

## **Princípios para a reformulação da política comercial brasileira**

**Paulo Neuhaus\***

A eliminação gradual dos subsídios à exportação anunciada em 1979 poderá levar, na ausência de uma drástica redução tarifária, a um indesejável viés antiexportação. Sugere-se, pois, uma estratégia alternativa de política comercial, fundamentada na proteção efetiva homogênea aos setores manufatureiros e na eliminação das barreiras não-tarifárias à importação.

Com base na matriz de insumo-produto da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), apresentam-se simulações dos vetores de proteção nominal requeridos, em face de diferentes hipóteses de proteção efetiva homogênea aos setores manufatureiros.

1. Introdução; 2. Premissas; 3. Medidas complementares à reforma tarifária; 4. Metodologia; 5. Análise dos resultados; 6. Implicações Internacionais.

### **1. Introdução**

As recentes medidas de redução gradual dos subsídios à exportação e aceleração do ritmo das minidesvalorizações trouxeram à baila a oportunidade de uma reformulação global da política comercial brasileira, à luz de um consenso generalizado de que a estrutura tarifária já está obsoleta e de que os instrumentos de exportação devem ser racionalizados e adequados à legislação internacional.

As estimativas preliminares de proteção efetiva à manufatura e à extração mineral para 1975, computadas pela Fundação Centro de Estudos do Comércio

\* Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas.

Exterior com base na matriz de relações interindustriais do FIBGE<sup>1</sup> indicaram elevada variabilidade intersetorial dos graus de proteção, o que introduz um elevado componente de ineficiência alocativa.

Por outro lado, a remoção gradual de subsídios à exportação e do depósito prévio na importação, anunciadas recentemente pelo Governo<sup>2</sup>, indicam a convergência da política comercial para a proteção apenas às atividades substituidoras de importação (por meio de um vetor de tarifas essencialmente igual ao vigente antes da crise do petróleo), o que viria a introduzir um viés antiexportação absolutamente indesejável, e até mesmo poderia anular todo o esforço de promoção de exportação empreendido a partir dos últimos anos da década de 60.

Ademais, o estágio atual de industrialização do Brasil e a necessidade de manter a economia aberta e gerar um fluxo crescente de divisas *pari passu* ao desenvolvimento econômico devem levar a uma preocupação das autoridades econômicas com o aumento do grau de competitividade internacional de nossa indústria e com o imperativo de minimizar o custo social de gerar divisas, objetivos que serão assegurados pela liberalização e racionalização da política comercial proposta a seguir.

## 2. Premissas

Partimos do pressuposto de que a sociedade brasileira revela uma preferência pela proteção ao setor industrial como um todo, relativamente ao setor primário e ao setor produtor de bens não-transacionáveis internacionalmente. Esta preferência, que pode ser *racionalizada* intelectualmente com referência aos argumentos tradicionais da *indústria nascente* ou, mais modernamente, tomando a existência de um setor industrial como um *bem público* gerador de satisfação psíquica para a coletividade como um todo, independentemente da satisfação derivada do consumo direto dos produtos industriais<sup>3</sup>, tem sido historicamente revelada no Brasil, pelo menos desde o final do século XIX, por meio de medidas explícitas de promoção industrial, via transferência de recursos oriundos do setor primário.

Admitimos, pois, que até certo ponto toda a indústria brasileira é nascente e que, por outro lado, deve-se evitar a perpetuação de graus exagerados de proteção para que não se recaia no problema do “infante que nunca aprende a caminhar”. Recomendaremos, pois, um grau *uniforme e moderado* de proteção efetiva para todos os setores industriais como objeto para o qual deve convergir a política comercial num prazo razoável (seis anos seriam uma possibilidade, com a vanta-

<sup>1</sup> Neuhaus & Lobato (1978).

<sup>2</sup> As principais modificações introduzidas na política comercial estão listadas em *Conjuntura Econômica*, 33 (3), (mar. 1979).

<sup>3</sup> Veja Johnson (1971); Corden (1974).

gem de coincidir com um período presidencial)<sup>4</sup> partindo do pressuposto de que não existem razões apriorísticas nem evidência empírica suficiente para privilegiar determinados setores relativamente aos demais. Paralelamente, recomendaremos duas medidas de vasto alcance com o mesmo objetivo de racionalização da política comercial:

1. Em primeiro lugar, o completo dismantelamento de barreiras não-tarifárias atualmente empregadas pelo Brasil (reserva de mercado, princípio do *similar nacional*, índices de nacionalização de componentes industriais, restrições quantitativas às importações das empresas públicas etc.). Para se alcançar determinado grau de proteção efetiva à indústria, a tarifa e o subsídio à exportação são instrumentos muito superiores às barreiras não-tarifárias, pois ao contrário das barreiras não-tarifárias, operam de modo impessoal e completamente previsível por meio do sistema de preços, com custo administrativo baixo, com a possibilidade de quantificar precisamente os efeitos sobre a estrutura de preços e sem arbitrariedade administrativa, já que a decisão quanto às quantidades transacionadas recai inteiramente sobre o público.

2. Em segundo lugar, o uso dos bancos federais e estaduais de fomento como o único instrumento legítimo para conceder graus adicionais de proteção a determinadas indústrias nascentes (nos casos onde a análise social de projetos identifique o mérito do pleito). Como na maioria dos casos as *imperfeições do mercado de capitais* são invocadas como o principal motivo de proteção às indústrias nascentes, esta proposta implicaria a correção direta dessa imperfeição, com a vantagem adicional de se garantir uma proteção por prazo limitado (como indica a boa norma no caso de indústrias nascentes), ao contrário das tarifas ou subsídios à exportação exorbitantes, que acabam congeladas por prazo indefinido. Além disso, o crédito subsidiado ficará perfeitamente caracterizado e poderá mesmo ser quantificado nos planos governamentais, explicitando para os diferentes grupos sociais qual é o custo envolvido na proteção industrial.

### 3. Medidas complementares à reforma tarifária

A redução gradual de tarifas e subsídios à exportação, bem como o dismantelamento das barreiras não-tarifárias, requerem uma aceleração das minidesvalorizações acima do ritmo já anunciado no recente pacote de modificações da política comercial, para assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos. O efeito dessas

<sup>4</sup> Como observa Stigler, “durante mais de 100 anos os economistas têm recomendado que um país se encaminhe para o livre-comércio gradualmente por um período de cinco anos, e este período é geralmente alongado quando o protecionismo está em voga”. Veja Stigler (1975), p. 53. Portanto, um período de liberalização de seis anos parece razoável para o caso brasileiro.

desvalorizações adicionais sobre o nível de preços seria reduzido, tendo em vista que o impacto altista seria neutralizado pela própria redução de tarifas, subsídios e barreiras não-tarifárias. Por outro lado, a elevação gradual do câmbio real teria a virtude de promover as exportações de produtos primários que, no novo sistema teriam reduzidos o viés antiexportação, apesar de não terem proteção via tarifas ou subsídios. Ou seja, embora somente a indústria deva ser explicitamente protegida pela política comercial no novo regime aqui sugerido, o setor primário acabaria ficando menos desprotegido do que atualmente, em virtude do ajuste cambial. Recomendar-se-ia, também, que os produtos primários com demandas internacionais relativamente inelásticas fossem objeto de *impostos ótimos de exportação* para explorar o grau de monopólio que possuímos nesses mercados. Trata-se, neste caso, não de criar uma distorção, mas de remover uma distorção porventura preexistente (que é a omissão em explorar devidamente o nosso grau de monopólio).

#### 4. Metodologia

Partindo da definição convencional de proteção efetiva ao setor  $j$  como  $g_j$ , onde,

$$g_j = \frac{\tau_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} \tau_i}{V_j} \quad (1)$$

onde,

$\tau_j$  = proteção nominal (via tarifa ou subsídio) ao produto final;

$\tau_i$  = proteção nominal (via tarifa ou subsídio) aos insumos;

$a_{ij}$  = coeficientes técnicos (de livre-comércio) da matriz insumo-produto;

$V_j$  = valor adicionado de livre-comércio do setor  $j$ ,

podemos descrever o vetor  $G$  de proteção efetiva aos  $n$  setores industriais, em forma matricial, como:

$$[G] = \left[ \frac{1}{V} \right] \cdot [I - A'] \quad [\tau] \quad (2)$$

onde,

$[I]$  = matriz identidade;

$[A']$  = matriz de coeficientes técnicos interindustriais (transposta);

$[\tau]$  = vetor-coluna de proteção nominal aos produtos finais;

$[1/V]$  = matriz-diagonal do inverso do valor adicionado dos setores industriais.

Habitualmente (por exemplo, nas estimativas de proteção efetiva), parte-se do vetor conhecido de proteções nominais  $\tau$  para se chegar ao vetor  $G$  de proteções efetivas. Neste caso, todavia, o problema se inverte pois trata-se de definir qual o vetor de proteções nominais necessário para obter um vetor de proteção efetiva determinado *a priori*. É fácil demonstrar que o vetor  $\tau$  será definido como

$$[\tau] = [I - A']^{-1} \left[ \frac{1}{V} \right]^{-1} [G] \quad (3)$$

De acordo com os princípios expostos, a proteção efetiva à agricultura e à extração mineral seriam definidas como nulas. A seguir, seria fixado um nível de proteção efetiva uniforme para todos os setores manufatureiros que fosse aceitável, em termos de um consenso político doméstico, bem como de sua repercussão junto aos organismos internacionais do tipo General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), dos quais o Brasil é signatário.

Apenas como sugestão, esta proteção efetiva poderia ser fixada como 25% ou 30%, o particular nível escolhido, sendo menos importante do que a adesão ao princípio de uniformidade de proteção aos setores industriais. Obviamente, para cada vetor de proteções efetivas escolhido, a solução do sistema de equações (3) indicará um particular vetor de proteções nominais.

Estes seriam, pois, os valores para os quais iriam convergir, respectivamente, as proteções nominais e efetivas no período de  $n$  anos a ser adotado como horizonte de liberalização. A estratégia intermediária de convergência para a política ora recomendada consistiria no ajustamento linear, durante o período de  $n$  anos, das tarifas e subsídios à exportação de cada setor (envolvendo aumentos ou reduções de alíquotas, conforme o setor), bem como a aceleração das minidesvalorizações, acima do ritmo já anunciado, no grau necessário para equilibrar o balanço de pagamentos.

Na fase de transição para um regime comercial mais liberal, seria desejável facilitar a transferência de fatores de produção dos setores em contração para os setores em expansão, mediante uma *assistência de ajustamento* que reduzisse os custos sociais do processo, especialmente em termos do fator trabalho.

A solução do sistema de equações (3) para obter o vetor de proteções nominais desejado é o primeiro requisito para a reformulação da política comercial, tendo em vista que, ao nível de agregação utilizado, cada setor engloba produtos exportáveis e importáveis. Para que se alcance o objetivo de proteção efetiva homogênea entre os setores manufatureiros (e proteção efetiva nula para a agricultura e extração mineral), a proteção nominal  $\tau$  para determinado produto deveria ser a mesma, independentemente de ser ele exportado ou importado, ou seja, sem discriminação quanto à proteção via subsídios ou tarifas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Portanto,  $\tau_j = t_j$  para o produto importado, e  $\tau_j = s_j$  para o produto exportado.

Na prática, o sistema funcionaria do seguinte modo:

1. Todos os produtos dos diferentes capítulos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM) integrantes do setor industrial  $j$  (conforme a classificação da matriz insumo-produto da FIBGE) teriam uma alíquota tarifária igual a  $\tau_j$ . Caso o produto fosse efetivamente importado, este seria o imposto de importação cobrado, sem quaisquer reduções ou isenções. A única exceção que se poderia abrir ao princípio de uniformidade intra-setorial da tarifa nominal seria para levar em conta as reduções ou isenções tarifárias já negociadas pelo Brasil com seus parceiros comerciais e organizações internacionais (Gatt, Alalc etc.). Neste caso, tomando  $t_j^*$  como a tarifa publicada na TAB para o setor  $j$ , e  $t_j$  como a *verdadeira* tarifa nominal desejada, e conhecido o percentual médio de redução tarifária  $x$  concedido pelos regimes de tributação, aos quais o País está vinculado por convênios internacionais, seria fácil estabelecer a tarifa nominal *aparente*  $t_j^*$  para que, uma vez concedidas as isenções e reduções de praxe internacional, resultasse a tarifa nominal *verdadeira*  $t_j$ . Assim,

$$t_j^* = \frac{t_j}{1 - x}$$

Os valores de  $x$  em cada ano são conhecidos pelas autoridades fazendárias e, para facilidade de implementação da política aduaneira, poder-se-ia estabelecer, para um determinado lapso de tempo (digamos, cinco anos), os valores de  $t_j^*$  em função do valor médio de  $x$  observado no passado recente.

2. Caso o produto do setor  $j$  fosse exportado, ele faria jus a um subsídio da mesma magnitude de  $\tau_j$ , que chamaremos de  $s_j$ , incidente sobre o valor FOB, que seria creditado ao exportador à vista dos comprovantes de embarque da mercadoria.

## 5. Análise dos resultados

Na tabela 1 apresentamos os valores da proteção nominal requeridos pela definição do grau de proteção efetiva igual a 30% para os setores 101 a 301 da matriz da FIBGE, e proteção efetiva nula para os setores 001 e 002.

A escolha do grau de 30% de proteção efetiva ilustra uma situação em que a proteção efetiva média à indústria permaneceria próxima às estimativas obtidas (Neuhaus & Lobato, 1978) para o ano de 1975, reajustando-se, todavia, as proteções aos setores que anteriormente se encontravam acima ou abaixo da média.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> As estimativas de Neuhaus & Lobato (1978) subestimam a verdadeira proteção efetiva em 1975, em virtude da não-inclusão do efeito das barreiras não-tarifárias à importação (foram apenas considerados a tarifa, o depósito prévio nas importações e o subsídio às exportações).

**Tabela 1**  
**Proteções nominais e efetivas observadas e projetadas**

Setores da matriz FIBGE	Proteção efetiva observada (1975) %	Varição necessária na proteção efetiva (pontos) %	Proteção nominal observada (1975) %	Proteção nominal necessária %	Varição necessária na proteção nominal (pontos) %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
001. Extração mineral	- 12,9	12,9	- 10,6	1,4	12,0
002. Extr. combust. minerais	- 0,2	0,2	0,0	0,3	0,3
101. Fabricação cimento	7,7	22,3	8,5	24,6	16,1
102. Fabricação vidro	38,6	- 8,6	31,5	23,9	- 7,6
103. Outros prods. miner. não-metal.	35,1	- 5,1	26,8	26,9	0,1
111. Fabr. ferro aço formas prim.	34,5	- 4,5	14,3	18,9	4,6
112. Fabr. laminados de aço	0,1	29,9	5,4	29,3	23,9
113. Fabr. fundidos ferro e aço	29,3	0,7	23,2	27,1	3,9
114. Metalurgia não-ferrosos	3,8	26,2	4,9	27,8	22,9
115. Fabr. outros metalúrgicos	29,5	0,5	19,6	29,8	10,2
121. Fabr. bombas e motores	25,8	4,2	22,5	21,5	- 1,0
122. Fabr. peças mec. p/máquinas	32,0	- 2,0	24,7	30,0	5,3
123. Fabr. máq. equip. industr.	8,7	21,3	10,3	29,9	19,6
124. Fabr. máq. equip. agric.	27,6	2,4	22,0	27,8	5,8
125. Equip. escritório e uso domést.	31,8	- 1,8	25,4	24,7	- 0,7
126. Fabr. tratores maqs. rodovs.	2,3	27,7	11,5	26,7	15,2
131. Equip. p/energ. elétrica	16,6	13,4	14,9	26,0	11,1
132. Fabr. condutores elétrs.	20,5	9,5	13,2	29,7	16,5
133. Fabr. mat. elétrico	35,4	- 5,4	27,6	31,8	4,2
134. Fabr. aparelhos elétrs.	8,5	21,5	11,6	29,1	17,5
135. Fabr. mat. eletrônico	18,0	12,0	18,9	30,5	11,6
136. Fabr. equip. comunicação	27,3	2,7	23,1	29,1	6,1
141. Fabr. automóveis	63,6	- 33,6	36,9	21,3	- 15,6
142. Fabr. caminhões, ônibus	36,9	- 6,9	27,9	19,7	- 8,2
143. Fabr. peças mec. p/veícs.	35,4	- 5,4	27,1	41,5	14,4
144. Indústria naval	- 1,2	31,2	2,6	29,5	26,9
145. Fabr. veícs. ferrov. outros veícs.	2,4	27,6	6,6	29,8	23,2
151. Indústria de madeira	23,9	6,1	11,1	20,3	9,2
161. Indústria de mobiliário	42,1	- 12,1	31,3	25,2	- 6,1

(conclusão)

Setores da matriz FIBGE	Proteção efetiva observada (1975) %	Variação necessária na proteção efetiva (pontos) %	Proteção nominal observada (1975) %	Proteção nominal necessária %	Variação necessária na proteção nominal (pontos) %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
171. Fabr. celulose, pasta mecânica	0,4	29,6	2,7	17,4	14,7
172. Fabr. papel e papelão	16,0	14,0	12,9	27,1	14,2
173. Fabr. artefatos de papel	86,4	- 56,4	40,8	29,3	- 11,5
181. Indústria da borracha	55,8	- 25,8	35,7	15,5	- 20,2
191. Ind. de couros e peles	35,2	- 5,2	20,9	32,4	11,5
201. Elementos compostos químicos	13,9	16,1	11,7	39,5	27,8
202. Refinaria e petroquímica	5,5	24,5	3,7	34,1	30,4
203. Fabr. derivados carvão mineral	- 1,1	31,1	2,2	33,6	31,4
204. Resinas, fibras art., elastom.	37,4	- 7,4	25,5	8,3	- 17,2
205. Fabr. óleos veg. em bruto	50,1	- 20,1	6,7	34,3	27,6
206. Fabr. pigmentos, tintas, solvs.	80,5	- 50,5	48,8	32,9	- 15,9
207. Fabr. prods. quím. diversos	5,9	24,1	7,9	29,5	21,6
211. Ind. farmacêutica	16,5	13,5	16,7	25,3	8,6
221. Ind. perfum., sabões, velas	44,6	- 14,6	28,6	33,4	4,8
231. Ind. matérias plásticas	114,7	- 84,7	64,0	9,7	- 54,3
241. Benef. mat. têxteis nats.	8,2	21,8	- 3,6	28,7	32,3
242. Fiação, tecel. fibr. artif., sint.	46,7	- 16,7	36,3	32,2	- 4,1
243. Fiação, tecel. fibras nats.	93,5	- 63,5	50,7	30,4	- 20,3
244. Outras inds. têxteis	54,9	- 24,9	37,1	29,4	- 7,7
251. Fabr. artigos de vestuário	35,6	- 5,6	33,6	29,4	- 4,2
252. Fabr. calçados	37,3	- 7,3	30,4	23,1	- 7,3
261. Agroind. alimentar	31,3	- 1,3	3,3	29,3	26,0
262. Refino de açúcar	28,2	1,8	10,0	27,5	17,5
263. Ref. óleos veds., gorduras aliment.	73,4	- 43,4	17,7	28,2	10,5
264. Outras inds. aliment.	56,4	- 26,4	29,1	24,5	- 4,6
271. Ind. bebidas	145,2	- 115,2	72,9	22,0	- 50,9
281. Ind. fumo	- 6,7	36,7	- 4,5	32,0	36,5
291. Ind. editorial e gráfica	12,6	17,4	13,2	31,4	18,2
301. Fabr. produtos diversos	23,1	6,9	20,3	27,1	6,8

Notas:

- (1) Estimativas de proteção efetiva, utilizando a definição Corden de valor adicionado, baseadas em Neuhaus & Lobato (1978). Trata-se de um limite inferior, pois ignoram-se o depósito prévio às importações e as barreiras não-tarifárias.
- (2) Os valores referem-se à diferença entre a proteção efetiva definida como igual a 30% para todos os setores (exceto os 001 a 002, com proteção nula), e os valores da proteção efetiva observados em 1975 - coluna (1).
- (3) Fonte: Neuhaus & Lobato, op. cit.
- (4) Valores resultantes da solução do sistema de equações representado pela expressão (3) do texto, adotada a hipótese de proteção efetiva homogênea igual a 30% para todos os setores, exceto os 001 e 002.
- (5) Diferença entre os valores simulados - coluna (4) - e os valores observados em 1975 - coluna (3).



Tabela 2

Vetores de proteção nominal requeridos para homogeneização  
das proteções efetivas\*  
(%)

Setores da matriz FIBGE	Vetores de proteção nominal resultantes das hipóteses de			
	Proteção efetiva = 15%	Proteção efetiva = 25%	Proteção efetiva = 35%	Proteção efetiva = 45%
001	0,7	1,2	1,7	2,2
002	0,1	0,2	0,3	0,4
101	12,3	20,5	28,8	37,0
102	12,0	19,9	27,9	35,9
103	13,5	22,5	31,4	40,4
111	9,5	15,8	22,1	28,4
112	14,6	24,4	34,2	43,9
113	13,6	22,6	31,7	40,7
114	13,9	23,2	32,4	41,7
115	14,9	24,9	34,8	44,8
121	10,8	17,9	25,1	32,3
122	15,0	25,0	35,0	45,0
123	15,0	24,9	34,9	44,9
124	13,9	23,2	32,5	41,8
125	12,4	20,6	28,8	37,1
126	13,4	22,3	31,2	40,1
131	13,0	21,7	30,4	39,0
132	14,9	24,8	34,7	44,6
133	15,9	26,5	37,1	47,7
134	14,6	24,3	34,0	43,7
135	15,3	25,4	35,6	45,8
136	14,5	24,2	33,9	43,6
141	10,6	17,7	24,8	31,9
142	9,8	16,4	22,9	29,5
143	20,7	34,6	48,4	66,2
144	14,7	24,6	34,4	44,2
145	14,9	24,8	34,7	44,6
151	10,1	16,9	23,6	30,4
161	12,6	21,0	29,4	37,8

(conclusão)

Setores da matriz FIBGE	Vetores de proteção nominal resultantes das hipóteses de			
	Proteção efetiva = 15%	Proteção efetiva = 25%	Proteção efetiva = 35%	Proteção efetiva = 45%
171	8,7	14,5	20,3	26,1
172	13,6	22,6	31,7	40,8
173	14,6	24,4	34,1	43,0
181	11,5	19,2	26,8	34,8
191	7,7	12,9	18,1	28,2
201	16,2	27,0	37,9	48,7
202	19,8	32,9	46,1	59,3
203	17,0	28,4	39,7	51,1
204	16,8	28,0	39,2	50,4
205	4,2	7,0	9,7	12,5
206	17,1	28,5	40,0	51,4
207	16,5	27,5	38,4	49,4
211	14,7	24,6	34,4	44,2
221	12,6	21,0	29,5	37,9
231	16,9	28,2	39,5	50,8
241	4,8	8,0	11,3	14,5
242	14,4	23,9	33,5	43,1
243	16,1	26,9	37,6	48,3
244	15,2	25,3	35,5	45,6
251	14,7	24,5	34,3	44,0
252	14,7	24,5	34,3	44,1
261	11,5	19,2	26,9	34,6
262	14,7	24,4	34,2	44,0
263	13,7	22,9	32,0	41,2
264	14,1	23,5	32,9	42,3
271	12,2	20,4	28,6	36,7
281	11,0	18,3	25,6	33,0
291	16,0	26,7	37,3	48,0
301	15,7	26,1	36,6	47,1

\* Para cada coluna, os vetores resultam da solução do sistema para a obtenção de proteções efetivas idênticas, para todos os setores, ao valor assinalado ao alto da coluna, exceto para os setores 001 e 002, cujas proteções efetivas são definidas como nulas.

Os resultados da coluna (5) (tabela 1) indicam que, para homogeneizar a proteção efetiva à manufatura em 30%, 40 dos 58 setores requerem uma *elevação* da proteção nominal via tarifas e/ou subsídios. Lembramos, porém, que o elenco de medidas sugeridas inclui a eliminação das barreiras não-tarifárias à importação, o que poderia resultar, para alguns setores, em redução da verdadeira proteção nominal, não obstante o aumento do componente de proteção via tarifas/subsídios.

Dentre os 18 setores que requerem uma redução da proteção nominal predominam indústrias tradicionais como: mobiliário; artefatos de papel; borracha; fiação e tecelagem; têxteis; vestuários; calçados; alimentos e bebidas, bem como aparecem alguns setores modernos tais como automóveis; caminhões e ônibus; bombas e motores; máquinas e equipamentos para escritório e uso doméstico.

Na tabela 2 indicamos as variações requeridas na proteção nominal sob as hipóteses de homogeneização da proteção efetiva aos manufaturados nos graus, respectivamente, de 15%, 25%, 35% e 45% (em todos estes casos a proteção efetiva aos setores 001 e 002 é definida como nula).

A tabela 3 sintetiza a direção dos reajustes de proteção nominal requeridos para as diversas hipóteses de proteção efetiva consideradas.

Tabela 3  
Simulação de variações na proteção nominal

N.º de setores que necessitariam	Proteção efetiva definida como:				
	15%	25%	30%	35%	45%
Aumento de proteção nominal	22	36	40	45	53
Redução de proteção nominal	36	22	18	13	5
Total	58	58	58	58	58

Observe-se que, na versão inicial da matriz da FIBGE utilizada neste artigo, a agricultura aparece apenas como insumo dos setores industriais, mas não é destacada como setor produtor final. Adotou-se, pois, nessa etapa, a hipótese de proteção *nominal* nula à agricultura, o que implica a *taxação* efetiva deste setor (já que ele se utiliza de insumos protegidos) e viola as premissas teóricas (item 2), inicialmente postuladas neste trabalho.

Entretanto, a nova versão da matriz de insumo-produto da FIBGE, lançada quando este artigo já estava em fase de publicação, considera a agricultura como setor final, possibilitando, pois, a reformulação das estimativas aqui apresentadas

de modo a adequá-las às premissas teóricas, ou seja, tornando nula (mas não negativa) a proteção à agricultura e aos demais setores primários.

## 6. Implicações internacionais

Os acordos internacionais de política comercial do tipo Gatt consagram uma assimetria de tratamento entre importações e exportações, na medida em que aceitam como normal um grau (moderado) de proteção às importações, mas rejeitam, em princípio, qualquer subsídio à exportação (não obstante as qualificações que possam advir deste princípio em função do código de subsídios ora em negociações no *Tokyo Round* do Gatt). Esta assimetria se deve ao viés a favor dos produtores subjacente aos estatutos do Gatt, e parece-nos muito esclarecedora a análise de Baldwin sobre a origem deste problema:

"On the basis of economic efficiency criteria, taxes and subsidies on imports and exports all have the same type of distorting effect . . . Consequently, in terms of the economic objective of achieving an efficient allocation of world resources, one would expect the Gatt to have one statement recommending the elimination of all direct trade taxes and subsidies. However, this is not the case. Export subsidies are banned outright as of a particular date (article XVI), while import and export taxes are to be reduced only gradually . . . The rationale for these differences rests on the political nature of the Gatt and the economic forces that shape political objectives. The 1930s experience with export subsidies as well as with competitive devaluation, which has the effect of a general export subsidy and import surcharge, apparently convinced the Gatt founders that export subsidies exacerbate international political tensions and should be eliminated. Though consumers in the importing country gain from export subsidization by other nations, domestic-producer groups in the importing countries are forced to curtail output and incur a produce-surplus loss. The greater ability of these latter groups to make their views the determining ones in national policy is what increases the likelihood of increased international tensions as various counter restrictions or subsidies are urged on the government of the country receiving the subsidized goods."<sup>7</sup>

Essa assimetria talvez seja pouco importante para os países industrializados com elevado grau de abertura de suas economias, virtual liberdade de comércio e de movimento de capitais e longa tradição exportadora. Entretanto, para países no estágio de desenvolvimento do Brasil, com um perfil industrial resultante de várias décadas de ativa substituição de importações, e onde a atividade exportadora ainda é uma *planta frágil* nutrida cuidadosamente por incentivos governamentais, seria altamente recomendável que o Gatt e outros organismos assemelhados reconhecessem a validade de proteção industrial sem discriminação entre substituição

<sup>7</sup> Baldwin (1978), p. 6-7.

de importações ou promoção de exportações, ou seja, que os subsídios *moderados* à exportação sejam considerados como tão legítimos quanto as tarifas *moderadas* no caso dos países em desenvolvimento. Esta colocação se fundamenta na idéia de minimização do custo social de geração de divisas, pois se colocarmos em ordem crescente os setores em função do seu custo de gerar divisas, certamente verificaremos que, para gerar certo montante *ótimo* de divisas, deverão ser recrutados tanto setores substituidores de importações como setores promotores de exportação.

O que se deve evitar, certamente, é que se desmantele o sistema de subsídios à exportação (ou que ele seja substituído por medidas disfarçadas de difícil percepção e/ou mensuração internacional, porém altamente distorcidas) e se acabe preservando uma estrutura obsoleta e ineficiente de proteção tarifária, em cujo caso estaríamos desfazendo lentamente todo o esforço de promoção de exportação dos últimos anos.

Caso se revele completamente inviável a aceitação da validade dos subsídios à exportação em foros internacionais, recomendaríamos então uma política comercial formalmente diferente, mas que alcançaria, em termos econômicos, resultados semelhantes aos do sistema ora proposto. Este sistema alternativo consistiria numa redução drástica de tarifas, que seriam homogeneizadas numa faixa de 5% a 10%, apenas para finalidade de arrecadação fiscal e de barganhas internacionais de política comercial, na eliminação completa dos subsídios à exportação, e na instituição de um sistema de taxas duplas de câmbio, respectivamente, para o setor primário (que se deseja desprotegido), e para o setor industrial (que será protegido relativamente ao setor primário). As transações de serviços e capitais seriam feitas ao mesmo câmbio que as transações em bens industriais.

Este seria um sistema *second-best* relativamente à alternativa de proteção efetiva uniforme da indústria via tarifas e subsídios, já que persistiria um certo viés antiexportação devido à sobrevivência das tarifas. Todavia, caso a alternativa seja (como parece ser a estratégia governamental anunciada recentemente) manter tarifas altas e eliminar os subsídios à exportação, seria preferível partir para um sistema de taxas duplas de câmbio, como mal menor.

## Abstract

The gradual removal of export subsidies announced in 1979 may lead, in the absence of a drastic tariff cut, to an undersizable anti-export bias. An alternative target of commercial policy is, thus, suggested in this paper, based on granting homogeneous effective protection to all manufacturing sectors and phasing out the structure of non-tariff barriers to imports.

A set of vectors of nominal protection required under different degrees of homogeneous effective protection to manufacturing is estimated using the input-output matrix of FIBGE.

## Bibliografia

- Baldwin, Robert E. *The Economics of the Gatt*. Washington, 1978. mimeogr.
- Corden, W. M. *Trade Policy and economic welfare*. Oxford, Clarendon Press, 1974.
- FIBGE. *Matriz de relações interindustriais: versão preliminar restrita às indústrias de transformação e extrativa mineral*. Rio de Janeiro, 1976.
- . *Matriz de relações intersetoriais – Brasil 1970*. Rio de Janeiro, 1979.
- Johnson, Harry G. *Aspects of the theory of tariffs*. Londres, Allen & Unwin, 1971.
- Neuhaus, Paulo & Lobato, Helenamaria. *Proteção efetiva à indústria no Brasil, 1973-1975*. (Versão preliminar). Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1978. mimeogr.
- Stiglitz, George. *The Citizen and the state. Essays on regulation*. University of Chicago Press, 1975.