Felipe Ohana

. Joaquim Pinto de Andrade

. Lélío Rodrigues

. Manuel José Forero Gonzales

. Renato Coelho Baumann das Neves

Tiragem: 150 exemplares

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

SUMÁRIO

I.	Introdução	
II.	A Economia Política do Protecionismo	4
III.	A Economia Política da Protecção no Brasil	6
IV.	A Experiência com o Protecionismo Externo e as Posições Brasileiras no GATT	12
V.	Considerações Gerais	15

Tabelas

Referências Bibliográficas

Lista de Publicações do IPLAN

RESUMO

As negociações multilaterais na chamada Rodada Uruguai (8ª rodada de negociações desde a criação do GATT) envolvem uma diversidade sem precedente de temas.

Pela primeira vez as negociações terão lugar num contexto de protecionismo baseado em instrumentos não-tarifários, de estreita relação entre fluxos de comércio e financeiros, e de elevada participação de serviços na estrutura produtiva dos países desenvolvidos, entre outras características.

Este trabalho propõe um tipo de enfoque com aceitação crescente na literatura - a economia política da proteção -, que pode ser de grande utilidade para a identificação de alguns pontos, em torno dos quais se centrará a posição negociadora do Brasil.

A ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO NO BRASIL E A RODADA URUGUAI

I. INTRODUÇÃO

As negociações multilaterais previstas para a chamada Rodada Uruguai (8ª rodada de negociações desde a criação do GATT) envolvem uma diversidade sem precedente de temas.

Pela primeira vez as negociações estarão tendo lugar num contexto de protecionismo baseado em instrumentos não-tarifários (e para sua análise a teoria econômica e de uso limitado), de estreita relação entre fluxos de comércio e financeiros (e a interação entre os organismos internacionais relevantes é um dos temas), e de elevada participação de serviços na estrutura produtiva dos países desenvolvidos, entre outras características.

A lista de peculiaridades relacionadas a essas negociações é extensa e não cabe aqui considerá-las todas. O objetivo deste trabalho é apenas propor que um tipo de enfoque que vem tendo crescente aceitação na literatura sobre proteção pode ser de grande utilidade para a identificação de pelo menos alguns dos pontos em que se centrará a definição da posição negociadora do País. A análise está concentrada nas negociações relativas a produtos, mas é possível argumentar que a mesma lógica pode ser aplicada a serviços.

A segunda seção do trabalho apresenta as linhas gerais do enfoque da economia política da proteção. Na terceira seção se discutem algumas evidências recentes para o Brasil, e, na última, são feitos alguns comentários de ordem geral.

II. A ECONOMIA POLITICA DO PROTECCIONISMO

A literatura sobre a teoria da proteccão é tão extensa quanto antiga. Mc Cord (1970) mostra que já desde o início do século passado a questão do proteccionismo versus comércio livre havia se tornado o ponto principal da política econômica num país como a Inglaterra, e que a análise do problema envolve aspectos não apenas de teoria econômica, mas também considerações de ordem política e histórica.

Dentro de uma perspectiva temporal, as formulações teóricas sobre as barreiras ao comércio e seus efeitos podem ser classificadas em três fases.

A primeira apresenta forte conotação ortodoxa e estabelece nitida separação entre os ganhos decorrentes da abertura ao comércio internacional e as distorções implícitas na adoção de tarifas. A linha de argumentação é próxima à do enfoque neoclássico, que permite - uma vez identificada a dotação relativa de fatores da economia - derivar o padrão de comércio entre países e os ganhos em termos de remuneração dos fatores de produção (J. Meade, 1955; H. Johnson, 1958; W. Stolper, P. Samuelson, 1941). Nessa concepção, só seriam justificáveis a proteccão temporária a indústrias nascentes e a chamada tarifa "ótima" a ser adotada por países com alguma capacidade de afetar o mercado internacional.

Esse tipo de visão dá margem a algumas questões relacionadas com o fato de que, apesar de a teoria prever custos sociais resultantes da adoção de tarifas, a experiência mostra uma opção generalizada dos diversos governos por algum tipo de barreira comercial. Na década de 60, organismos internacionais promoveram estudos comparativos das políticas comerciais de diversos países (Little, Scitovsky, Scott, 1970; Ballasa e Associados, 1971), ao mesmo tempo em que se desenvolvia um novo campo teórico, enfocando aspectos normativos da teoria da proteccão. Passou-se a encontrar uma racionalidade econômica na adoção de tarifas quando existir, por exemplo, escassez de recursos fiscais para que o governo incentive um setor, ao invés de simplesmente protegê-lo, como sugere a teoria (Corden, 1974): a proteccão contra importações competitivas passa a ser a alternativa viável para estimular a produção em setores escolhidos, em lugar da política "ótima" de concessão de subsídios a esses setores.

Esse instrumental teórico, conquanto essencial para avaliação dos efeitos de uma política proteccionista, é insuficiente para explicar a existência de alguns tipos de barreiras ao comércio, bem como sua distribuição setorial. Há um reconhecimento crescente da necessidade de se avaliar uma estrutura de proteccão a partir dos fatores internos e externos que determinam essa estrutura. É necessária uma análise da economia política da proteccão.

A literatura a respeito é crescente e existem diversos cortes possíveis de análise. Num contexto em que os políticos atuam no sentido de maximizar seus ganhos eleitorais, as pressões proteccionistas têm impacto variado. O fundamental é que o processo de determinação da estrutura de proteccão tem dois lados que precisam ser levados em consi-

deração: os determinantes da atividade dos grupos de pressão e a resposta, pelo organismo governamental, à pressão desses grupos (Tharakan, 1979).

Neste ponto, a teoria econômica se funde com outros ramos das ciências sociais, ao procurar isolar as variáveis relevantes. Alguns analistas enfatizam a atuação de grupos de interesse, a partir da habilidade de certos grupos em impor políticas que favorecem seus produtos no mercado interno; outros adotam uma visão "eleitoreira" e ressaltam o número de eleitores que pode ser beneficiado por determinada política; e ainda uma terceira postura analisa a política comercial de um país a partir de seu componente de política externa (nações com poder preponderante têm em princípio interesse em adotar comércio liberal (Goldstein, 1986).

Seja como for, as próprias diferenças nos processos políticos em países distintos fazem com que haja uma multiplicidade de modelos explicativos. O que parece ser o ponto em comum é, contudo, o fato de que a tendência protecionista recente tem como característica universal a adoção de instrumentos não-tarifários. Isso traz implicações específicas e é uma resultante dos próprios mecanismos do GATT.

Como ressaltado por Nelson, 1981, os países signatários do GATT concordaram em que, em princípio, ao país que adotasse uma estrutura de proteção caberia o ônus de justificar essa estrutura. Esse ônus, por sua vez, foi imposto - em diversos países - aos agentes que demandassem proteção. O resultado foi o surgimento de burocracias, às quais são submetidas as demandas por proteção, e que definem o nível de proteção a ser concedido.

Esse mecanismo introduz uma diferenciação entre as tarifas e as barreiras não-tarifárias, no sentido de que as primeiras são normalmente estabelecidas por um processo político de mudança na legislação, ao passo que, através da adoção de barreiras não-tarifárias, o nível de proteção passa a ser definido via mecanismos administrativos. É o que se convencionou chamar de "proteção administrada".

Esse processo evidentemente torna menos clara a estrutura de proteção resultante, mas é defensável (Nelson, 1981) a partir do argumento de que a burocracia se auto-impõe regras e critérios definidos, o que torna as decisões mais previsíveis do que em negociações políticas, reduzindo os custos para os setores que demandam proteção, e limitando o poder decisório dos burocratas envolvidos.

A nível internacional, o formato do novo protecionismo - envolvendo em proporções crescentes medidas como os acordos voluntários de exportação - permite a conjugação dos interesses tanto de países importadores quanto exportadores, havendo quem argumente (Pereira, 1988) que isso não constitui, por si só, elemento impeditivo do crescimento do comércio mundial.

III. A ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO NO BRASIL

Apesar da considerável literatura sobre a política comercial externa do Brasil, relativamente pouco tem sido feito em termos de análise da estrutura tarifária. Em particular no que se refere ao processo de determinação das alíquotas de imposto de importação e outras barreiras, e dos agentes que demandam proteção. Uma explicação para tanto é o reconhecimento implícito de que as barreiras não-tarifárias e a multiplicidade de regimes especiais de importação constituem fatores determinantes mais significativos do volume de comércio do que as alíquotas nominais¹.

Entretanto, as evidências para o período recente sugerem - como se verá adiante - que existe um grupo reduzido de setores produtivos que demandam freqüentemente alterações nas alíquotas do imposto de importação (o que significa que, para os fabricantes envolvidos, a alíquota nominal é um fator importante na determinação de custos ou do nível de preços dos concorrentes) e isso tem sido pouco explorado na literatura.

Antes de analisar as informações relevantes, é importante fazer alguns comentários de ordem geral, em vista das considerações, na seção anterior, quanto à economia política da proteção no Brasil.

Em primeiro lugar, é essencial reconhecer que um estudo em que se procure identificar os grupos de interesse beneficiados pelas diversas medidas que afetam os fluxos de comércio externo no Brasil deve basear-se em um mapeamento das decisões de dezenas de agências governamentais com algum tipo de ingerência sobre as compras e vendas no mercado externo. Em muitos casos, as transações internacionais estão subordinadas a políticas setoriais internas e existe poder de veto por parte da agência setorial.

Em segundo lugar - e até a reforma de maio de 1988 - a existência de diversos regimes especiais de importação, definidos com base no tipo de bens a serem importados, no agente importador ou no setor de destino, constitui evidente complicador adicional nos esforços de identificação dos beneficiários desse sistema.

Entretanto, é possível aplicar esse tipo de análise aos registros dos processos que levaram a modificações nas alíquotas nominais. As informações disponíveis nos pareceres preparados pela Secretaria Técnica da Comissão de Política Aduaneira-CPA para subsidiar as decisões do Plenário daquela Comissão permitem identificar a concentração setorial dos pleitos apresentados, a magnitude das concessões e sua tendência (de elevação ou redução), além de vincular essas características aos agentes demandantes.

¹No entanto, em 1985 as importações realizadas com alíquotas de imposto de importação alteradas pela CPA (Artigo nº 7 do DL 66/66) representaram 14% do total das importações brasileiras (exclusive petróleo). Em 1986 essa participação atingiu 22%.

O processo de atuação da CPA enquanto agência encarregada da administração da tarifa aduaneira pode ser interpretado como uma forma de "proteção administrada". Conforme descrito na seção anterior, é um organismo burocrático, com regras definidas (embora com um Plenário amplo e contando com representantes do setor privado), cuja base de atuação é a estrutura de tarifas estabelecida em 1957 pela Lei nº 3244 (chamada Lei das Tarifas, e que criou a própria CPA)².

A CPA tem poderes legais (Lei nº 3244/57 e DL 63/66) para reduzir a alíquota de imposto de importação em amparo às importações dos produtos considerados básicos, matérias-primas e produtos alimentícios essenciais, bem como para alterar a alíquota de qualquer tipo de produto, com o objetivo de ajustar o nível tarifário, eliminando eventuais distorções.

A análise da economia política da proteção no Brasil e as inferências quanto a uma eventual postura negociadora na Rodada Uruguai devem, assim, considerar a atuação recente da CPA. Essa avaliação deve, contudo, ser complementada por indicadores referentes às barreiras não-tarifárias, para se ter uma ideia dos possíveis formatos das listas de oferta e demanda que o País apresentaria.

Para avaliar a atuação da CPA, foi feito um levantamento dos produtos (classificação a oito dígitos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias-NBM) constantes dos pleitos aprovados pelo Plenário da Comissão e que implicaram variação de alíquota do imposto de importação nos anos de 1980 a 1986. Para efeito de análise, esses produtos foram agrupados em setores, ao nível de dois dígitos (capítulos) da classificação NBM.

A identificação dos beneficiários foi obtida classificando-se cada pleito de acordo com o setor em que se enquadra a empresa (ou associação de produtores) solicitante. No caso dos pleitos apresentados por agências oficiais, tomou-se como base o principal setor de utilização do produto afetado, conforme os termos dos pareceres da Secretaria Técnica da CPA.

É interessante notar que em todos os anos considerados os dez capítulos NBM isolados na Tabela 1, em anexo, envolveram em torno de 50 a 80% do total de produtos afetados, indicando uma relativa concentração setorial, com predominância dos insumos intermediários.

Essa concentração em produtos intermediários não implica, contudo, uniformidade na trajetória da demanda. Pode-se identificar, nessa Tabela, três tipos de trajetórias. Alguns produtos - como os classificados em Couros e Peles - têm um comportamento razoavelmente errático, havendo registro de pleitos com número de produtos variável; isso está claramente relacionado com restrições conjunturais da oferta interna.

²A "proteção administrada" por parte de outras agências (por exemplo a CACEX) é muitas vezes mais restritiva e baseada em critérios nem sempre transparentes.

Doutros produtos, como os classificados em Ferro e Aço, Alimentos, Metais Não-Ferrosos e Produtos Químicos Orgânicos caracterizam-se pela frequência e pelo número de solicitações em anos específicos. Um terceiro grupo - Combustíveis Minerais e Matérias Plásticas Artificiais - apresenta registro freqüente e grande variação.

Deve-se ressaltar, contudo, que muito pouco pode ser avançado na análise dessas diferentes trajetórias sem que se saiba a direção das variações das alíquotas concedidas. O referido levantamento mostrou que em todos os anos estudados o número de pedidos de elevação de alíquotas do imposto de importação foi pequeno - um em cada dez casos - quando comparado aos pedidos de redução e isenção. Isso indica que a atuação da CPA no período foi preponderantemente de redução de barreiras alfandegárias, refletindo talvez a própria inadequação da estrutura tarifária.

O importante a considerar é que essa redução beneficiou a alguns agentes e é indicativa de proteção nominal excessiva em alguns setores.

A Tabela 2, em anexo, mostra os principais setores beneficiados no período 1980/1986. Os dados sugerem um grau elevado de concentração setorial dos setores beneficiados, de modo semelhante à concentração dos produtos afetados (Tabela 1). No período, entre 40 e 60% dos pleitos dizem respeito a importações efetuadas por seis setores demandantes, dos quais o Complexo Químico - Farmacêutico (compreendendo os produtores de Defensivos Agrícolas, Fertilizantes, Produtos Químicos Diversos e Produtos Farmacêuticos) representa a maior parcela.

Os dois outros setores que se destacam são os de Produtos Siderúrgicos (que importam sobretudo carvão mineral) e a Indústria Editorial e Gráfica, cuja importação envolve produtos químicos específicos, papéis especiais, chapas fotográficas e outros.

Os dados indicam, além disso, que nos últimos três anos considerados a participação relativa desses seis setores tendeu a decrescer levemente - refletindo uma diversificação dos setores demandantes - mas a ordem de grandeza dessa participação permaneceu próxima à metade do número de pleitos.

Esses resultados sugerem que - a ser correto este tipo de aproximação - parte significativa das concessões tarifárias foi apropriada pelos produtores no que chamamos de Complexo Químico.

Uma vez aceitas essas inferências, cabe completar o cenário com uma idéia aproximada da magnitude das concessões tarifárias nesses setores demandantes de maior peso. Para tanto, estimou-se a alíquota média nominal do imposto de importações (média simples) dos produtos envolvidos nos diversos pleitos apresentados, por setor demandante, antes da apreciação pelo Plenário da CPA, comparando-a com a alíquota média correspondente resultante das decisões do Plenário, a cada ano. A Tabela 3, em anexo, mostra esses resultados.

Em todos os anos do período houve clara predominância dos casos de redução de alíquota do imposto de importação, como refletido na média total. Apenas três exceções desmentem essa tendência geral, e são relativas aos pleitos apresentados pela Indústria Química em 1980 e 1981, e pelos produtores de Defensivos Agrícolas em 1981. Em todos os demais casos mostrados na Tabela 3 a decisão foi no sentido de redução de alíquota.

Os indicadores apontam, além disso, para uma tendência a concessões cada vez mais pronunciada nos últimos anos do período: a partir de 1984 verificaram-se um aumento do número de produtos afetados por variação de alíquotas, uma diversificação em termos dos setores beneficiados e concessões crescentemente generosas em termos do percentual de redução da alíquota do imposto de importação³.

Uma tentativa de estimar o valor das importações dos produtos afetados, e identificar os principais países de origem - o que indicaria os beneficiários externos dessas concessões - não foi bem sucedida. Entre outros motivos, porque boa parte dos produtos (particularmente no Complexo Químico) é classificável na categoria genérica "outros", em diversas posições⁴. Até onde foi possível obter informação, entretanto, o país mais beneficiado parece ser os Estados Unidos.

Desses resultados é possível derivar uma primeira observação quanto à posição negociadora brasileira: há margens para concessões nas alíquotas de diversos produtos químicos. Além disso, alguns países têm sido efetivamente beneficiados nos últimos anos, sem qualquer contrapartida comercial⁵.

³Isso está relacionado, evidentemente, com a própria magnitude do excedente comercial externo obtido no período, e com a disponibilidade de reservas (US\$ 3,9 bilhões ao final de 1983 e US\$ 11,3 bilhões um ano depois), que possibilitou essa relativa flexibilidade nas importações.

⁴As razões para tanto incluem a inadequação da NBM face ao freqüente surgimento de novos produtos, mas refletem também uma distorção básica da estrutura tarifária, em que são freqüentes os exemplos de alíquotas menores para o item "outros" do que nas demais posições dos capítulos.

⁵Esses resultados explicam em parte por que na proposta original de reforma tarifária feita pela CPA os produtos químicos tiveram uma redução da alíquota nominal média (em relação à estrutura tarifária anterior) superior a 20 pontos percentuais, bem acima da média para o total dos produtos (ver Kume/Patricio, 1988). A própria adoção de nova estrutura tarifária deveria ser considerada no processo negociador.

Essas informações devem ser complementadas - a partir do mesmo banco de dados da CPA - pelas indicações de pedidos de elevação de tarifas. Na mesma linha de argumentação anterior, os setores ameaçados por competição de produtos importados devem ter recorrido à CPA para elevação das margens de proteção.

Para verificar a importância relativa desses casos, os dados ao nível de produto foram agregados, como antes, por setor demandante, e foi considerada apenas a alíquota média simples, admitindo-se classificar como demandantes de proteção aqueles setores em que essa média tivesse uma variação positiva. A Tabela 4, em anexo, mostra esses resultados.

É interessante notar que nos sete anos analisados só foram registrados quatro casos de setores que demandaram elevação do nível de proteção nominal, envolvendo Material de Transporte, Química e Produtos Diversos, sendo que em cada um deles o pleito se refere a apenas um produto.

A explicação para tanto pode estar no nível da tarifa - suficientemente elevado - ou na existência de outras restrições.

Como foi dito acima, a análise da proteção no Brasil (e na maior parte dos países) não pode omitir alguma consideração sobre as barreiras não-tarifárias ao comércio. A efetividade de sua aplicação é um dos fatores explicativos do número limitado de pleitos para elevação da alíquota do imposto de importação.

Um estudo comparativo da distribuição setorial das alíquotas tarifárias e de outras barreiras ao comércio (Guimarães/Carvalho/D'Authouguia, 1987) mostrou que em 1984 a maior proteção nominal via tarifas estava associada à menor abrangência de aplicação de barreiras não-tarifárias, entendida esta última como a participação do número de produtos (8 dígitos da NBM) com algum tipo de controle de preço ou de quantidade, condicionalidade técnica ou outra sobre as importações, no total de produtos por gênero de indústria.

Uma leitura comparada da Tabela 5, em anexo, com a Tabela 1, permite deduzir parte das justificativas para a concentração setorial discutida anteriormente: as indústrias Química, Farmacêutica e Veterinária e de Couros e Peles estão entre os gêneros industriais com mais baixos índices de restrições não-tarifárias, o que torna a tarifa um fator importante na determinação dos fluxos de comércio⁶. Variações na alíquota do imposto de importação para os produtos desses setores não são redundantes, como ocorre naqueles setores afetados por outras barreiras, ou por regimes especiais de importação.

⁶ Outro gênero com baixa incidência de restrições não-tarifárias é o fumo. Mas as vantagens comparativas do País nessa indústria desautorizam maiores expectativas quanto a uma incidência significativa de pleitos que beneficiassem esse tipo de produto.

A Tabela 5 traz igualmente indicações dos gêneros em que é elevada a incidência de restrições tarifárias e não-tarifárias ao comércio. Nesse grupo estariam incluídas as indústrias de Material Elétrico e de Comunicações, de produtos de Madeira, Mobiliário, Perfumaria, Sabões e Velas, Produtos de Matérias Plásticas, Têxteis, Vestuário e Calçados e Produtos Alimentares.

Dadas as elevadas restrições ao comércio dos produtos dessas indústrias em comparação com a média para o total da Indústria de Transformação, poderia ser esperado que a lista de demandas a ser apresentada pelos parceiros comerciais se concentrasse nesses setores.

Assim, analisando apenas as evidências nessas cinco Tabelas, seria possível inferir que uma lista provável de concessões por parte do Brasil incluiria as tarifas incidentes sobre aqueles produtos em relação aos quais há evidência de redundância nos níveis tarifários, como o Complexo Químico. Uma lista provável de demandas por parte dos parceiros comerciais incluiria, por sua vez, concessões no acesso ao mercado daqueles bens com níveis mais elevados de proteção, como os têxteis. Essa seria entretanto uma conclusão de cunho parcial.

A identificação de uma postura negociadora do Brasil na Rodada Uruguai requer, ademais, considerações sobre a experiência recente quanto à imposição de barreiras aos produtos brasileiros e quanto ao posicionamento dos negociadores no que diz respeito a temas centrais do Acordo Geral.

Em outras palavras, é preciso ter presente que: i) como foi dito anteriormente, a crescente adoção de "proteção administrada" faz com que as negociações envolvam a conjugação de interesses dos países exportadores e importadores, e que ii) existem, subjacentes à negociação de barreiras incidentes sobre os produtos de uma dada indústria, como a têxtil, assuntos correlatos no âmbito das negociações multilaterais, como o Acordo Multifibras, a diferenciação entre países exportadores e outros.

IV. A EXPERIÊNCIA RECENTE COM O PROTECIONISMO EXTERNO E AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NO GATT

O Brasil tem sido alvo freqüente de ações no âmbito do GATT, e objeto de medidas compensatórias e ações antidumping, desde o final da Rodada Tóquio. Esses processos, iniciados preponderantemente pelos Estados Unidos e a Comunidade Econômica Europeia-CEE⁷, envolvem uma gama de produtos tão diversificada quanto calçados, sucos de frutas cítricas, soja, produtos de couro, têxteis de algodão, produtos metalúrgicos, produtos químicos e carne de frango congelada.

A explicação encontra-se tanto na política de subsídios às exportações brasileiras, intensa nos primeiros anos da década, quanto nas dificuldades existentes nas relações comerciais bilaterais.

Por exemplo, no que se refere a produtos agrícolas, o Brasil fez algumas concessões na Rodada Tóquio, sobretudo em negociações bilaterais com os Estados Unidos. Entretanto, há um sentimento generalizado de que os resultados foram decepcionantes porque as negociações ocorreram ao nível de produtos específicos, e não de forma geral, e porque o volume de comércio afetado pelas concessões é relativamente reduzido. Em alguns produtos, como soja, a disputa entre os dois países no GATT permanece sem solução desde 1983.

De modo semelhante, o Brasil tem formalizada no GATT uma questão sobre os subsídios concedidos pela CEE à produção de açúcar, e o assunto permanece sem solução desde 1978. Produtos têxteis constituem outra área de conflito com a CEE. Nas negociações bilaterais no âmbito do Acordo Multifibras as restrições adotadas pela CEE superaram as provisões estabelecidas no texto do Acordo, prejudicando sobretudo os tecidos de algodão.

A lista de produtos afetados nas relações com a CEE e os Estados Unidos é diversificada e não cabe aqui enumerar todos os itens contrários. Para os propósitos deste trabalho parece suficiente ater-se a dois tipos de evidência.

Estudo recente mostrou (Pereira, 1988) que a maior incidência de barreiras não-tarifárias ao comércio por parte da CEE afeta produtos têxteis, produtos alimentares, material de transporte, vestuário, fumo, minerais não-metálicos, produtos metalúrgicos e da lavoura e pecuária. Nesse campo, haveria clara margem para que os negociadores brasileiros explicitassem demandas por concessões.

⁷Além do Canadá e Austrália, em menor número. Ver dados a respeito em R. Baumann, 1987.

Por outro lado, o contencioso com os Estados Unidos envolve tanto vendas naquele país de produtos siderúrgicos, calçados, sucos e outros - afetados, os primeiros, por questão de participação no mercado interno, e os demais pela imposição de sobretaxas - quanto as exportações brasileiras para terceiros mercados, que têm sido crescentemente prejudicadas pelas políticas de incentivos às exportações norte-americanas. Três exemplos significativos são o óleo de soja, o açúcar (também prejudicado pelos subsídios da CEE) e a carne de frango, em relação aos quais os exportadores brasileiros têm perdido mercados tradicionais, como resultado das práticas comerciais americanas.

A análise dos setores envolvidos é indicativa de onde as negociações tenderão a se concentrar. Do lado brasileiro, há algum conhecimento dos setores em que há proteção redundante e, portanto, margem para eventuais concessões, em função da competitividade da produção nacional, bem como de outros onde é inequívoca a opção política por proteção, como a tecnologia de ponta (química fina, novos materiais, etc).

Do lado externo, a análise das principais barreiras ao comércio adotadas pelos parceiros e a análise dos produtos brasileiros afetados por ações no âmbito do GATT indicam a provável composição setorial das demandas a serem feitas pelo Brasil.

Os resultados dessa avaliação seriam entretanto ainda incompletos. Por exemplo, com referência a produtos agrícolas não é claro se o País obteria ganhos maiores com a liberalização do comércio enquanto produtor (pela maior penetração em mercados hoje pouco acessíveis) ou enquanto consumidor (pela maior disponibilidade, no mercado interno, de produtos importados a custos mais reduzidos que a produção interna); o posicionamento requer a definição de uma política de longo prazo.

De modo semelhante, no tocante à indústria têxtil, nem todos os segmentos da produção nacional são competitivos. A manutenção de um sistema de quotas como o praticado atualmente através do Acordo Multifibras pode, nesses casos, vir a ser mais interessante do ponto de vista setorial do que uma negociação de redução de barreiras no estilo convencional do GATT.

Em outras palavras, as expectativas quanto à posição negociadora do País não devem ser elaboradas apenas a partir de indicações de barreiras externas (que definiriam as demandas) e das evidências de competitividade e redundância na proteção interna (que indicariam prováveis ofertas). A própria complexidade do processo de negociação e a inter-relação entre os temas (mesmo considerando apenas o comércio de bens) faz com que a postura dos negociadores brasileiros seja diversificada, nos vários aspectos relacionados com o acesso a mercado.

Como ilustração dessa diversidade, é interessante considerar o posicionamento já explicitado por negociadores brasileiros em seis dos grupos de negociação no GATT sobre temas relativos a acesso a mercado:

i. Tarifas - a posição brasileira é comum à de outros países em desenvolvimento, no sentido de que os países desenvolvidos devem eliminar - no prazo de dez anos - todas as suas tarifas sobre importações procedentes dos países em desenvolvimento; estes, em troca, consolidariam no GATT⁸ um maior número de linhas tarifárias após esses dez anos.

ii. Barreiras não-Tarifárias - o Brasil defende tratamento diferenciado entre negociações de barreiras não compatíveis com o espírito do GATT, que seriam eliminadas, e barreiras consistentes com o Acordo Geral, que seriam negociáveis.

iii. Recursos Naturais - nas três áreas em que as negociações têm se concentrado - pesca, recursos florestais e metais não-ferrosos - a participação brasileira no mercado mundial é pequena, e isso explica o limitado envolvimento dos negociadores brasileiros na formulação de propostas.

iv. Têxteis e Vestuário - o Brasil vincula as negociações nesse grupo à sua visão geral quanto as negociações de tarifas. Na verdade, como mencionado anteriormente, o interesse do País na redefinição das condições de acesso ao mercado de têxteis é menor do que em relação a outros produtos, em vista dos relativos benefícios que podem advir da manutenção do Acordo Multifibras.

v. Agricultura - o Brasil participa do chamado grupo de Cairns⁹, que propõe a eliminação de todas as medidas relativas a subsídio e acesso a mercado para produtos agrícolas num espaço de dez anos. Novamente aqui a posição brasileira é de apoio não irrestrito, uma vez que não são claros seus ganhos como produtor/exportador de produtos agrícolas e como consumidor/importador desses produtos.

vi. Produtos Tropicais - essa é outra área complexa, em que os países em desenvolvimento não têm apresentado postura uniforme. O Brasil tem se posicionado favoravelmente a negociações apenas de medidas ligadas ao acesso ao mercado, entendendo não serem cabíveis negociações de políticas de restrições às exportações ou subsídios. De modo semelhante à questão agrícola, a definição da posição negociadora pressupõe a definição de uma política de longo prazo.

A lista de pontos controversos seria ampliada de modo significativo se, a esses aspectos mencionados acima, fossem acrescentadas as questões referentes à parte jurídica e normativa do GATT, as negociações de serviços, e outros temas que fogem aos propósitos deste documento.

⁸Tarifas consolidadas não podem mais ser elevadas unilateralmente, mas apenas através de negociações.

⁹Que reúne Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Argentina, Chile, Colômbia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia, Uruguai, Hungria e Brasil.

V. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Neste trabalho procurou-se explorar um aspecto, pouco analisado na literatura sobre política comercial no Brasil, que diz respeito à economia política da proteção.

Foi mostrado que - em que pese as distorções encontradas nessa política, e que dificultam a disponibilidade de informações - esse tipo de enfoque parece útil para a identificação dos interesses dos negociadores.

A análise baseou-se em evidências da administração recente da política tarifária, mas parece razoável esperar que, uma vez aplicada também a restrições não-tarifárias, a metodologia venha a ser certamente esclarecedora de diversos aspectos não considerados nos cálculos convencionais.

O estudo mostrou também que, para a identificação dos temas de interesse nas negociações multilaterais, o conceito de economia política da proteção deve ser entendido de forma abrangente, compreendendo a análise dos interesses refletidos nas barreiras impostas aos produtos exportados, bem como as diversas dimensões previstas para essas negociações.

Talvez a principal conclusão a que se possa chegar aqui é que são necessários esforços adicionais significativos de sistematização das informações disponíveis, no sentido de proporcionar maior apoio técnico aos negociadores. Um enfoque do tipo explorado aqui de modo incipiente pode ser bastante esclarecedor nesse sentido.

Tabela 1
 Concentração (%) Setorial dos Produtos com
 Variação de Alíquota do Imposto de Importação por
 Capítulos NBM Selecionados
 1980/86

NBM	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1 a 4;7 a 12;15;17 alimentos	6,7	2,9	2,0	1,7	3,9	2,2	10,0
27 - Combustíveis Minerais	5,1	6,4	5,4	3,0	3,0	1,1	0,9
28 - Produtos Quím. Inorg.	6,2	9,9	5,9	7,6	6,9	4,7	4,4
29 - Produtos Quím. Org.	8,4	11,6	27,9	33,1	23,7	16,3	19,0
31 - Fertilizantes	17,4	6,4	2,5	3,4	3,4	2,2	1,7
39 - Mat. Plást. Artif.	7,3	8,7	7,4	4,7	4,7	4,2	5,9
41 - Couros e Peles	3,9	4,1	-	5,5	7,3	5,0	5,5
73 - Ferro Fund. Ferro e Aço	18,5	4,7	1,0	0,4	3,0	0,8	7,2
74/81 - Não-Ferrosos	5,1	5,2	4,9	3,0	4,3	1,4	5,9
92 - Inst. Música, Aparelhos de Registro ou Reprodu ção de Som	1,1	12,2	10,3	8,9	9,1	14,1	2,0
Outros Capítulos	20,2	27,9	32,8	28,8	30,6	47,9	37,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

 Fonte: R. Baumann, J. Morais (1988).

Tabela 2
 CPA - Número de Produtos com Variação de
 Alíquota por Setores Demandantes Selecionados
 1980/86

Setor Demandante	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	nº	X	nº	X	nº	X	nº	X	nº	X	nº	X	nº	X
Defensivos Agrícolas	5	2,81	3	1,95	35	17,68	48	20,96	50	21,65	40	11,08	55	12,01
Fertilizantes	37	20,79	1	0,65	-	-	6	2,62	17	7,36	17	4,71	15	3,28
Química	13	7,30	27	17,53	18	9,89	27	11,79	11	4,76	12	3,32	35	7,64
Farmacêutica e Vete- nária	8	4,49	16	10,39	27	13,64	33	14,41	7	3,03	25	6,93	28	6,11
Siderurgia	42	23,60	20	12,99	14	7,07	10	4,37	18	7,79	7	1,94	32	6,99
Editorial e Gráfica	1	0,56	6	3,90	5	2,53	3	1,31	2	0,87	54	14,96	56	12,33
Outros	72	40,45	81	52,60	99	50,00	102	44,54	126	54,54	206	57,06	237	51,75
Total	178	100	154	100	198	100	229	100	231	100	361	100	453	100

Fonte: Dados da Secretaria Técnica da CPA

Tabela 3
 CPA - Alíquotas Médias do Imposto de Importação
 Antes e Após a Aprovação dos Pleitos, por
 Setores Demandantes Seleccionados
 1980/86

Setor Demandante	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	t_0	t_1	t_0	t_1	t_0	t_1	t_0	t_1	t_0	t_1	t_0	t_1	t_0	t_1
Defensivos Agrícolas	25	12	32	50	31	6	32	8	31	5	32	7	31	6
Fertilizantes	8	1	45	0	-	-	40	5	26	0	26	0	25	0
Química	32	43	37	41	40	28	31	22	55	34	44	29	46	22
Farmacêutica e Veterinária	44	29	40	11	46	14	43	6	49	19	35	7	36	6
Siderurgia	33	0	26	1	30	2	39	6	16	5	28	0	28	0
Editorial e Gráfica	55	0	92	40	54	24	52	25	55	0	52	1	51	0
Total (média simples de todos os produtos afetados)	56	23	76	24	76	21	74	24	67	18	46	8	46	6

Fonte: Dados da Secretaria Técnica da CPA

Nota: t_0 = Alíquota nominal vigente à época da apreciação do pleito

t_1 = Alíquota concedida

Tabela 4
Casos de Elevação de Alíquota do Imposto de
Importação por Setores Demandantes
1980/86.

Ano	Setor	t_0	t_1
1980	Química	32	43
1981	Produtos Diversos	30	55
	Material de Transporte	37	41
1982	-	-	-
1983	Material de Transporte	45	60
1984	-	-	-
1985	-	-	-
1986	-	-	-

Fonte: Dados da Secretaria Técnica da CPA

Nota: t_0 = Alíquota vigente à época de apreciação do pleito

t_1 = Alíquota concedida

Tabela 5
Participação dos Produtos Sujeitos a
Barreiras Não-Tarifárias por Gênero Industrial
1984

Gêneros	Tarifa	Produtos com BNTs/
	Nominal (%)	Total de Produtos (%)
Minerais Não-Metálicos	120	77
Metalúrgica	115	54
Mecânica	77	33
Mat. Elétrico e de Comunicação	130	90
Material de Transporte	128	61
Madeira	137	98
Mobiliário	158	100
Papel e Papelão	122	71
Borracha	151	81
Couros e Peles	199	19
Química	58	18
Farmacêutica e Veterinária	37	22
Perfumaria, Sabões e Velas	177	93
Prods. de Mat. Plásticas	203	92
Têxtil	153	99
Vestuário, Calçados	202	90
Produtos Alimentares	126	94
Bebidas	156	66
Fumo	183	17
Editorial e Gráfica	163	74
Diversos	124	71
Indústria de Transformação	-	56

Fonte: Guimarães/Carvalho/D'Authouguia (1987), Tabela 2, pg. 25.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BALASSA, B. et alii.- The Structure of Protection in Developing Countries. Baltimore, Johns-Hopkins University Press, 1971.
2. BAUMANN, R.-GATT and Brazilian Subsidies to Trade in Goods. Trabalho apresentado no Seminário: "Brazil and the Uruguay Round", São Paulo, FIPE/USP; Rockefeller Foundation, 1987.
3. ---. & MORAIS, J.M.- Alguns Aspectos da Política Tarifária nos Últimos Anos. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 3 (15): 26-37 jan/fev. 1988.
4. CAVES, R.-Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure. The Canadian Journal of Economics, 9 (1): 278-300, May 1976.
5. CORDEN, W.M.-Trade Policies and Economic Welfare. Oxford, Oxford University Press, 1974.
6. GOLDSTEIN, J.-The Political Economy of Trade: Institutions of Protection. American Political Science Review, 80 (1): 161-84, Mar. 1986.
7. GUIMARÃES, E.; CARVALHO, M. & D'AUTHOUGUIA, A.L.-Descrição e Avaliação das Barreiras Não-Tarifárias no Brasil. Rio de Janeiro, FUNCEX, 1988. Mimeo.
8. JOHNSON, H.G.-International Trade and Economic Growth. London, G. Allen & Unwin, 1958.
9. KUME, H. & PATRICIO, J.A.A.-A Reforma Aduaneira Proposta pela CPA: Um Primeiro Passo para a Formulação de uma Política Tarifária. Revista Brasileira de Comércio Exterior, 3 (15): 14-25, jan/fev. 1988.
10. Mc CORD, Norman.-Free Trade: Theory and Practice from Adam Smith to Keynes. Newton Abbot, David & Charles, 1970.
11. MEADE, J.E.-The Theory of International Economic Policy. London, Oxford University Press. v.2.
12. NELSON, D.R.-The Political Structure of the New Protectionism. Washington, D.C., World Bank, 1981. (World Bank Staff Working Paper, 471).

13. PEREIRA, L. Valls.-O Protecionismo dos Países Desenvolvidos e o Acesso de Produtos Brasileiros aos Mercados Externos. Rio de Janeiro, FUNCEX, 1988, Mimeo.
14. STOLPER, W.F. & SAMUELSON, P.A.-Protection and Real Wages. Review of Economic Studies, 9: 58-73, nov. 1941.
15. THARAKAN, P.K.M.: Political Economy of Protection: an Empirical Investigation of the Belgian Case. Stockholm, University of Stockholm, Institute for International Economic Studies, 1979 (Seminar Paper, 134).

PUBLICAÇÕES DO IPLAN

O IPLAN publica regularmente os seguintes tipos de trabalho: Notas para Discussão (ND), Textos para Discussão (TD) e Estudos para o Planejamento (EP), bem como informes de Acompanhamento de Políticas Públicas (APP). As Notas para Discussão, os Textos para Discussão e os informes de Acompanhamento foram, até julho de 1988, publicados sistematicamente, quando então passou-se a adotar numeração seriada, contínua.

ND-1-"Energia: Problemas e Perspectivas", José Cechin, Edmir S. Moita e Otávio Franco, agosto de 1988. 18p.

ND-2-"Trigo: Falta Ampliar a Concorrência entre os Moinhos", Ricardo P. Soares, agosto de 1988. 28p.

ND-3-"Transporte de Carga, Planejamento Energético e Desenvolvimento Regional", Miguel El Afioni, agosto de 1988. 13p.

TD-1-"O GATT e a Política Comercial Brasileira", Renato Baumann, agosto de 1988. 24p.

TD-2-"A Economia Política da Proteção no Brasil e a Rodada Uruguai", Renato Baumann, setembro de 1988. 22p.

APP-1- Análise de Desempenho do Setor Industrial, Janeiro-Junho de 1988, Coordenadoria de Indústria e Tecnologia, setembro, 1988, 41p.

APP-2- Indicadores de Conjuntura - Setor Externo, Coordenadoria de Setor Externo, setembro, 1988, 67p.

APP-3- Acompanhamento do Nível de Emprego e Renda, Coordenadoria de Emprego e Salário, setembro, 1988, 49p.