

Thiago Veiga Marzagão

**Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise  
econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena**

Brasília  
2007

Thiago Veiga Marzagão

## **Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho.

Brasília  
2007

Thiago Veiga Marzagão  
**Lobby e protecionismo no Brasil (2001-2005): uma análise econométrica à luz da Teoria da Proteção Endógena**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília  
(orientador)

---

Prof. Dr. Eduardo José Viola  
Instituto de Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Honório Kume  
Diretoria de Estudos Macroeconômicos  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Data de aprovação:                    de                    de                    .

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Carlos Pio, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sou grato pela disposição em me orientar na realização deste trabalho e pela sua contribuição para a minha formação intelectual. Foi um privilégio poder contar com sua experiência na área de economia política, com seu espírito crítico e com sua permanente disposição para o diálogo franco e objetivo. Ainda como aluno de graduação, fui motivado por suas aulas a estudar como os grupos de interesse conseguem influenciar as decisões públicas em seu favor e como as instituições vigentes podem facilitar ou dificultar essa captura. O interesse nesse tema condicionaria, mais tarde, minhas escolhas profissionais e acadêmicas. Minha dívida com o professor Pio se estende, portanto, muito além desta pesquisa.

O professor Bernardo Mueller, do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, prestou fundamental auxílio na parte quantitativa, analisando criticamente a sustentação teórica dos modelos e a adequação das ferramentas econométricas. O professor Honório Kume, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, revisou o projeto de pesquisa inicial e fez observações importantes sobre a forma de construção de algumas variáveis. Os professores Eduardo Viola e Antonio Jorge, ambos do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, participaram da banca examinadora do projeto de pesquisa e fizeram várias e relevantes sugestões quanto à parte qualitativa do trabalho.

Vera Malta, Secretária-Adjunta de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, deu-me a oportunidade de participar da formulação da política comercial brasileira. Graças a essa oportunidade profissional, pude conhecer quais os atores (públicos e privados) mais relevantes, como esses atores interagem entre si e como, finalmente, chegam a decisões sobre quais setores da economia serão protegidos, em que medida e por quais meios. Para além disso, Vera sempre esteve disponível para conversar sobre o tema e, nessas conversas, compartilhou comigo sua vasta experiência profissional na área de comércio exterior e me encorajou a seguir adiante na pesquisa.

Meus pais me encorajaram desde o começo, torceram por mim e permitiram que eu chegasse até aqui.

Naturalmente, todas as opiniões, erros e omissões deste trabalho são de minha inteira responsabilidade.

## RESUMO

Os objetivos deste trabalho são: (i) explicar por que os diferentes setores da economia brasileira gozam de diferentes níveis de proteção comercial; e (ii) explicar como as demandas setoriais por proteção são mediadas pelas instituições vigentes. Quanto ao primeiro objetivo, a hipótese testada é a de que os níveis de proteção são diferentes porque os setores diferem entre si em sua demanda por proteção e em sua capacidade de pressionar o governo a atender essa demanda. Quanto ao segundo ponto, não há hipóteses *a priori*; pretende-se apenas, de forma exploratória, identificar quais instituições são mais permeáveis à atuação de *lobbies* protecionistas. O referencial teórico é a Teoria da Proteção Endógena, para a qual a proteção é um bem transacionado entre políticos (ofertantes) e produtores domésticos (demandantes). O método utilizado é a análise de regressão. As variáveis dependentes medem o nível de proteção comercial obtido pelos diferentes setores da economia brasileira em diferentes contextos institucionais. As variáveis independentes medem a demanda por proteção e a capacidade de organização desses setores. Em cada modelo os regressores são os mesmos, de modo que os diferentes resultados possam ser atribuídos aos diferentes contextos institucionais analisados. Esses resultados não permitem concluir que a demanda por proteção e a capacidade de pressionar o governo sejam os principais determinantes da estrutura de proteção vigente no Brasil. Certas configurações institucionais parecem conferir ao governo algum grau de autonomia decisória, o que lhe permite (em alguma medida) resistir a pressões setoriais. Em termos concretos, os resultados das regressões sugerem que a política comercial é mais condicionada pela atuação de grupos de interesse quando: (i) há canais explícitos de comunicação público-privado; (ii) o órgão que coordena o processo decisório tem sua atuação orientada por crenças protecionistas; e (iii) o processo decisório envolve não apenas o Brasil mas os demais países-membros do Mercosul.

Palavras-chave: Política comercial. Grupos de interesse. Protecionismo.

## ABSTRACT

This work attempts to: (i) explain why the different industries of Brazilian economy enjoy different degrees of trade protection; and (ii) explain how sectoral demands for protection are mediated by prevailing institutions. As regards the first point, the hypothesis under test is that protection degrees vary because industries differ in the amount of protection they demand and in their ability to compel government to meet that demand. As for the second point, there are no *ex ante* hypothesis; we just intend to identify, using an exploratory approach, what institutions are more amenable to pressure from protectionist lobbies. The theoretical framework is the Endogenous Protection Theory, which treats protection as a commodity transacted between politicians (suppliers) and domestic producers (demanders). The method applied is regression analysis. The response variables measure the amount of trade protection received by each Brazilian industry across different institutional frameworks. The explanatory variables measure these industries' demand for protection and organizational capability. Regressors are the same across models so the different results can be ascribed to the different institutional frameworks. These results do not allow us to conclude that protection demand and ability to press government are the main explanations for Brazil's protection structure. Certain institutional frameworks seem to allow government a degree of decisional autonomy, so government is able to resist (to some extent) sectoral pressures. In concret terms, regressions' results suggest that trade policy is more constrained by interest groups when: (i) there are explicit channels of public-private communication; (ii) the state department coordinating the decisionmaking process is guided by protectionist beliefs; and (iii) the decisionmaking process comprehends not only Brazil but also the other Mercosur' member states.

Keywords: Trade policy. Interest groups. Protectionism.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1.1 Objetivos e metodologia</b> .....	9
<b>1.2 Justificativa da relevância do tema</b> .....	9
<b>1.3 Estrutura do trabalho</b> .....	11
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	13
<b>2.1 Comércio internacional: modelos de análise e efeitos distributivos</b> .....	13
2.1.1 O MODELO RICARDIANO .....	13
2.1.2 O MODELO DOS FATORES ESPECÍFICOS .....	14
2.1.3 O MODELO HECKSHER-OHLIN .....	15
2.1.4 BARREIRAS COMERCIAIS: TIPOS E EFEITOS .....	16
<b>2.2 A Teoria da Proteção Endógena</b> .....	19
<b>2.3 Explicações alternativas para o protecionismo</b> .....	27
<b>2.4 Conclusão</b> .....	31
<b>3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA</b> .....	33
<b>3.1 Processo decisório, distribuição de competências e orientações ideológicas</b> .....	33
<b>3.2 Tarifas de importação e negociações comerciais</b> .....	41
3.2.1 O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO .....	42
3.2.2 ALCA E MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA .....	46
<b>3.3 Conclusão</b> .....	52
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	57
<b>4.1 Construção das variáveis dependentes</b> .....	59
4.1.1 TEC5 .....	59
4.1.2 LIST .....	60
4.1.3 ALC1 .....	60
4.1.4 ALC2 .....	61
4.1.5 UE1A .....	61
4.1.6 UE1B .....	62
4.1.7 UE4A .....	62
4.1.8 UE4B .....	63
<b>4.2 Construção das variáveis independentes</b> .....	64
4.2.1 FIRM .....	66
4.2.2 CONC .....	67
4.2.3 TRAB .....	69
4.2.4 INST .....	70
<b>5 RESULTADOS</b> .....	73
<b>5.1 Apresentação dos resultados</b> .....	73
<b>5.2 Interpretação dos resultados</b> .....	77
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	85
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	91
<b>APÊNDICE A</b> .....	101
<b>APÊNDICE B</b> .....	103

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Objetivos e metodologia

Os objetivos deste trabalho são: (i) explicar por que os diferentes setores da economia brasileira gozam de diferentes níveis de proteção comercial; e (ii) explicar como as demandas setoriais por proteção são mediadas pelas instituições vigentes. Quanto ao primeiro objetivo, a hipótese testada é a de que os níveis de proteção são diferentes porque os setores diferem entre si em sua demanda por proteção e em sua capacidade de pressionar o governo a atender essa demanda. Quanto ao segundo ponto, não há hipóteses *a priori*; pretende-se apenas, de forma exploratória, identificar quais instituições são mais permeáveis à atuação de *lobbies* protecionistas.

A metodologia será detalhada no capítulo 4. A principal ferramenta utilizada é a análise de regressão. As variáveis dependentes medem o nível de proteção comercial obtido pelos diferentes setores da economia brasileira em diferentes contextos institucionais. As variáveis independentes medem a demanda por proteção e a capacidade de organização desses setores. Em cada modelo os regressores são os mesmos, de modo que os diferentes resultados possam ser atribuídos aos diferentes contextos institucionais analisados.

## 1.2 Justificativa da relevância do tema

Não obstante os ganhos do comércio serem conhecidos desde a publicação de "Princípios de economia política e tributação" por David Ricardo, em 1817, o Brasil é um país de economia bastante fechada ao comércio internacional. A Tabela 1, abaixo, mostra que a participação do comércio internacional no Produto Interno Bruto brasileiro, de 24,66%, é substancialmente inferior à média das 15 maiores economias do mundo, que é de 44,43%. O mesmo se dá com a participação do Brasil nos fluxos de comércio internacionais, dos quais o país responde por 0,92%, contra uma média de 3,98% das 15 maiores economias (sendo que a Coreia do Sul, com um PIB inferior ao do Brasil, é responsável por parcela quase três vezes maior do comércio internacional).

**Tabela 1 - Integração das 15 maiores economias ao comércio internacional (2005)**

PIB (ranking)	País	PIB (US\$ milhões)	Comércio / PIB (%)	País / comércio mundial (%)
1	EUA	12.455.068	21,16	12,42
2	Japão	4.505.912	24,63	5,23
3	Alemanha	2.781.900	62,67	8,21
4	China	2.228.862	63,79	6,70
5	Reino Unido	2.192.553	40,72	4,20
6	França	2.110.185	45,39	4,51
7	Itália	1.723.044	43,35	3,52
8	Espanha	1.123.691	41,47	2,19
9	Canadá	1.115.192	60,89	3,20
<b>10</b>	<b>Brasil</b>	<b>794.098</b>	<b>24,66</b>	<b>0,92</b>
11	Coréia do Sul	787.624	69,27	2,57
12	Índia	785.468	29,27	1,08
13	México	768.438	57,95	2,09
14	Rússia	763.720	48,29	1,73
15	Austrália	700.672	32,98	1,08

Fontes: *World Development Indicators* (banco de dados do Banco Mundial) e *International Trade Statistics 2006* (publicação anual da Organização Mundial do Comércio), Tabela I.5.

Dentre as principais razões para essa pouca inserção econômica do Brasil está, provavelmente, a atuação de grupos de interesse junto ao governo no sentido de obter e/ou manter proteção comercial, especialmente na forma de alíquotas de importação.<sup>1</sup> A atuação desses grupos resulta, portanto, em sério entrave ao desenvolvimento do país, na medida em que as restrições comerciais impostas ensejam distorções alocativas e inibem o crescimento da produtividade da economia.

A atuação dos grupos de interesse é nociva para a economia mesmo quando não é bem-sucedida, pois recursos que poderiam ser empregados produtivamente – em aquisição e/ou desenvolvimento de tecnologias, contratação de trabalhadores, etc. – são utilizados no custeio das atividades de *lobby*, como deslocamentos para a capital do país, contratação de escritórios especializados e suborno a autoridades (KRUEGER, 1974). A possibilidade de obter favores especiais do governo desloca parte dos indivíduos empreendedores do país para atividades que nada agregam ao produto nacional. Um bom engenheiro pode se dedicar ao aperfeiçoamento de métodos de produção – o que aumenta a produtividade das empresas beneficiadas pela nova técnica e reduz preços para os consumidores finais – ou à redação de petições ao governo em nome de uma empresa ou setor da economia, com vistas a obter determinada benesse estatal. No primeiro caso, o produto nacional aumenta; no segundo, o produto nacional fica estagnado ou diminui (BAUMOL, 1990).<sup>2</sup>

Apesar de sua relevância, a atuação dos grupos de interesse na arena comercial é um tema negligenciado pela academia brasileira. Uma busca nos principais periódicos sobre Relações Internacionais, Ciência Política e Economia<sup>3</sup> retorna, para o período 1996-2006,

apenas quatro artigos sobre o papel dos grupos de interesse na formulação da política comercial.<sup>4</sup> Paradoxalmente, nos Estados Unidos – país bem menos protegido que o Brasil – os artigos sobre o tema contam-se às centenas e se subdividem em várias categorias, como a influência dos *lobbies* nas rodadas de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC), nas negociações bilaterais e regionais, na aplicação de medidas de defesa comercial, na criação de barreiras técnicas, etc. Esse paradoxo talvez se explique, em parte, por uma visão algo benévola da academia brasileira sobre a participação dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas. O que nos Estados Unidos é chamado de captura, *lobby*, *rent-seeking*, *tariff-seeking* e “*protection for sale*”<sup>5</sup> aqui é tomado por “participação da sociedade no processo decisório” e visto como sinônimo de democracia; não sendo considerado um problema, não recebe a devida atenção da comunidade acadêmica.<sup>6</sup> Essa visão benévola desconsidera que, para o indivíduo comum, os custos de informar-se sobre a política comercial superam em muito os possíveis benefícios, sendo ilusório esperar que “a sociedade” como um todo se faça representar em câmaras setoriais ou instituições congêneres. Submeter a política comercial à influência de alguns não significa submetê-la ao escrutínio de toda a sociedade; pelo contrário, significa sujeitar o interesse da sociedade como um todo ao interesse de grupos específicos (DOWNS, 1999, p. 273-274; FRANCO, 2003).

### **1.3 Estrutura do trabalho**

Esta dissertação se divide em seis capítulos, dos quais esta introdução é o primeiro. No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico que fundamenta a análise. No terceiro capítulo há uma apresentação dos aspectos institucionais da política comercial brasileira – quais os órgãos governamentais responsáveis por sua elaboração, como se dá o processo decisório, quais os mecanismos de interação público-privado existentes, quais os principais instrumentos de política comercial utilizados no Brasil e quais desses instrumentos serão objeto de análise no restante do trabalho. No quarto capítulo apresenta-se a metodologia utilizada, descrevendo-se a construção das variáveis e justificando-se a especificação escolhida. Embora seja mais usual inserir o capítulo metodológico logo após o referencial teórico, as variáveis utilizadas serão melhor compreendidas após a apresentação dos aspectos institucionais da política comercial brasileira. No quinto capítulo os resultados das regressões são apresentados e interpretados. Por fim, no sexto capítulo são apresentadas as conclusões.

- 
- <sup>1</sup> A literatura especializada aponta para outros fatores – tais como o papel das idéias e crenças dos decisores –, que não serão analisados em profundidade neste trabalho.
- <sup>2</sup> Uma interessante demonstração empírica do argumento de Baumol está em Brock, Magee e Young (1989, p. 111-121), onde se encontra forte correlação negativa entre a proporção de advogados na sociedade e o PIB *per capita* de um dado conjunto de países. A proporção de advogados, nesse caso, é uma *proxy* para a quantidade de *rent-seeking* existente no país.
- <sup>3</sup> Contexto Internacional, Revista Brasileira de Política Internacional, Dados - Revista de Ciências Sociais, Revista Brasileira de Economia, Revista de Economia Política e Revista Brasileira de Econometria.
- <sup>4</sup> Esses quatro exemplos são Araújo Jr. (1998), Santana (2001), Carvalho (2003) e Colisete e Menezes (2004).
- <sup>5</sup> “*Protection for sale*” é o título de um artigo seminal sobre o tema (GROSSMAN; HELPMAN, 1994).
- <sup>6</sup> Diniz (2000), por exemplo, defende a discussão da política econômica em câmaras setoriais tripartites (que reúnem burocratas, empresários e trabalhadores). Lima (2000), Lima e Santos (2001) e Lima e Hirst (2002) advogam que a política externa deveria estar sujeita a controle *ex ante* pelo Congresso Nacional (o qual certamente canalizaria toda sorte de *lobbies* protecionistas e limitaria ainda mais as tentativas de liberalização comercial). A defesa da participação dos grupos de interesse na formulação de políticas parece derivar, em alguma medida, do conceito de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*) proposto por Evans (1997). O conceito de “autonomia inserida” refere-se a contextos em que o Estado formula e implementa suas políticas em cooperação com os agentes privados mas, ao mesmo tempo, goza de autonomia decisória e capacidade coercitiva para perseguir seus objetivos. Segundo Evans, esse equilíbrio entre autonomia e inserção favorece a implementação de políticas industriais bem-sucedidas e ajuda a explicar por que alguns países (como a Coreia do Sul) desenvolveram-se significativamente a partir dos anos 1970.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico adotado no presente trabalho. Preliminarmente, na seção 2.1, serão apresentados os três principais modelos do comércio internacional: o modelo ricardiano, o modelo dos fatores específicos e o modelo Hecksher-Ohlin.<sup>1</sup> Esses modelos mostram as conseqüências redistributivas do comércio internacional e, dessa forma, nos permitem compreender melhor a Teoria da Proteção Endógena, apresentada na seção 2.2. A Teoria da Proteção Endógena trata da captura da política comercial por interesses particulares e, na seção 2.2, serão apresentados seus fundamentos, suas principais vertentes, suas limitações e os trabalhos mais representativos. Em 2.3 serão discutidas algumas explicações alternativas para o protecionismo.

### 2.1 Comércio internacional: modelos de análise e efeitos distributivos

Na ausência de comércio internacional, cada país precisa produzir tudo o que consome. O comércio, porém, permite que cada país possa se especializar em determinadas atividades, o que aumenta a oferta total de bens. Para explicar esse fenômeno, há três modelos principais: o modelo ricardiano, o modelo dos fatores específicos e o modelo Hecksher-Ohlin (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 7-89).

#### 2.1.1 O MODELO RICARDIANO

No modelo ricardiano (RICARDO, 1821) há apenas um único fator de produção – o trabalho –, cuja produtividade varia entre diferentes países e entre diferentes setores de um mesmo país. O custo de produção de um bem, quando medido em horas de trabalho, é chamado de custo absoluto. Quando um país pode produzir determinado bem utilizando menos horas de trabalho do que outro, diz-se que tem uma vantagem absoluta na produção desse bem, relativamente ao outro país. Já o custo de produção de um bem, quando medido em termos dos outros bens que poderiam ser produzidos com as mesmas horas de trabalho, é

chamado de custo de oportunidade. Quando um país pode produzir um bem a um custo de oportunidade menor do que outro, diz-se que tem uma vantagem comparativa na produção desse bem, relativamente ao outro país.

A distinção entre vantagem absoluta e comparativa é fundamental, pois são as vantagens comparativas (e não as absolutas) que explicam os padrões de comércio internacional. Para ilustrar por que isso acontece, pode-se imaginar um cenário onde existam apenas dois países – A e B – e dois produtos – alimentos e manufaturas. O país A é mais produtivo que B em ambos os produtos, i.e., precisa de menos horas de trabalho para produzir tanto alimentos quanto manufaturas. Tem, portanto, vantagem absoluta nos dois casos. A diferença de produtividade entre A e B, contudo, é maior na fabricação de alimentos do que na de manufaturas. Em outras palavras, o custo de oportunidade da produção de alimentos, medido em termos de manufaturas, é maior para o país B do que para o país A. Nesse caso, a produção total tanto de alimentos quanto de manufaturas será maior se A se especializar em alimentos e B se especializar em manufaturas. Além disso, a capacidade de consumo dos dois bens em ambos os países tende a crescer com a especialização. O conceito de vantagens comparativas mostra, portanto, que o comércio é vantajoso mesmo quando um país é capaz de produzir tudo o que o outro produz a um menor custo absoluto. Da mesma forma, o comércio é mais vantajoso também para o país que tem desvantagem absoluta na produção dos dois bens.

### 2.1.2 O MODELO DOS FATORES ESPECÍFICOS

O modelo ricardiano negligencia a existência de outros fatores de produção e a possibilidade de que alguns indivíduos sejam prejudicados pela liberalização/intensificação do comércio. Como o modelo considera o trabalho um fator móvel, os trabalhadores poderiam simplesmente migrar dos setores em contração para os setores em expansão (após iniciada a tendência à especialização). Essas lacunas são preenchidas no modelo dos fatores específicos, no qual há três fatores de produção: terra, capital e trabalho, sendo que o uso dos dois primeiros é específico a determinados setores e o último é utilizado em todos os setores (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 27-48).<sup>2</sup> Para ilustrar esse modelo, pode-se imaginar novamente dois países – A e B – e dois produtos – alimentos e manufaturas. Alimentos são produzidos utilizando-se terra e trabalho e manufaturas são produzidas utilizando-se capital e

trabalho. Ambos os países têm a mesma oferta de trabalho, mas o país A tem uma razão capital/terra maior que a do país B. Ou seja, A dispõe de mais capital que terra, relativamente ao país B. Dada essa dotação de fatores, o custo de oportunidade da produção de manufaturas, medido em termos de alimentos, é menor no país A do que no país B. Num cenário de autarquia, cada país produz ambos os bens mas o país A produz uma razão manufaturas/alimentos maior que a do país B. Assim como no modelo ricardiano, são os diferentes custos de oportunidade que conferem aos países suas diferentes vantagens comparativas: em ambos os casos, diferentes custos de oportunidade transformam-se em diferentes preços relativos. A diferença é que para Ricardo os custos de oportunidade derivam da produtividade da força de trabalho, enquanto no modelo dos fatores específicos os custos de oportunidade derivam da dotação de fatores.

Quando os dois países passam a fazer comércio entre si, o preço das manufaturas tende a aumentar no país A e a diminuir no país B, ocorrendo o inverso com o preço dos alimentos. Desse modo, em cada país os proprietários do fator específico do setor exportador sairão ganhando e os proprietários do fator específico do setor que sofre a concorrência de importações sairão perdendo. No país A, o aumento do preço das manufaturas induzirá um aumento da oferta desses bens. Esse setor tenderá a absorver trabalhadores antes empregados na produção de alimentos (cujas demanda por trabalho cai à medida que as importações aumentam). Com mais trabalhadores por unidade de capital, o produto marginal do trabalho cai e, por essa razão, o aumento do salário é inferior ao aumento do preço das manufaturas, embora superior ao aumento do preço dos alimentos. O resultado líquido para os trabalhadores depende de seu padrão de consumo. O resultado líquido para os proprietários de capital é positivo: os salários reais diminuíram, aumentando seus lucros, e seu poder de compra em termos de alimentos aumentou. O resultado líquido para os proprietários de terra é negativo: os salários reais aumentaram, diminuindo seus lucros, e seu poder de compra em termos de manufaturas diminuiu. No país B, relativamente abundante em terra, ocorre o inverso (proprietários de capital ganham e proprietários de terra perdem).

### 2.1.3 O MODELO HECKSHER-OHLIN

Assim como o modelo dos fatores específicos, o modelo Heckscher-Ohlin (OHLIN, 1967) assume a existência de três fatores – terra, capital e trabalho – e que cada bem é

produzido a partir de dois fatores. A diferença é que, no modelo Hecksher-Ohlin, não há fatores específicos: dois bens distintos podem ter sido produzidos com os mesmos fatores. O que distingue ambos os bens é a proporção em que cada fator foi utilizado na sua produção. Para ilustrar o modelo, pode-se novamente imaginar dois países – A e B – e dois produtos – alimentos e manufaturas. Ambos os bens são produzidos a partir de terra e trabalho, mas no caso dos alimentos a razão terra/trabalho é maior do que no caso das manufaturas.<sup>3</sup> O país A, por seu turno, tem uma razão terra/trabalho maior que a do país B. Dado esse cenário, o custo de oportunidade da produção de manufaturas, medido em termos de alimentos, é menor no país B do que no país A. Num cenário de autarquia, cada país produz ambos os bens mas o país B produz uma razão manufaturas/alimentos maior que a do país A.

Quando os dois países passam a fazer comércio entre si, o preço das manufaturas tende a aumentar no país B e a diminuir no país A, ocorrendo o inverso com o preço dos alimentos. No país B, a remuneração do fator utilizado mais intensivamente na produção de manufaturas (ou seja, o trabalho) aumenta em relação à remuneração do fator utilizado menos intensivamente (a terra). Em resposta, os produtores de ambos os bens – alimentos e manufaturas – substituem trabalho por terra, aumentando a razão terra/trabalho. Com menos trabalhadores por unidade de terra, o produto marginal do trabalho aumenta e o produto marginal da terra diminui. Como os fatores são remunerados por seu produto marginal, a renda real do trabalho aumenta e a renda real da terra diminui. No país A, relativamente abundante em terra, observa-se o oposto: a renda real do trabalho diminui e a renda real da terra aumenta.

#### 2.1.4 BARREIRAS COMERCIAIS: TIPOS E EFEITOS

O modelo dos fatores específicos e o modelo Hecksher-Ohlin capturam os conflitos distributivos decorrentes do comércio internacional. Esses modelos mostram que embora o comércio possa aumentar a produção de todos os bens – e assim expandir a fronteira de possibilidades de produção –, alguns grupos podem ser prejudicados, especialmente no curto prazo. Esses grupos têm forte incentivo a tentar influenciar a política comercial para evitar que seus respectivos setores de atuação sejam expostos à competição estrangeira. Para tanto, pleitearão o estabelecimento de barreiras à importação, tais como:

(i) tarifas alfandegárias, que são tributos incidentes sobre as mercadorias que entram no país. Podem ser específicas ou *ad valorem*. As tarifas específicas são um valor fixo estabelecido sobre determinada quantidade de produto – e.g., dez dólares por tonelada de arroz, mil dólares por automóvel de passeio, etc. As tarifas *ad valorem* são percentuais do valor do produto – 10% sobre o valor das importações de bebidas alcoólicas, por exemplo. As tarifas *ad valorem* e específicas podem ser combinadas entre si de diferentes formas. Por exemplo, podem ser aplicadas concomitantemente (tributando-se a importação em um percentual de seu preço declarado e em um valor específico por unidades do produto) ou alternadamente (calcula-se o valor a pagar com base em uma tarifa *ad valorem* e em uma tarifa específica e cobra-se o maior valor). Permitem também variações, como o estabelecimento de alíquotas diferenciadas (*ad valorem* ou específicas) para um mesmo produto, dependendo do preço declarado (mecanismo conhecido como “banda de preços”). A proteção conferida pelas tarifas específicas varia de acordo com o preço da mercadoria: a proteção aumenta quando o preço diminui e vice-versa. Por essa razão, as tarifas *ad valorem* conferem maior previsibilidade e transparência à política comercial;

(ii) quotas, que são limitações quantitativas à entrada de mercadorias no país – por exemplo, mil toneladas anuais de tabaco ou cinco toneladas mensais de trigo. As quotas precisam ser distribuídas entre os interessados em importar o produto em questão. Essa distribuição pode ser feita de forma discricionária, por sorteio ou por leilão. Em alguns casos as quotas são entregues à administração dos países exportadores. Assim como ocorre com as tarifas específicas, a proteção conferida pelas quotas varia de acordo com a demanda: quando esta sobe, a proteção aumenta e vice-versa;

(iii) quotas tarifárias, que são uma combinação dos dois instrumentos anteriores. Nesse caso, estabelece-se uma tarifa a ser aplicada às importações que estejam dentro de determinado limite quantitativo e outra tarifa (geralmente maior que a primeira) a ser aplicada às importações que excederem esse limite; e

(iv) barreiras técnicas, que compreendem uma ampla gama de instrumentos: proibições de importação, exigência de licenças e certificados especiais, fiscalização mais rigorosa na alfândega, etc. As barreiras técnicas são usualmente justificadas por razões de segurança (como na importação de armamentos, por exemplo), ambientais (madeiras, peles de animais, etc.), sanitárias (alimentos, produtos químicos, materiais radioativos, etc.) e fitossanitárias

(alimentos, plantas, sementes, animais vivos, etc.).

Cada uma dessas barreiras à importação tem conseqüências específicas para o funcionamento da economia. Este trabalho tratará apenas das tarifas *ad valorem*, visto que constituem o principal instrumento de política comercial utilizado pelo Brasil.

O efeito das tarifas *ad valorem* sobre a economia é semelhante ao efeito de um aumento nos custos de transporte: os bens importados tornam-se mais caros relativamente aos bens produzidos domesticamente. Uma tarifa de 20% encarece os bens importados em 20% e permite que os produtores domésticos dos mesmos bens também aumentem seus preços dentro deste patamar. A produção doméstica aumenta, superando o ponto de equilíbrio que prevaleceria com o livre-comércio; o consumo doméstico diminui, ficando abaixo do ponto de equilíbrio. Em virtude do preço majorado, há transferência de renda dos consumidores para os produtores e parte dos consumidores deixa de adquirir o produto. O governo passa a arrecadar receita com a tarifa estabelecida. No caso de países tomadores de preço (i.e., que não têm capacidade de influenciar os preços mundiais), a perda dos consumidores supera o ganho dos produtores e do governo, de modo que o excedente total da sociedade diminui. Uma demonstração formal desse argumento está em Krugman e Obstfeld (2005, p. 144-147).

Além do impacto sobre consumidores, produtores e governo, uma tarifa tem efeitos sobre o funcionamento da economia como um todo. Como visto acima, o comércio induz cada país a se especializar nos bens que pode produzir com os menores custos de oportunidade – ou seja, suas vantagens comparativas. A imposição de uma tarifa incentiva um aumento da produção do bem protegido. Recursos (terra, capital, trabalho) que antes seriam empregados na produção dos bens que constituem as vantagens comparativas do país serão deslocados para a produção de bens que, em condições de livre-comércio, provavelmente não seria compensador produzir (ou, pelo menos, não seria compensador produzir além de determinada quantidade). Esse deslocamento está por trás da demanda pela continuidade da proteção por parte dos produtores domésticos que não sobreviveriam à abertura comercial.

A imposição de uma tarifa constitui, ainda, um estímulo para que outros setores da economia demandem proteção comercial. Essas demandas deslocam recursos, que poderiam ser utilizados produtivamente, para atividades de *rent-seeking* – redação de petições, suborno a autoridades do governo, etc. (BAUMOL, 1990). Assim, há um círculo vicioso no qual o atendimento de um grupo de interesse incentiva outros grupos a peticionarem o governo em busca de benesses estatais, com o emprego de cada vez mais recursos em atividades improdutivas. Conforme Tullock e Buchanan:

[...] we may imagine a government that undertakes only those activities which provide general benefits to all individuals and groups and which are financed from general tax revenues. Under these conditions there would be relatively little incentive for particular groups of individuals to organize themselves into associations designed specifically to secure special advantages through governmental action. Suppose now that this institutional "equilibrium" is disturbed through the efforts of one particular interest group, which organizes in an attempt to secure the adoption of favorable legislation. Assume that, through some means of side payments, this group is successful in its activity. [...] The results will be that total collective action is increased and, secondly, that the door is opened for differential class-, group-, or sectional-interest legislation. Other functional or interest groups, observing the success of the first, will now find it profitable to invest resources (funds) in political organization. (TULLOCK; BUCHANAN, 1999, cap. 19).

## 2.2 A Teoria da Proteção Endógena

Até meados do século XX, os economistas estudavam as barreiras comerciais do ponto de vista de seus efeitos (em termos de distorções alocativas, diminuição da renda real dos consumidores, desestímulo à produtividade, etc.), dedicando pouca atenção às suas causas. Em outras palavras, o protecionismo era estudado pelos economistas apenas como variável independente (explicativa) e não como variável dependente (passível de explicação).<sup>4</sup> Apenas a partir da publicação de *An economic theory of democracy* por Anthony Downs, em 1957, o instrumental econômico passou a ser aplicado à análise da Ciência Política, em geral, e do protecionismo, em particular.

A abordagem de Downs centra-se na premissa de que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas.” (DOWNS, 1999, p. 50). Desta forma, os partidos não têm quaisquer preferências em matéria de política comercial: o objetivo dos partidos é eleger seus respectivos integrantes e, para tanto, abraçarão a política comercial que lhes permitir angariar o maior número de votos. Ainda que os partidos tivessem tais preferências, só poderiam incluí-las em seus programas de governo caso coincidissem com a preferência da maioria; do contrário, perderiam as eleições para os partidos concorrentes.

Mas se o comércio beneficia a sociedade como um todo em prejuízo de grupos específicos, o livre-comércio não deveria ser a política capaz de angariar mais votos – e, portanto, ser a política adotada pelos diferentes partidos? Downs resolve esse paradoxo ao incluir no modelo os custos de informação. Para o eleitor mediano, os custos de se informar

sobre cada aspecto da realidade que o cerca superam sua capacidade de alterar essa realidade. Assim, boa parte dos indivíduos racionalmente ignora a própria existência de restrições comerciais ou os efeitos dessas barreiras sobre seu bem-estar. Já aqueles mais fortemente afetados pela política comercial – em especial os produtores de bens que não estão entre as vantagens comparativas do país – têm estímulo para se manterem bem informados sobre a existência de barreiras comerciais e sobre o efeito dessas barreiras sobre suas rendas (bem como sobre a existência de ameaças de liberalização), pois sua própria existência depende desse conhecimento.<sup>5</sup> Essa distribuição assimétrica de informações dá margem para que governos interessados na manutenção do poder atendam o interesse de grupos minoritários em detrimento da maioria da população<sup>6</sup> (em troca de contribuições de campanha, suborno ou apoio político de modo geral) (DOWNS, 1999, p. 111-113 e 271-275).<sup>7</sup>

A abordagem de Downs, porém, deixava uma questão importante em aberto: se o custo de informação é alto demais para cada indivíduo isoladamente, por que os indivíduos não se organizam para repartir esses custos e, assim, influenciar as decisões do governo que afetem seu bem-estar? Essa questão foi respondida por Olson (1971). Olson introduziu nas análises de política comercial o conceito de bens coletivos. Um imposto de importação sobre determinado produto é um bem coletivo para os fabricantes desse produto, pois os benefícios da tarifa (encarecimento dos concorrentes importados e conseqüente desvio da demanda em favor da produção doméstica) são usufruídos por todos os fabricantes domésticos, quer tenham ou não contribuído para o *lobby* que resultou na instituição do imposto. Já a eliminação desse imposto é um bem coletivo para os consumidores do produto, pois será usufruída por todos os consumidores – inclusive por aqueles que não contribuíram para o *lobby* que resultou na eliminação do imposto.

Para que esses bens coletivos (criação ou eliminação de barreiras comerciais) sejam obtidos, é necessário que haja alguma forma de ação coletiva por parte dos beneficiários. Essa ação coletiva será tão mais provável quanto menor o número de agentes envolvidos. Grupos muito numerosos enfrentam as seguintes dificuldades para agir coletivamente: (i) quanto maior o grupo, menor a proporção do ganho total que será auferida por cada membro; (ii) quanto maior o grupo, menor a probabilidade de um membro isoladamente (ou algum subconjunto dos membros) ter tanto interesse na obtenção do bem coletivo que esteja disposto a arcar sozinho com o custo de sua obtenção; e (iii) quanto maior o grupo, maiores os custos de organização (OLSON, 1971, p. 48). Como, em cada mercado, os consumidores são geralmente bem mais numerosos do que os produtores, estes conseguem se organizar melhor do que aqueles (OLSON, 1971, p. 143).

Na década de 1970 começam a surgir vários trabalhos que aplicam as abordagens de Downs e de Olson especificamente ao caso da política comercial. O trabalho seminal é o de Brock e Magee (1978), que lançou as bases do que viria a ser conhecido como Teoria da Proteção Endógena (que recebeu esse nome por deixar de considerar a variável política como "exógena" no estudo do protecionismo)<sup>8</sup>. No modelo desenvolvido por Brock e Magee – conhecido na literatura como modelo 2x2x2x2 ou modelo BMY (graças à contribuição de Leslie Young em Brock, Magee e Young, 1989) – os partidos políticos não têm preferências políticas próprias: seu único objetivo é eleger representantes.<sup>9</sup> Para tanto, aproveitam-se da ignorância racional do eleitor mediano para instituir políticas redistributivas em favor de grupos específicos. Na versão mais simples do modelo há: (i) dois partidos políticos, ambos em disputa eleitoral; (ii) dois fatores de produção, sendo um abundante e outro escasso; (iii) dois *lobbies*, cada um representando um dos fatores de produção; e (iv) dois bens, cada um produzido a partir de um fator de produção diferente. Os produtores do bem que utiliza o fator abundante constituem o setor exportador e seu interesse é que o governo institua subsídios à exportação. Os produtores do bem que utiliza o fator escasso constituem o setor que compete com importações e seu interesse é que o governo institua tarifas de importação.

Cada setor é representado por um *lobby* próprio. Um dos partidos apóia o *lobby* do setor exportador e se compromete a estabelecer subsídios à exportação após eleito (ou reeleito, caso já seja o partido governante). O outro partido apóia o *lobby* do setor que compete com importações e se compromete a estabelecer tarifas de importação após eleito ou reeleito. Cada *lobby* maximizará as chances de vitória do partido que o apóia, por meio de contribuições financeiras. As contribuições serão utilizadas pelos partidos para custear propaganda e, assim, obter votos. Quanto maior o(a) subsídio/tarifa prometido(a), maior será a contribuição total de cada *lobby*. O nível dessa contribuição, porém, é limitado. Cada unidade adicional de subsídio/tarifa aumenta a perda de bem-estar social (*deadweight loss*) decorrente da medida. Quanto maior o *deadweight loss*, mais indivíduos ficam em pior situação do que antes e mais votos o partido perde. Embora os indivíduos sejam racionalmente ignorantes, essa perda de votos acontece por duas razões: (i) quanto maior a alteração na renda do indivíduo, menor o custo de oportunidade de ele se informar a respeito dessa alteração;<sup>10</sup> e (ii) a economia não é composta apenas de bens finais, mas também de bens intermediários (matérias-primas, bens de capital, etc.); os consumidores de bens intermediários (que são produtores de outros bens) podem ser tão organizados e informados quanto os produtores que os abastecem e, dessa forma, podem fazer contra-*lobby* e evitar políticas redistributivas que lhes prejudiquem. Assim, além de determinado ponto o(a)

subsídio/tarifa oferecido(a) faz com que o número de votos perdidos supere o número de votos ganhos. Como o nível de contribuição eleitoral depende dos ganhos esperados por cada setor da economia, as contribuições também são limitadas.

Nesse cenário, cada partido oferece um nível de subsídio/tarifa que lhe permita angariar a maior quantidade líquida de votos (i.e., votos ganhos menos votos perdidos). Aplicando-se esse modelo empiricamente, busca-se conhecer quais são os valores de equilíbrio do subsídio/tarifa oferecido, do montante de recursos desviado de atividades produtivas para atividades de *lobby* (incluindo tanto o próprio valor das contribuições eleitorais quanto os custos operacionais do *lobby*) e a probabilidade de eleição de cada partido. A formalização do modelo encontra-se em Brock, Magee e Young (1989, p. 265-364). No mesmo trabalho, encontram-se algumas aplicações empíricas (p. 166-201).

Após o trabalho de Brock e Magee emergiu uma vasta literatura sobre o tema e diversos modelos alternativos foram propostos. Nelson (1988), Baldwin (1989), Rodrik (1994) e Gawande e Krishna (2003) resenham a Teoria da Proteção Endógena (TPE), categorizando a literatura existente e apontando suas lacunas.<sup>11</sup> A grande clivagem entre os trabalhos existentes é o mecanismo por meio do qual, em cada modelo, as demandas por proteção convertem-se em políticas. No modelo BMY, como visto acima, cada *lobby* contribui para a campanha eleitoral do partido que o apóia e este partido, se eleito, implementará a política prometida (BROCK; MAGEE, 1978; BROCK; MAGEE; YOUNG, 1989). Mayer (1984) apresenta um modelo onde a estrutura tarifária do país é definida em votação específica, na qual cada indivíduo vota de acordo com sua dotação individual de fatores (educação formal, treinamento específico, posse de terras e bens de capital, etc.) e a estrutura tarifária adotada será a que mais se aproximar da preferência do eleitor mediano. Embora haja evidências de que as preferências pessoais sobre comércio são determinadas pela dotação individual de fatores (SCHEVE; SLAUGHTER, 1998; O'ROURKE; SINNOTT, 2001; RODRIK; MAYDA, 2001), o modelo proposto por Mayer é pouco realista, pois a política comercial não é definida em uma votação monotemática (RODRIK, 1994, p. 11-12). Grossman e Helpman (1994) propõem um modelo em que não há competição política explícita e os *lobbies* contribuem apenas para o partido governante. Os *lobbies* contribuem na tentativa de obter políticas redistributivas, como tarifas de importação. O partido recebe essas contribuições para maximizar suas chances de reeleição no futuro e/ou para quitar débitos de campanhas eleitorais passadas. Por outro lado, o *deadweight loss* derivado das barreiras comerciais aliena parte do eleitorado. Dessa forma, assim como no modelo BMY o partido adota a política comercial que maximiza as contribuições recebidas e minimiza a perda de

votos decorrente do *deadweight loss*. Diferentemente do modelo BMY, porém, as contribuições não têm por objetivo influenciar o resultado das eleições, mas as políticas implementadas pelo partido incumbente. O modelo desenvolvido por Grossman e Helpman (chamado na literatura de modelo G-H) é, atualmente, o mais popular entre os proponentes da TPE.

Além dos trabalhos teóricos (cujos principais expoentes são os modelos BMY, Mayer e G-H mencionados acima), a TPE compreende diversos trabalhos empíricos, os quais se dividem em duas categorias. A primeira compreende os trabalhos que aplicam os modelos teóricos existentes a casos concretos. Por exemplo, Goldberg e Maggi (1999) e Gawande e Bandyopadhyay (2000) utilizam o modelo G-H para explicar as barreiras tarifárias e não-tarifárias dos Estados Unidos. A segunda categoria compreende os trabalhos de natureza exploratória, que não partem de modelos teóricos pré-existentes e buscam identificar, de forma *ad hoc*, as variáveis que determinam/condicionam o nível de proteção de cada setor da economia. Os trabalhos dessa segunda categoria usualmente regredem alguma medida de proteção comercial (tarifas nominais ou efetivas, barreiras não-tarifárias, etc.) a indicadores que (supõe-se) refletem a demanda por proteção de cada setor (competitividade, grau de organização dos produtores, etc.) e a disposição do governo em ofertar essa proteção (contra-lobby dos setores a jusante, perda de bem-estar social, etc.). Os resultados mostram quais dos indicadores são relevantes na explicação da estrutura tarifária do país e em que direção (i.e., se a correlação de cada indicador com o nível de proteção é positiva ou negativa). Via de regra, as especificações econométricas derivadas dos modelos teóricos são mais parcimoniosas do que as especificações dos trabalhos exploratórios. Por exemplo, o modelo G-H estabelece que a estrutura tarifária de um país deriva integralmente de apenas três variáveis (a expressão *ceteris paribus* será omitida, por conveniência): a elasticidade-preço da demanda por importações (quanto maior essa elasticidade, maior o *deadweight loss* de uma tarifa e menor a proteção concedida), organização (setores organizados recebem mais proteção do que setores não-organizados)<sup>12</sup> e a razão produção/importações (quanto maior a parcela do consumo nacional abastecida pelos produtores domésticos, mais estes terão a ganhar com a imposição de uma tarifa e maior tende a ser a proteção obtida). Já Trefler (1993), em seu trabalho exploratório, regrediu as barreiras não-tarifárias dos Estados Unidos a 15 variáveis independentes, tais como grau de concentração dos produtores, dispersão geográfica, sindicalização dos trabalhadores, etc. Dentre os principais trabalhos de natureza exploratória estão Caves (1976), Saunders (1980), Ray (1981a, 1981b), Hall, Finger e Nelson (1982), Ray e Marvel (1983, 1984) e Trefler (1993).<sup>13</sup>

Alguns autores são críticos dos trabalhos de natureza exploratória, apontando que suas especificações econométricas carecem de fundamentação teórica e que seus resultados podem estar sujeitos a diferentes interpretações (NELSON, 1988, p. 830; RODRIK, 1994, p. 30). Esse fraco embasamento teórico dificulta a falsificação de hipóteses: se não há expectativas *a priori* quanto à significância e aos sinais de cada regressor, os resultados encontrados poderão ser interpretados de maneira a corroborar as hipóteses do pesquisador. Modelos como o G-H podem ser testados empiricamente, pois explicitam quais devem ser os regressores relevantes e o sinal esperado de cada um. Aplicando-se o modelo a casos concretos, pode-se afirmar se é consistente com os resultados encontrados ou não. Já em trabalhos exploratórios esse tipo de teste é suspeito, pois os sinais "esperados" podem, na realidade, ser atribuídos *a posteriori* de maneira a tornar as hipóteses consistentes com os resultados.

A despeito das críticas acima, os trabalhos exploratórios têm contribuído para o avanço da TPE, em função de seu maior realismo. O modelo G-H, como mencionado anteriormente, estabelece que todas as diferenças inter-setoriais no nível de proteção são explicadas por apenas três variáveis: elasticidade-preço da demanda por importações, razão produção/importações e organização dos produtores. No mundo real, porém, outras variáveis também exercem papel relevante, tais como: organização dos consumidores (produtores de bens intermediários sofrem contra-lobby de seus consumidores e tendem a obter menos proteção), proporção de trabalhadores sindicalizados em cada setor, grau de especificidade dos fatores (quanto mais específico o fator, mais os produtores que o utilizam tendem a demandar proteção), etc. Baldwin (1989, p. 131) defende, inclusive, o acréscimo de variáveis propriamente políticas aos modelos, tais como número de petições encaminhadas ao governo e de manifestações públicas em defesa de proteção. Quanto à falsificação da teoria, os trabalhos exploratórios mais rigorosos derivam da teoria microeconômica os sinais esperados para cada regressor e reconhecem a inconsistência quando os resultados contradizem as expectativas. E, de todo modo, nos trabalhos empíricos não-exploratórios tampouco se nota muita disposição dos autores para reconhecer que os resultados encontrados frequentemente contradizem as expectativas. Quando os coeficientes não têm o sinal esperado ou não são estatisticamente significativos, é comum é responsabilizar *a priori* a forma de construção das variáveis ou a fonte de dados primários; raramente se aventa a possibilidade de que o modelo teórico subjacente possa ter sido falsificado, mesmo que parcialmente. O raciocínio implícito é que, se as premissas teóricas são consistentes, quaisquer resultados diferentes do esperado só podem derivar dos procedimentos econométricos.

Sherman (2002) critica a TPE por ela não considerar o papel das negociações

internacionais na formulação da política comercial. Segundo aquele autor, as sucessivas rodadas de negociação multilateral no âmbito do GATT/OMC insularam das pressões domésticas a política comercial dos países negociadores. Atualmente, as tarifas desses países responderiam mais às tarifas de seus parceiros de negociação do que às pressões internas. Sherman critica, ainda, a pouca atenção conferida pela TPE aos exportadores: a maioria dos trabalhos sobre proteção endógena trata apenas das pressões exercidas por grupos interessados em proteção; os exportadores, porém, também se organizariam, para pressionar o governo a firmar acordos comerciais com outros países (que, em alguma medida, requereriam a abertura do próprio mercado). Para testar seu argumento, Sherman analisa em que medida as tarifas médias de importação dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha influenciaram-se mutuamente no período 1953-1994. Seus resultados sugerem significativa correlação entre as tarifas médias desses países.

A correlação encontrada por Sherman (2002), todavia, não necessariamente é consequência das negociações comerciais. Estados Unidos, Alemanha e Japão são países desenvolvidos cuja dotação de fatores pode predispor-los a pressões setoriais semelhantes. Para controlar pela variável "dotação de fatores" seria necessário realizar testes com um conjunto mais heterogêneo de países. Quanto à organização dos exportadores, ela tende a ser mais fraca que a dos grupos protecionistas. Para estes, basta a concordância do governo para que uma tarifa seja imposta. Já para os exportadores, a abertura de mercados desejada só será conseguida se o governo, além de iniciar negociações com outro(s) país(es), for bem-sucedido nessas negociações. Como as chances de sucesso são maiores para os grupos protecionistas, estes terão mais incentivo para investir em *lobby* do que os exportadores. A relação causal entre pressões domésticas e negociações internacionais é frequentemente no sentido inverso do apontado por Sherman: a paralisação da Rodada Doha em julho de 2006, por exemplo, mostra que interesses defensivos podem, inclusive, interromper uma negociação internacional. Ademais, no caso brasileiro as negociações do GATT/OMC não condicionam significativamente a política comercial do país. A tarifa média consolidada pelo Brasil junto à OMC é de 30,2%, enquanto a tarifa média aplicada pelo país é de 10,7%. Ou seja, o Brasil aplica tarifas substancialmente menores às que poderia aplicar considerando-se os compromissos firmados na Rodada Uruguai. Se a política comercial fosse estrangida pelas negociações multilaterais, seria de se esperar uma diferença menor entre as tarifas aplicadas e consolidadas. Outro exemplo que reforça o caráter autônomo da política comercial brasileira foi a redução tarifária generalizada realizada entre fins dos anos 1980 e inícios dos anos 1990. Essa redução foi realizada em meio à Rodada Uruguai da OMC, sob protestos de que poderia

ser negociada naquele foro em troca de abertura em outros mercados (AMORIM, 2003).

Outra crítica ocasionalmente dirigida à TPE é a de que ela negligencia o contexto institucional em que a política comercial é formulada (NELSON, 1988, p. 830). O "contexto institucional", porém, é um conjunto de elementos formais (legislação, burocracia, etc.) e informais (visões pessoais sobre comércio internacional, contatos pessoais entre burocratas e empresários, etc.) que dificilmente podem ser reduzidos a dados quantitativos passíveis de inclusão em modelos econométricos. Esses modelos capturam o que há de comum na política comercial da maioria dos países: *lobbies* buscando políticas redistributivas em seu favor e políticos buscando maximizar suas chances de eleição/reeleição. Essa relação entre *lobbies* e governos é regida por motivações econômicas universais (os efeitos redistributivos de uma tarifa são os mesmos em qualquer lugar do mundo) e, portanto, é passível de modelagem. Já o contexto institucional, além de não se prestar a manipulações quantitativas, varia enormemente no espaço e no tempo, o que limita a possibilidade de generalizações. Assim, não cabe esperar que os formuladores da TPE – cuja ocupação é oferecer *insights* gerais capazes de explicar a política comercial – tratem também do elemento institucional, que é específico de cada contexto. Por outro lado, quando se trata de compreender a política comercial de determinado país, em determinada época, o estudo das instituições vigentes é fundamental. A TPE e a abordagem institucionalista são complementares, cada uma desempenhando um papel próprio no estudo da política comercial.

Não obstante o poder explicativo da TPE, durante a realização deste trabalho apenas três aplicações da teoria ao caso brasileiro foram encontradas: Olarreaga e Soloaga (1998), Olarreaga, Soloaga e Winters (1999) e Calfat, Flôres Jr. e Ganame (2000).<sup>14</sup> Em princípio, seria possível supor que a TPE – tendo surgido nos Estados Unidos e dedicando a maior parte de seus estudos àquele país – não seria aplicável a contextos como o Brasil, onde a atuação dos *lobbies* é pouco transparente e os dados sobre contribuições de campanha são de qualidade duvidosa. Ocorre, porém, precisamente o contrário: os modelos da TPE regridem a proteção existente a indicadores da demanda por proteção e da oferta de proteção; desta forma, esses modelos permitem constatar a captura do Estado por grupos de interesse sem a necessidade de se observar o contexto institucional. Não fosse por esses modelos, a única forma de constatar essa captura seria realizar entrevistas com lobistas e burocratas. Essas entrevistas, além de nem sempre realizáveis, sujeitam o pesquisador a toda sorte de relatos imprecisos e tendenciosos, o que poderia comprometer as conclusões obtidas.

Olarreaga e Soloaga (1998) buscam – de forma exploratória – explicar a Tarifa Externa Comum do Mercosul, os desvios dessa tarifa e as restrições ao comércio intra-bloco a

partir de variáveis de política econômica (concentração econômica, sindicalização dos produtores, etc.) de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Olarreaga, Soloaga e Winters (1999) repetem esse trabalho, porém acrescentando como variável os efeitos da união aduaneira sobre os termos de troca (assumindo que em alguns casos a tarifa estabelecida pode ter sido motivada por esses efeitos). Calfat, Flôres Jr. e Ganame (2000) aplicam uma versão modificada do modelo G-H<sup>15</sup> à Tarifa Externa Comum do Mercosul e seus desvios.<sup>16</sup> Os resultados desses trabalhos sugerem que a política comercial do Brasil responde a alguns indicadores da demanda e da oferta por proteção.

Conforme será discutido em detalhes nos capítulos seguintes, o presente trabalho difere dos anteriores quanto à escolha de variáveis, quanto à forma de construção dessas variáveis, quanto ao nível de agregação dos setores da economia e quanto à ênfase conferida ao papel das instituições.

### **2.3 Explicações alternativas para o protecionismo**

Os trabalhos vinculados à TPE usualmente assumem a hipótese de "país pequeno", i.e., de um país sem condições de influenciar os preços mundiais. Como o livre-comércio é a política mais eficiente em tal economia, todas as barreiras comerciais são atribuídas à atuação de grupos de interesse. Relaxando a premissa de país pequeno, tem-se que uma tarifa de importação pode reduzir os preços mundiais do bem protegido a ponto de melhorar os termos de troca em seu favor, aumentando a renda nacional (CORDEN, 1980, p. 158-195). Todavia, conforme visto na Tabela 1 o Brasil responde por apenas 0,92% do comércio mundial. Assim, embora seja a 10ª maior economia do mundo, sua pouca integração comercial torna improvável que seja capaz de exercer influência sobre os preços mundiais de muitos bens. Como o Brasil protege praticamente todos os setores da economia, o argumento dos termos de troca é insuficiente para explicar a política comercial do país.

Outra justificativa econômica para a imposição de barreiras comerciais é a existência de economias de escala externas, i.e., de ganhos de eficiência proporcionados pela concentração de firmas de um mesmo setor em determinada região. Essas concentrações (cujo exemplo mais conhecido é a concentração de indústrias de alta tecnologia no Vale do Silício, nos Estados Unidos) geram ganhos de eficiência porque atraem fornecedores e trabalhadores especializados e favorecem o compartilhamento de conhecimento. Por outro lado, é possível

que outras regiões pudessem produzir os mesmos bens com menor custo de oportunidade, porém não conseguem superar a vantagem inicial de que desfrutam as concentrações existentes. Assim, essas concentrações podem “congelar” a divisão internacional do trabalho para determinados setores, sobrepondo-se à lógica da vantagem comparativa. Nesse cenário, uma barreira comercial poderia estimular a produção doméstica até o ponto em que estivesse em condições de competir com as firmas estrangeiras. Não obstante, a identificação de tais setores é difícil e uma escolha errada diminuirá a renda nacional ao invés de aumentá-la (KRUGMAN, 2005, p. 110-115). Ademais, uma vez protegido representantes do setor serão induzidos a pressionar para que a proteção nunca lhe seja retirada, perpetuando a ineficiência. Deve-se considerar, ainda, que se um setor apresenta boas perspectivas de ganhos futuros, há fortes possibilidades de que o sistema financeiro se encarregue de financiá-lo. Se os investidores não mostram interesse em financiá-lo, é provável que as perspectivas de retorno não sejam atraentes e, por essa mesma razão, tampouco o Estado deveria se interessar. Por fim, ainda que o sistema financeiro falhasse (em razão de problemas como assimetria de informação, escassez de capital ou aversão ao risco, por exemplo), o argumento das economias de escala externas explicaria, quando muito, apenas a proteção concedida a um punhado de setores, ao passo que o Brasil protege praticamente todos os setores.<sup>17</sup>

Fora do paradigma neoclássico, justificativas teóricas para o protecionismo podem ser encontradas na literatura derivada do trabalho de Prebisch (1949) e Singer (1950).<sup>18</sup> Ambos sustentam que as atividades primárias (extrativismo e agropecuária) oferecem menos escopo para progressos técnicos do que as atividades secundárias (indústrias de transformação). Idealmente, o maior progresso técnico do setor secundário seria difundido para o setor primário, via preços declinantes. Prebisch argumenta, porém, que fatores de ordem institucional e demográfica impediriam essa difusão. Nos países desenvolvidos, a existência de fortes sindicatos e de uma população numericamente estabilizada introduziria um elemento de rigidez nos salários, de modo que os ganhos de produtividade não se traduziriam em menores preços. Ademais, o progresso técnico na indústria aumenta a concentração da estrutura de mercado, o que tende a elevar o poder das empresas. Inversamente, nos países em desenvolvimento a desorganização dos trabalhadores, a natureza fragmentada dos setores primários e o crescimento populacional introduziriam uma pressão baixista sobre as rendas de trabalhadores e empresários, de modo que os ganhos de produtividade do setor primário resultariam em menores preços. Prebisch argumenta, ainda, que as elites do Sul tendem a gastar excessivamente com importações de bens de consumo supérfluos e que seria mais proveitoso destinar esses recursos a investimentos produtivos. Singer acrescenta que a

demanda por bens primários é menos elástica em relação à renda do que a demanda por bens secundários, de modo que quando a economia mundial se expande, a demanda absoluta por ambas as categorias de bens cresce, mas a demanda relativa dos bens primários diminui, resultando em menores preços relativos. Dada a concentração do Sul nas atividades primárias e do Norte nas atividades secundárias, a diferença de renda entre ambas as regiões tenderia a crescer indefinidamente. Singer aponta ainda que os bens primários são bastante homogêneos, o que resulta em mercados competitivos onde a pressão sobre os preços é constante e significativa. Os bens secundários, por outro lado, seriam heterogêneos e, portanto, mais conducentes a mercados oligopolizados onde a pressão sobre os preços é menor. Por fim, Singer argumenta que o progresso técnico do setor secundário consiste, em grande parte, em inovações que tornam cada vez menos necessária a utilização de bens primários (criação de produtos sintéticos que substituem os naturais, por exemplo), resultando em mais uma pressão baixista sobre as receitas de exportações.

A conclusão a que chegaram Prebisch e Singer (e que ficaria conhecida como a hipótese Prebisch-Singer, a despeito de os dois autores terem trabalhado separadamente) é de que, em virtude da deterioração dos termos de troca entre Norte e Sul, os países em desenvolvimento deveriam se industrializar, como forma de superar sua dependência da exportação de bens primários. Para tanto, seria justificável recorrer a barreiras de importação para estimular o desenvolvimento da indústria doméstica.<sup>19</sup> Não obstante, pesam contra as análises de Prebisch e Singer as mesmas críticas levantadas contra o argumento das economias de escala externas: (i) é difícil identificar quais setores teriam condições de prosperar sem ajuda estatal após um período inicial de proteção; (ii) a proteção, uma vez concedida, é difícil de ser retirada pois o setor protegido buscará mantê-la; e (iii) setores que apresentam melhores perspectivas de ganhos futuros têm mais facilidade para atrair investimentos privados, dispensando a ajuda estatal.

A despeito dessas críticas, as idéias de Prebisch e de seus seguidores na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) são tidas como a inspiração fundamental da política econômica brasileira no período 1930-1964 (BIELSCHOWSKY, 1988). Não obstante, o objetivo deste trabalho é explicar a política comercial do Brasil contemporâneo e, para tanto, cumpre analisar a consistência dos postulados cepalinos com a estrutura de proteção atual.

A tarifa média aplicada pelo país às importações de bens agrícolas é de 10,2%, enquanto a tarifa média aplicada aos bens não-agrícolas é de 10,5% (OMC, 2004). Essa

proteção praticamente idêntica para ambos os setores contrasta, em princípio, com a idéia prebischiana de que a política comercial deveria estimular a alocação de fatores no setor industrial. Porém, quando se analisam as tarifas efetivas<sup>20</sup> no lugar das nominais, nota-se que a agricultura tem uma proteção negativa, de -4,8%, enquanto os diferentes ramos da indústria têm, quase todos, tarifas superiores a 10% (MOREIRA, 2003, p. 14). Entretanto, produtores agrícolas tendem a ser mais dispersos e fragmentados (tanto geográfica quanto economicamente) do que produtores industriais, o que coloca estes últimos em posição de vantagem quando precisam se organizar na defesa de seus interesses. Ademais, no caso do Brasil o setor agrícola tende a ser mais competitivo internacionalmente que o setor industrial, o que explicaria a maior demanda por proteção deste último. Portanto, a diferença nos níveis de proteção entre agricultura e indústria é consistente com os postulados da TPE.

As idéias cepalinas tampouco explicam os diferentes níveis de proteção dos diversos ramos da agricultura e da indústria. A estrutura tarifária do Brasil compreende, atualmente, 12 níveis tarifários distintos<sup>21</sup>. Os trabalhos de Prebisch e Singer não ajudam a explicar, por exemplo, por que os automóveis são tributados em 35% e os computadores portáteis em 16%. Considerando a proteção efetiva no lugar da nominal, as diferenças são ainda maiores: a proteção do setor automotivo é de aproximadamente 60%, contra 12,9% para o setor de informática (MOREIRA, 2003, p. 14). Uma explicação usualmente aventada é que a estrutura tarifária do Brasil segue o princípio da “escalada tarifária”, segundo o qual a proteção de um bem deve ser proporcional a seu valor agregado e este, por sua vez, dependeria da posição do bem na cadeia produtiva. De fato, as tarifas brasileiras são, em média, maiores para bens finais do que para bens intermediários (OMC, 2004). Essa diferença, porém, é consistente com os postulados da TPE: os consumidores de bens finais são indivíduos dispersos e desinformados, enquanto os consumidores de bens intermediários são empresas, freqüentemente organizadas em entidades de classe e capazes de se mobilizar contra a taxação de suas importações. De todo modo, é interessante notar que os burocratas freqüentemente assumem que os bens de maior valor agregado são aqueles mais complexos do ponto de vista tecnológico. Essa crença não encontra amparo na literatura econômica. Krugman (1996, p. 12-14), por exemplo, mostra que nos Estados Unidos o setor com maior valor agregado por trabalhador é o setor de fumo (US\$ 488 por trabalhador/ano, contra – por exemplo – US\$ 64 por trabalhador/ano no setor de eletrônicos). Assim, a aplicação do princípio da escalada tarifária pode resultar em uma estrutura de proteção diferente ou mesmo oposta à que se esperava. De fato, é exatamente o que acontece no Brasil: o coeficiente de correlação linear entre valor agregado e tarifa média de cada setor da indústria de

transformação é de -39,31% – ou seja, os setores de maior valor agregado tendem a ser menos (e não mais) protegidos. Esse cálculo toma como *proxy* do valor agregado o valor da transformação industrial bruta, extraído da Pesquisa Industrial Anual por Empresas, ano 2004, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

## 2.4 Conclusão

Neste capítulo, foi apresentada e discutida a Teoria da Proteção Endógena – referencial teórico que busca explicar o protecionismo a partir de uma abordagem econômica, na qual a proteção comercial é um bem transacionado entre produtores domésticos (demandantes) e políticos (ofertantes). Conforme visto, os trabalhos vinculados à TPE estudam a correlação existente entre proteção comercial, de um lado, e determinadas características dos produtores domésticos, de outro. Dentre essas características destacam-se a competitividade, a capacidade de organização, os custos de uma eventual migração de fatores, etc. Conforme será detalhado no capítulo 4 (metodologia), o presente trabalho regride algumas medidas de proteção comercial a tais características setoriais, buscando identificar quais as variáveis relevantes na explicação do protecionismo brasileiro. Como os regressores utilizados não foram extraídos de um único modelo teórico pré-existente (como os modelos BMY, Mayer ou G-H), este trabalho enquadra-se na categoria dos trabalhos *ad hoc*, discutidos acima.

<sup>1</sup> O chamado "modelo-padrão" do comércio internacional, do qual os três modelos acima citados podem ser considerados casos específicos (KRUGMAN, 2005, p. 69-84), não será visto aqui pois não trata de questões redistributivas internas.

<sup>2</sup> Na realidade, a especificidade de um fator depende do horizonte de tempo considerado. Por exemplo, pode ser impossível deslocar, de imediato, trabalhadores do setor agrícola para o setor industrial. Após algum tempo de treinamento e requalificação, porém, esse deslocamento é possível. Quanto mais longo o prazo considerado, menor a especificidade do fator (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 28).

<sup>3</sup> É importante notar que o conceito de "intensividade da utilização dos fatores" só faz sentido quando se comparam dois ou mais produtos. No exemplo dado, as manufaturas são trabalho-intensivas porque demandam uma razão trabalho/terra maior que a dos alimentos.

<sup>4</sup> Não obstante, no Livro IV de "*An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*" (1776), Adam Smith faz diversas observações sobre os interesses que levam ao estabelecimento de barreiras ao comércio. Outra exceção importante é Schattschneider (1935), que analisou o Smoot-Hawley Tariff Act (ato que elevou as tarifas de importação dos Estados Unidos para mais de 20 mil produtos, em 1930) sob a ótica dos grupos de interesse.

<sup>5</sup> “[...] os legisladores são notórios em escrever tarifárias que favorecem os produtores em cada campo a expensas de milhares de consumidores. Com base apenas nos votos, essa prática é pouco compatível com nossa hipótese central sobre o comportamento governamental. Mas, uma vez introduzido o custo de informação, a explicação surge de nossa teoria inteiramente renovada. Cada produtor pode se permitir exercer grande influência sobre aquela seção da lei tarifária que afeta seu produto. Inversamente, poucos consumidores podem

exercer qualquer influência sobre quaisquer partes da lei, já que os interesses de cada consumidor se distribuem entre tantos produtos. Na realidade, a maioria dos consumidores não pode nem mesmo se dar o luxo de descobrir se as tarifas estão aumentando o preço que pagam por qualquer produto dado. Contudo, sem esse conhecimento, não podem ter preferências em relação a políticas nas quais o governo preste atenção.” (DOWNS, 1999, p. 274).

- <sup>6</sup> Como exemplo, podemos imaginar um mercado constituído por um único produtor e mil consumidores, onde o preço unitário do produto comercializado seja de R\$ 50,00 e onde seja vendida, por mês, uma unidade do produto em questão para cada consumidor. Supondo que a abertura desse mercado à competição estrangeira acarrete uma diminuição do preço doméstico de R\$ 50,00 para R\$ 40,00, os consumidores economizarão, cada um, R\$ 10,00 por mês, enquanto o produtor perderá uma receita de R\$ 10.000,00 por mês. Portanto, o incentivo do produtor para se informar a respeito dos impactos de determinada alíquota de importação é muito maior do que o incentivo de cada consumidor, considerado individualmente.
- <sup>7</sup> Outro elemento que nos ajuda a compreender por que o livre-comércio não é a política adotada é o fato de a eleição não ser monotômica, i.e., a política comercial é apenas uma dentre inúmeras questões que podem influenciar o voto do indivíduo. O Paradoxo de Arrows nos ensina que, dada a intransitividade das preferências coletivas, o livre-comércio poderia não ser adotado mesmo que fosse a política preferida pela maioria dos eleitores (FROHLICH; OPPENHEIMER, 1982, p. 23-40).
- <sup>8</sup> A Teoria da Proteção Endógena também é chamada de “*Tariff-seeking theory*”. Essa segunda denominação realça a vinculação da teoria ao campo de estudos sobre “*rent-seeking*”, mais abrangente. Por outro lado, pode induzir a erro já que a teoria não procura explicar apenas a existência de tarifas, mas de todas as formas de proteção comercial.
- <sup>9</sup> “*A striking implication of the assumption that parties maximize votes is that they exert no independent influence over policy. To do so would lower their probability of election. [...] Endogenous policies are outside of policymaker control. This contrasts with the views of Nordlinger (1981), for example, who argues that the autonomous state can circumvent societal constraints.*” (BROCK; MAGEE; YOUNG, 1989, p. 59).
- <sup>10</sup> Por exemplo, uma tarifa imposta sobre as importações de trigo aumentará o preço do pão em alguma medida. Se o preço do pão aumentar de R\$ 0,25 para R\$ 0,40 é possível que os consumidores não canalizem seu descontentamento para o partido governante. Mas se o preço aumentar de R\$ 0,25 para R\$ 2,00 ou R\$ 5,00 parte dos consumidores poderá, em resposta, votar no partido de oposição. Essa é, na realidade, a mesma lógica que explica por que os produtores são mais informados a respeito de seus respectivos negócios: como parcela substancial de suas rendas podem ser afetadas pela política comercial, o custo de oportunidade de se informarem a respeito é relativamente baixo.
- <sup>11</sup> Um resumo dos principais pontos da TPE pode ser encontrado em Baldwin (1982).
- <sup>12</sup> No modelo G-H a organização setorial é uma variável binária (organizado/não-organizado). Em outros trabalhos (como em Caves, 1976), a organização é uma variável contínua.
- <sup>13</sup> Outras referências importantes são Ray e Marvel (1983), Baldwin (1985), Hillman e Ursprung (1988), Bohara e Kaempfer (1991), Feinberg e Kaplan (1993), Mansfield e Busch (1995), Levy (1997), Maggi e Rodriguez-Clare (1998), DeLong (2000), Hillman, Long e Soubeyrand (2000), Eicher e Osang (2002), Gawande e Krishna (2005) e Imai, Katayama e Krishna (2006).
- <sup>14</sup> Cavalcanti e Fachinni (2004) incorporam alguns elementos da TPE em sua análise. Cavalcanti e Fachinni mostram que a abertura comercial brasileira do início dos anos 90 afetou mais o nível geral de proteção do que as diferenças nos níveis setoriais de proteção: os setores mais organizados lograram permanecer mais protegidos que a média.
- <sup>15</sup> Dada a inexistência de dados sobre as elasticidades-preço da demanda por importações no Brasil, os autores utilizaram como *proxy* elasticidades dos Estados Unidos e introduziram uma fórmula de correção ao inseri-las no modelo.
- <sup>16</sup> Grossman e Helpman (1995a, 1995b), baseados no trabalho de Putnam (1988), modelam as pressões e contra-pressões envolvidas na negociação de acordos de livre-comércio.
- <sup>17</sup> Maiores detalhes sobre os argumentos dos termos-de-troca e das economias de escala externas podem ser encontrados em Krugman (1980, 1981).
- <sup>18</sup> Uma coletânea dos principais trabalhos dessa literatura encontra-se em Bielschowsky (2000).
- <sup>19</sup> Tavares (2000) refina o argumento, analisando como o processo de substituição de importações precisa superar sucessivos estrangulamentos derivados da necessidade de importar insumos necessários à produção dos bens protegidos.
- <sup>20</sup> O conceito de tarifa efetiva leva em consideração a tarifa nominal do produto ponderada pela tarifa nominal de seus insumos (BALASSA, 1971, p. 3-25). A idéia subjacente é que, ao encarecer-se a importação dos insumos, na verdade se está desprotegendo o bem final. Tecnicamente, a tarifa efetiva é calculada como  $(V_t - V_w) / V_w$ , onde  $V_w$  é o valor agregado a preços internacionais e  $V_t$  é o valor agregado sob proteção.
- <sup>21</sup> 0%, 2%, 4%, 6%, 8%, 10%, 12%, 14%, 16%, 18%, 20% e 35%.

### **3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA**

Conforme visto em 1.1, um dos objetivos deste trabalho é explicar como as demandas setoriais por proteção são mediadas pelas instituições vigentes. Conforme será visto no capítulo 4, esse objetivo será atingido por meio de regressões em que as variáveis independentes são as mesmas, mas em que cada variável dependente representa um contexto institucional distinto. O objetivo deste capítulo é apresentar esses diferentes contextos institucionais: suas respectivas regras de processo decisório, os atores relevantes em cada caso, etc. Em termos concretos, tratar-se-á aqui de quatro contextos institucionais distintos: o gerenciamento da Tarifa Externa Comum do Mercosul, o gerenciamento da Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum do Mercosul, a formulação da oferta do Mercosul na negociação da Área de Livre-Comércio das Américas e a formulação da oferta do Mercosul na negociação comercial com a União Européia. Os resultados das regressões realizadas (reportados no capítulo 5) nos permitirão identificar quais desses são contextos são mais suscetíveis de captura por interesses particulares. O presente capítulo nos permitirá especular por quê.

Preliminarmente, a seção 3.1 apresentará um panorama geral sobre a formulação da política comercial brasileira. Os quatro contextos institucionais mencionados acima serão analisados em 3.2.

#### **3.1 Processo decisório, distribuição de competências e orientações ideológicas**

Regimentalmente, a definição de diretrizes para implementação da política comercial brasileira compete à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) – órgão colegiado criado em 1995. Dentre as diversas atribuições legais da CAMEX, destacam-se as seguintes:

- I - definir diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional;
- II - coordenar e orientar as ações dos órgãos que possuem competências na área de comércio exterior; [...]
- IV - estabelecer as diretrizes para as negociações de acordos e convênios relativos ao comércio exterior, de natureza bilateral, regional ou multilateral; [...]
- VI - formular diretrizes básicas da política tarifária na importação e na exportação; (BRASIL, 2005).

A instância de deliberação final da CAMEX é o Conselho de Ministros, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e composto pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministro das Relações Exteriores, pelo Ministro da Fazenda, pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Imediatamente abaixo do Conselho de Ministros está o Comitê Executivo de Gestão (GECEX), presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e composto pelo Secretário-Executivo da CAMEX, por Secretários-Executivos de diversas pastas (doze, no total)<sup>1</sup>, por dois Subsecretários-Gerais do Ministério das Relações Exteriores, pelo Secretário de Assuntos Internacionais e pelo Secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda, pelo Secretário das Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pelo Secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por dois diretores do Banco do Brasil, por um diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e por um representante do Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX). A reunião do Conselho de Ministros é mensal e sempre precedida de reunião do GECEX.

Abaixo do GECEX estão diversos grupos técnicos interministeriais (GTIs) encarregados de formular e implementar os aspectos específicos da política comercial brasileira, em suas diferentes subáreas temáticas, de acordo com as diretrizes emanadas do GECEX e do Conselho de Ministros. Esses GTIs podem ser permanentes ou *ad hoc*. Alguns GTIs são coordenados pela própria CAMEX, enquanto outros são coordenados por ministério específico, sob delegação da CAMEX. A composição dos GTIs é variável: alguns contam com poucos ministérios, enquanto outros reúnem praticamente todos os órgãos representados no GECEX. Em caso de dissenso entre os integrantes de um GTI, o tema em discussão é elevado à apreciação do GECEX. Persistindo o dissenso, o tema é elevado ao Conselho de Ministros e, se ainda assim não houver acordo, o tema é decidido por maioria absoluta, cabendo ao presidente do Conselho o voto de qualidade em caso de empate.<sup>2</sup>

Cada ministério tem uma participação específica na CAMEX. Graças ao arranjo institucional existente, o papel central na maioria das discussões cabe ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Essa preponderância se deve aos seguintes elementos: (i) é o titular do MDIC que preside o Conselho de Ministros e o GECEX; (ii) é o titular do MDIC que indica o Secretário-Executivo da CAMEX; (iii) a CAMEX não tem estrutura física própria, estando alojada nas dependências do MDIC; e (iv) a CAMEX não tem recursos próprios: seu quadro de funcionários e suas necessidades

materiais são supridos pelo MDIC. Esse arranjo institucional confere ao MDIC influência maior que a dos outros ministérios sobre a pauta das discussões (poder de agenda) e acesso privilegiado (antecipado ou exclusivo) a informações, órgãos, grupos e indivíduos envolvidos na formulação da política comercial. Essas vantagens são utilizadas na tentativa de fazer prevalecer os posicionamentos do MDIC sobre temas em discussão na CAMEX.

Depois do MDIC, o órgão com participação mais ativa na CAMEX é o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que coordena os GTIs referentes às negociações comerciais com outros países<sup>3</sup> e chefia as delegações brasileiras que participam dessas negociações.<sup>4</sup> Institucionalmente, cada negociação deveria ser conduzida dentro dos parâmetros acordados pelo respectivo GTI. Não obstante, o fato de o MRE coordenar esses GTIs lhe permite pautar as discussões interministeriais, enfatizando certos tópicos e evitando outros; e o fato de chefiar as delegações brasileiras lhe confere acesso privilegiado à contraparte negociadora e, portanto, a informações importantes que nem sempre estão disponíveis para os demais ministérios. Ademais, quando as reuniões negociadoras acontecem no exterior nem todos os órgãos participantes do GTI enviam funcionários para compor a delegação brasileira (em virtude de restrições orçamentárias e/ou de pessoal). O MRE freqüentemente se aproveita dessa situação para conduzir as reuniões negociadoras segundo seus próprios objetivos, à revelia dos parâmetros acordados nos GTIs. Na Rodada Doha da OMC, por exemplo, a posição apresentada pelo MRE em Genebra (como sendo a posição do Brasil) foi contrária à fórmula de corte tarifário para bens não-agrícolas proposta pela Suíça (que reduziria as tarifas brasileiras mais profundamente do que as outras fórmulas em discussão), embora internamente o assunto ainda estivesse em discussão na CAMEX. Apenas quando a fórmula suíça recebeu o apoio de um número significativo de países em desenvolvimento o MRE a aceitou e passou a utilizá-la como base para as negociações. Assim como o MDIC, portanto, o MRE também é favorecido pelo arranjo institucional vigente, o qual lhe confere grande peso na formulação da política comercial do país.

Dentre os demais órgãos participantes da CAMEX, os mais atuantes são o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esses ministérios, porém, não têm o mesmo peso que o MDIC ou o MRE na formulação da política comercial, exceto em assuntos específicos. O MF coordena os seguintes GTIs: Seção Nacional do Comitê Técnico nº 2 (Assuntos Aduaneiros) do Mercosul; Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Resolução Mercosul nº 69/00;<sup>5</sup> Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)<sup>6</sup>; e Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE)<sup>7</sup>.<sup>8</sup> No que tange à política tarifária e às negociações comerciais (que são o foco deste trabalho e

serão detalhadas em 3.2), o MF participa dos GTIs coordenados pelo MDIC (no caso da política tarifária) e pelo MRE (no caso das negociações comerciais). O MAPA coordena a Seção Nacional do Subgrupo de Trabalho nº 8 (Agricultura) do Mercosul e, assim como o MF, participa dos GTIs relativos à política tarifária e às negociações comerciais. Os demais órgãos integrantes da CAMEX manifestam-se sobre temas específicos de seu interesse e, via de regra, não têm grande influência sobre os contornos gerais da política comercial brasileira.<sup>9</sup>

Além de diferir entre si em termos de sua relevância no processo decisório, os ministérios integrantes da CAMEX também se diferenciam pela direção que buscam imprimir à política comercial brasileira. Embora nenhum órgão defenda uma política fortemente liberalizante, pode-se afirmar, *grosso modo*, que o MDIC e o MRE defendem uma política comercial mais intervencionista do que o MF e o MAPA. As principais divergências intra-governo em matéria de política comercial opõem MDIC e MRE de um lado e MF e MAPA de outro.

As visões do MDIC e do MRE sobre comércio internacional assentam-se sobre as seguintes crenças: (i) todos os bens produzidos no país devem receber algum nível de proteção comercial;<sup>10</sup> (ii) bens finais devem ser mais protegidos do que bens intermediários e estes devem ser mais protegidos do que insumos (princípio da "escalada tarifária");<sup>11</sup> (iii) determinados setores são "estratégicos" para o desenvolvimento econômico nacional e, por essa razão, devem ser protegidos mesmo que (ainda) não exista produção nacional;<sup>12</sup> (iv) receber e ouvir representantes das entidades de classe equivale a promover a participação da sociedade como um todo no processo decisório<sup>13</sup>; (v) as negociações comerciais são um jogo de soma zero em que o aumento esperado das exportações é o "ganho" e o aumento esperado das importações é a "perda"<sup>14</sup>; e (vi) o protecionismo dos países desenvolvidos é "prova" de que o livre-comércio não conduz ao desenvolvimento e justifica o protecionismo dos países subdesenvolvidos<sup>15</sup>. As visões de ambas as pastas se afastam, porém, no que diz respeito ao papel da integração regional. Para o MRE, o Mercosul reforça o peso do país no cenário internacional (em especial nas negociações comerciais); para o MDIC, o Mercosul é um limitador da autonomia nacional, pois quaisquer alterações tarifárias de caráter definitivo dependem do aval dos demais países-membros.<sup>16</sup>

Como se percebe, as crenças que informam a atuação do MDIC e do MRE em matéria de política comercial não encontram sustentação na teoria econômica e guardam apenas tênue relação com as idéias defendidas por Prebisch. A predominância dessas crenças reflete o fato de que os funcionários do MDIC e do MRE, em sua grande maioria (e sobretudo nos níveis

hierárquicos mais altos), desconhecem ou não compreendem os principais modelos teóricos de comércio internacional. Quase sempre ignoram conceitos fundamentais como vantagem comparativa<sup>17</sup> e distorções alocativas. Não é incomum funcionários daqueles ministérios, em reuniões dos GTIs ou intra-Mercosul, rejeitarem a idéia de que elevações tarifárias ensejam aumento de preços. Apelos à teoria econômica são descartados como demonstração de "pedantismo" e ridicularizados.<sup>18</sup> Como resultado, há um nivelamento por baixo na qualidade dos argumentos utilizados nas reuniões. Como o MDIC e o MRE rejeitam a teoria econômica, para persuadi-los a concordar com determinada redução tarifária (seja unilateralmente ou no âmbito de negociações comerciais) os demais ministérios precisam recorrer a argumentos *ad hoc* como a geração de empregos nas cadeias produtivas a jusante, a abertura de mercado oferecida pela contraparte negociadora, etc.

A superficialidade das opiniões esposadas pelo MDIC e pelo MRE sobre comércio internacional está relacionada aos critérios de recrutamento, treinamento e promoção dos funcionários daquelas pastas. No concurso para admissão à carreira diplomática,<sup>19</sup> a prova de economia corresponde a apenas 100 dos 815 pontos totais, não é eliminatória (o candidato pode entregar a prova de economia em branco – ou obter nota zero – e, se sua pontuação nas demais provas for suficiente, ainda assim ele poderá ingressar na carreira) e geralmente contém uma única questão sobre comércio internacional, a qual freqüentemente se refere a aspectos históricos e institucionais do comércio (e não à teoria econômica). No concurso de 2004 não houve uma única questão sobre comércio internacional, fosse relacionada a aspectos teóricos ou históricos/institucionais (MRE, 2005). Nos concursos de 2005 e de 2006 (MRE, 2006, 2007) houve, em cada prova, uma única questão sobre comércio. Como resultado, os economistas representam apenas cerca de 12% dos aprovados no concurso (35 candidatos de um total de 290 no período 1992-2002).

O curso de formação de diplomatas ministrado pelo Instituto Rio Branco não supre as lacunas da prova de seleção, pois as disciplinas Economia-I e Economia-II são focadas nos aspectos institucionais e históricos do comércio internacional, com escassa menção aos referenciais teóricos (e muito menos aos aspectos mais formais e técnicos desses referenciais teóricos). Tal conhecimento tampouco é requerido para aprovação no Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (pré-requisito para a promoção de segundos-secretários a primeiros-secretários) ou no Curso de Altos Estudos (pré-requisito para a promoção de conselheiros a ministros de segunda classe). Na realidade, ocorre precisamente o contrário: esposar opiniões fundamentadas na teoria econômica é antes um empecilho do que um facilitador de promoções no Itamaraty. Conforme relatado pela Revista Veja (matéria

intitulada "A escolinha do professor Samuel", publicada na edição nº 1.871, de 15 de setembro de 2004), o atual secretário-geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, exige dos diplomatas em mudança de posto que leiam obras de viés nacionalista e estatizante e, em seguida, sabatina pessoalmente esses diplomatas sobre as leituras realizadas. Embora se trate de episódio atual, a predominância de visões nacionalistas é um traço perene no Itamaraty, conforme relatos de diplomatas experientes como Marcílio Marques Moreira,<sup>1</sup> Meira Penna<sup>20</sup> e Roberto Campos<sup>21</sup>.

O MDIC não tem processos de seleção, treinamento e promoção unificados como o Itamaraty; seus funcionários pertencem a diferentes carreiras e são recrutados de diferentes formas. Vários postos-chave são ocupados por ex-funcionários da extinta Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e de outros órgãos que, no passado, participavam da formulação da política comercial brasileira (como a Comissão de Política Aduaneira e o Instituto do Açúcar e do Alcool).<sup>22</sup> Dentre esses postos-chave, destacam-se a Secretaria-Executiva (ocupada por Ivan João Guimarães Ramalho, que já chefiou a Secretaria de Comércio Exterior na mesma pasta e foi funcionário da CACEX por 15 anos), a Secretaria de Comércio Exterior (ocupada por Armando de Mello Meziat, ex-funcionário da CACEX), as diretorias do Departamento de Operações de Comércio Exterior (chefeado por Arthur Jorge de Jesus Pimentel, ex-funcionário da CACEX), do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (chefeado por Fábio Martins Faria, ex-funcionário da CACEX) e do Departamento de Negociações Internacionais (chefeado por Rosária Costa Baptista, ex-funcionária da Comissão de Política Aduaneira), a Coordenação-Geral de Integração Regional (chefeada por Eliane de Souza Fontes, ex-funcionária do Instituto do Açúcar e do Alcool) e a Coordenação-Geral de Operações Comerciais (chefeada por Etelvina Maria Soares Carl, ex-funcionária da CACEX). Até 1991, a CACEX era o órgão responsável pela formulação da política comercial no país. Portanto, seus ex-funcionários vêm de uma época em que a tarifa média de importação era superior a 50% e havia milhares de produtos com importação proibida ou sujeita a diversos tipos de restrições administrativas (dentre as quais se destacava o chamado "exame de similaridade", que objetivava prevenir a entrada de bens que contassem com similar nacional). Esses funcionários, de modo geral, não sofreram qualquer reciclagem após a extinção da CACEX, ignoram a teoria do comércio e se ressentem da menor discricionariedade de que gozam hoje em comparação com o período pré-1991, quando tinham ampla liberdade para negar e autorizar pedidos de importação. Não obstante,

---

<sup>1</sup> Cf. Moreira (2001, p. 45-46).

logram permanecer em seus cargos porque possuem vasto conhecimento sobre os detalhes legais e operacionais da política comercial brasileira e porque centralizam em si mesmos todas as decisões relativas à estrutura de proteção do país (não delegam funções a seus subordinados e, com isso, tornam-se funcionários de difícil substituição).

Os funcionários de nível intermediário, por seu turno, tendem a ser mais jovens e a defender uma política comercial menos protecionista que a pretendida pelos seus chefes. Não obstante, também desconhecem ou ignoram a teoria do comércio e resistem a propostas de abertura comercial unilateral ou generalizada (propostas justificáveis pelos modelos de comércio discutidos em 2.1). A principal carreira a que estão vinculados é a de Analista de Comércio Exterior (ACE). O último concurso de admissão à carreira de ACE (realizado em 2002) teve pontuação máxima de 265 pontos, dos quais 30 se referiram à prova de economia, 40 à prova de comércio exterior, 40 à prova de relações internacionais e 155 a outras provas (português, direito constitucional e administrativo, etc.).<sup>23</sup> Em cada uma dessas provas os candidatos deveriam obter ao menos 40% da pontuação máxima, sob pena de desclassificação. Apenas a prova de relações internacionais compreendeu questões sobre teoria do comércio – cinco questões, as quais representaram, somadas, dez dos 265 pontos totais do concurso.<sup>24</sup> O restante da prova de relações econômicas internacionais e a prova de comércio exterior abordaram aspectos legais da política comercial brasileira (competências específicas de cada ministério, atribuições da CAMEX, etc.); a prova de economia abordou temas de macroeconomia como balanço de pagamentos e política monetária.

O concurso para admissão à carreira de ACE tende, portanto, a selecionar candidatos com perfil "legalista", que conheçam os detalhes operacionais e normativos da política comercial brasileira. Esse viés é reforçado pela grande quantidade de normas que regulam o comércio exterior do Brasil. Segundo a Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB), existem aproximadamente duzentas leis, decretos e medidas provisórias regulamentando o comércio exterior no país (AEB, 2002). Considerando que cada lei/decreto/MP é usualmente regulamentado(a) por uma série de atos administrativos – portarias, resoluções, instruções, etc. –, a quantidade de normativos provavelmente se encontra na casa dos milhares, o que aumenta os custos de adquirir esse conhecimento e favorece, no concurso, candidatos com formação jurídica. O curso de formação dos ACEs reforça esse viés, pois é voltado quase exclusivamente para o estudo de questões legais. Os critérios (informais) de promoção atuam no mesmo sentido, premiando os funcionários que mais dominam os meandros operacionais da política comercial.<sup>25</sup> Diante desse cenário, é mais fácil compreender por que os funcionários do MDIC freqüentemente se referem à proteção como um "direito" dos setores

produtivos ao invés de tentar justificar a proteção em termos econômicos: os critérios de recrutamento, treinamento e promoção daquele ministério privilegiam a argumentação legalista ao invés do raciocínio econômico.

O MF e o MAPA têm visões menos protecionistas que o MDIC e o MRE. Em geral, porém, defendem o livre-comércio com argumentos *ad hoc* como a redução de preços e os benefícios para os consumidores, enquanto o argumento pelo livre-comércio, como visto em 2.1, é mais abrangente e se assenta sobre as eficiências alocativas. O MAPA fundamenta suas posições em argumentação ainda mais restrita, defendendo uma maior inserção comercial do Brasil em termos dos benefícios resultantes para o setor agropecuário. Nenhuma dessas pastas defende posições fortemente liberalizantes. De modo geral, seus funcionários não acreditam que a política comercial deva ser abolida, mas racionalizada e harmonizada com outras medidas de política industrial.

O viés menos protecionista do MF deriva da própria natureza do órgão, que tende a atrair indivíduos com conhecimento e/ou interesse em teoria econômica.<sup>26</sup> O ministério não conta, porém, com carreiras dedicadas especificamente à formulação da política comercial. Na Secretaria de Assuntos Internacionais (que representa o ministério na maioria dos GTIs) a maior parte dos funcionários envolvidos com comércio pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), a qual (apesar do nome) é uma carreira de caráter generalista em cujo concurso de admissão são demandados apenas conhecimentos gerais de economia (e não específicos de teoria do comércio)<sup>27</sup>. No caso do MAPA a postura liberalizante resulta das pressões exercidas pelas *constituencies* daquele ministério, que são os representantes do setor agropecuário brasileiro – interessados em ampliar mercados externos e, para tanto, dispostos a pressionar por maior engajamento do Brasil nas negociações comerciais. A área internacional do MAPA conta com alguns EPPGGs e com funcionários de carreiras diversas como a de zootecnista e a de fiscal agropecuário.

A natureza colegiada da CAMEX, aliada ao grande número de órgãos participantes (15, ao todo) e às diferenças ideológicas existentes, torna o processo decisório em matéria de política comercial bastante moroso e difícil, sendo freqüente a paralisia decisória. As reuniões dos GTIs são desgastantes e, não raro, o tom das discussões é rude e desrespeitoso. Conforme atesta Roberto Giannetti da Fonseca, ex-Secretário-Executivo da CAMEX:

O Brasil adotou um modelo de atividade de comércio exterior dispersa e todos os ministérios da área econômica têm uma interface com a política de comércio exterior do País. A CAMEX foi criada em 1995, quando o governo sentiu que faltava uma coordenação do setor. Ela procura cumprir esse papel de coordenar o comércio exterior, mas ainda encontra dificuldade porque a formação de consenso

nem sempre é possível, e quando ele não ocorre pode haver uma inércia. As decisões necessárias para a melhoria do comércio exterior não são tomadas. Ficam aguardando uma evolução às vezes longa e exaustiva e surge uma frustração do setor privado pela sensação de que a CAMEX não é tão eficaz. Há que se refletir se essa estrutura é adequada ou deve ser alterada com a criação de um ministério do comércio exterior. (entrevista concedida à Revista Istoé, edição nº 1.704, de 24 de maio de 2002).

Além da paralisia decisória, outra consequência da estrutura institucional vigente são altos custos administrativos para o erário. Cada tema é acompanhado por funcionários de diversas pastas, o que acarreta grande quantidade de trabalho redundante.<sup>28</sup> Esses funcionários passam várias horas discutindo entre si em reuniões interministeriais, com consequente custo em termos de salários-hora (custo que não existiria caso a política comercial fosse atribuição de um órgão singular). As delegações do Brasil nas reuniões realizadas no estrangeiro são compostas por funcionários de vários órgãos, o que implica despesas com o pagamento de diárias e passagens. Essas despesas são elevadas: apenas dentro do Mercosul<sup>29</sup> são realizadas, semestralmente, cerca de 40 reuniões relativas a comércio exterior. Essas reuniões são, quase sempre, realizadas na capital do país que esteja ocupando a presidência *pro tempore* do bloco (cuja duração é de seis meses). Portanto, exceto nos semestres em que a presidência do Mercosul é exercida pelo Brasil, o custo administrativo para o país é significativo, sobretudo considerando-se que em algumas reuniões (como as da Comissão de Comércio do Mercosul) a delegação brasileira é composta por até 20 pessoas.

### **3.2 Tarifas de importação e negociações comerciais**

A política comercial pode ser definida como o conjunto de normas que regulamentam a entrada e a saída de bens do território nacional. Essas normas se dividem em categorias tão distintas quanto a política de defesa comercial (salvaguardas, medidas compensatórias e medidas *antidumping*), a política de fomento às exportações (financiamento e garantia das operações de exportação), etc. Dado o escopo limitado deste trabalho, serão analisados aqui apenas a política tarifária e as negociações internacionais. Essa delimitação, porém, ainda é insuficiente pois cada um desses tópicos é bastante abrangente. A política tarifária, por exemplo, compreende tanto o Imposto de Importação (II) quanto o Imposto de Exportação (IE)<sup>30</sup> e os tributos nacionais que, por razões de equidade, também incidem sobre as importações: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)<sup>31</sup>, Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços (ICMS)<sup>32</sup>, Programa de Integração Social-Importação (PIS-Importação) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-Importação (COFINS-Importação).<sup>33</sup> A análise de todos esses tributos seria inviável no âmbito deste trabalho pois as regras que determinam sua incidência em cada caso concreto são inúmeras, havendo toda sorte de regimes especiais (isenções, suspensões, restituições, etc.) variáveis conforme a finalidade da importação, o regime fiscal a que está submetido o importador, etc. Ademais, esses regimes especiais são alterados constantemente, sendo difícil encontrar compilações legais atualizadas.<sup>34</sup> Portanto, este trabalho tratará apenas do II, deixando-se de fora da análise todos os demais tributos.

Quanto às negociações comerciais, estas compreendem diversos temas e foros distintos. Uma mesma negociação pode envolver dezenas de assuntos diferentes. A Rodada Doha da OMC, por exemplo, compreende discussões sobre os seguintes tópicos: bens agrícolas, bens não-agrícolas, propriedade intelectual, investimentos, defesa da concorrência, compras governamentais, defesa comercial, subsídios, acordos regionais, mecanismos de solução de controvérsias, meio-ambiente, comércio eletrônico, tratamento especial para pequenas economias e para países em desenvolvimento, inter-relação entre comércio, dívida e finanças, transferência de tecnologias e cooperação técnica. Cada um desses tópicos subdivide-se em outros assuntos, que são negociados em foros específicos. Seria inviável, portanto, analisar todos os temas presentes em todas as negociações comerciais em que o Brasil está envolvido. Por essa razão, apenas duas negociações serão consideradas aqui: a negociação bi-regional entre o Mercosul e a União Européia e a negociação regional para a formação da Área de Livre-Comércio das Américas. Dentro dessas negociações, apenas um único tema – liberalização do comércio de bens – será analisado.

As subseções que seguem explicam como são estabelecidas e alteradas as alíquotas do Imposto de Importação aplicado pelo Brasil e quais foram as ofertas de liberalização de bens apresentadas pelo país nas negociações da ALCA e com a União Européia.

### 3.2.1 O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Desde 1º de janeiro de 1995 as alíquotas do Imposto de Importação são as estabelecidas na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC).<sup>35</sup> A TEC é baseada na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) – sistema de classificação e codificação de

mercadorias que, em sua versão atual, contém 9.714 itens, agrupados em 97 capítulos.<sup>36</sup> Cada item é identificado por um código de oito dígitos e por uma descrição textual.<sup>37</sup> A cada item é atribuída uma tarifa de importação, que pode variar entre 0% e 35%.<sup>38</sup> A média aritmética simples da TEC é de 10,69%, a alíquota modal é de 14% e o desvio-padrão é de 6,62%. Dentre os itens mais protegidos destacam-se automóveis, artigos de vestuário (matérias têxteis, roupas, calçados e acessórios de couro), eletrodomésticos, fumo, mobiliário, bebidas, e equipamentos de informática. A Tabela 2, abaixo, apresenta a distribuição de itens da NCM conforme a TEC correspondente:

**Tabela 2 - Distribuição de frequência das alíquotas da TEC (2007)**

Alíquota	Frequências absoluta e relativa
0%	687 (7,07%)
2%	1.831 (18,84%)
4%	221 (2,27%)
6%	257 (2,64%)
8%	294 (3,02%)
10%	921 (9,58%)
12%	786 (8,09%)
14%	2.150 (22,13%)
16%	871 (8,96%)
18%	964 (9,92%)
20%	679 (6,98%)
35%	53 (0,54%)
<b>Total:</b>	<b>9.714 (100%)</b>

Fonte: Resolução CAMEX nº 43/2006, Anexo I.

No âmbito do Mercosul, o órgão responsável por analisar propostas de alteração da NCM e da TEC é o Comitê Técnico nº 1 (CT1 – “Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias”). O CT1 é composto pela Plenária, que é responsável pelas alterações da TEC, e pelo Grupo de Nomenclatura, que é responsável pelas alterações da NCM (criação, supressão e modificação de códigos e descrições). Os membros da Plenária não têm formação específica, enquanto os membros do Grupo de Nomenclatura são, em geral, engenheiros especializados em classificação e codificação de mercadorias. O CT1 reúne-se aproximadamente cinco vezes por semestre, quase sempre na capital do país-membro que esteja ocupando a presidência *pro tempore* do bloco<sup>39</sup>. Cada reunião costuma durar uma semana, ao longo da qual a Plenária e o Grupo de Nomenclatura trabalham em salas separadas, reunindo-se no último dia para que uma parte relate à outra os trabalhos realizados. A regra decisória no CT1 (como nas demais instâncias do Mercosul) é a do consenso: qualquer modificação da NCM ou da TEC depende da aprovação de todos os países-membros.<sup>40</sup> Quando não há consenso no CT1, o país que pleiteia a modificação pode elevar o

pedido à Comissão de Comércio do Mercosul (CCM – órgão ao qual o CT1 está subordinado). Persistindo o dissenso, o país pleiteante pode elevar o caso ao Grupo Mercado Comum (GMC), a quem cabe deliberar em definitivo. Quando há consenso no CT1, este faz uma recomendação ao GMC (via CCM) para que implemente a alteração acordada. O GMC usualmente acata essas recomendações, positivando-as em resoluções que são internalizadas no ordenamento jurídico dos países-membros nos dias 1º de janeiro e 1º de julho de cada ano (de modo a evitar alterações demasiado freqüentes na estrutura tarifária).

No Brasil, a análise de propostas de alteração da NCM e da TEC compete à Seção Nacional do CT1 (SNCT1), que é coordenada pelo MDIC. Todos os órgãos que integram a CAMEX podem participar da SNCT1 mas, na prática, apenas MDIC, MF e MAPA participam regularmente. A regra decisória da SNCT1 é a do consenso: caso algum dos órgãos presentes se oponha à proposta sob análise, ela deve ser indeferida. Essas propostas procedem, quase todas, do setor privado brasileiro. As restantes procedem dos demais países-membros. Muito raramente o próprio governo brasileiro se encarrega, *ex officio*, de apresentar propostas de alteração da NCM ou da TEC.

Há um formulário, disponível no *site* do MDIC, que os interessados devem preencher e enviar àquele ministério, descrevendo e justificando seus pleitos. Esses interessados podem ser empresas em busca de proteção tarifária para os bens que produzem ou de redução tarifária para os insumos que importam. Essas empresas podem peticionar o governo diretamente ou por intermédio de suas respectivas entidades de classe. Toda proposta de alteração tarifária em estudo é publicada no Diário Oficial da União para consulta pública e eventuais contestações. O MDIC, por coordenar o grupo e chefiar a delegação brasileira no CT1, atua como "ponte" entre o restante do governo, de um lado, e o setor privado brasileiro e as demais delegações no CT1, de outro. Como os pleitos do setor privado são recebidos pelo MDIC (em nome do governo), este pode descartar de imediato, sem consulta à SNCT1, as propostas a que se opõe – as quais, dessa forma, não chegarão ao conhecimento dos demais ministérios. A chefia da delegação brasileira no CT1, por seu turno, permite ao MDIC levar àquele comitê pleitos que ainda não foram discutidos na SNCT1. Como se nota, o arranjo institucional em vigor coloca o MDIC em situação de vantagem na condução da política tarifária e, por conseguinte, reduz a influência/efetividade dos argumentos resistentes ao protecionismo.

A análise da SNCT1 sobre cada pleito é arbitrária, não havendo critérios positivados que orientem as deliberações. O MDIC acredita que a proteção é um "direito" dos produtores, embora o ordenamento jurídico brasileiro seja silente a esse respeito. Cada capítulo da TEC

tem uma alíquota modal para bens não-produzidos (usualmente 0% ou 2%) e outra para bens produzidos (até 35%). O MDIC entende que, quando um bem passa a ter produção nacional, sua alíquota deve se igualar à alíquota modal de bens produzidos do respectivo capítulo. O MF sustenta entendimento distinto, segundo o qual o produtor deve atender parcela significativa do consumo nacional aparente para que a elevação seja meritória.<sup>41</sup> O MAPA manifesta-se apenas sobre os pleitos de interesse da agropecuária, focando sua atuação em evitar elevações tarifárias para insumos utilizados na produção rural. Como se percebe, as análises da SNCT1 não se baseiam nos argumentos pró-livre-comércio discutidos em 2.1 – eficiência alocativa, maximização da renda nacional – ou nos argumentos pró-proteção discutidos em 2.3 – termos de troca, economias de escala externas, estímulo à indústria nascente. As reduções tarifárias são justificadas em termos de seus efeitos para os consumidores e as elevações, em termos de um suposto "direito" dos produtores à proteção. Invariavelmente, cada ministério alega estar defendendo uma posição "técnica", ignorando que a política comercial é essencialmente redistributiva e comporta apenas posições mais e menos consistentes com a teoria econômica, mas nunca posições "técnicas".

Os mesmos argumentos *ad hoc* utilizados nas discussões internas estão presentes nas discussões do CT1. Os demais países-membros compartilham o entendimento brasileiro de que toda produção regional deve ser protegida. A existência ou inexistência de produção regional é o principal critério adotado pelo CT1 ao deliberar sobre solicitações de redução e de elevação tarifária. Se um bem passa a ser produzido em algum dos países-membros e cumpre as chamadas “regras de origem” (i.e., se contém determinada porcentagem mínima de valor agregado regionalmente)<sup>42</sup>, o país produtor propõe que a alíquota desse bem seja elevada ao nível da TEC modal vigente para bens produzidos no capítulo da NCM que corresponda. Via de regra, os demais países-membros acatam essa elevação – mesmo quando não produzem, eles próprios, o bem em questão. Apenas ocasionalmente há contestações, usualmente baseadas na importância do bem para determinado grupo de consumidores.

A TEC não é aplicada a todas as importações do Brasil. Nas discussões que deram origem à TEC, em 1994, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai não lograram consenso quanto ao nível tarifário de uma série de produtos. Para acomodar essa situação, foram criados mecanismos que permitissem aos países-membros aplicar alíquotas diferentes para determinados bens. O mais conhecido desses mecanismos são as Listas de Exceções à TEC.<sup>43</sup> Criadas em 1995 como um mecanismo temporário, as Listas de Exceções vêm sendo sucessivamente prorrogadas e, de acordo com a última decisão do Mercosul, vigorarão até 2009. As Listas permitem que cada Estado-Parte determine, individualmente, as alíquotas de

importação de determinado número de itens da NCM. Essas alíquotas podem diferir da TEC para mais ou para menos. Pelas regras atuais, cada Lista pode conter até 100 itens e, a cada seis meses, até 20% desses itens podem ser substituídos.

No caso do Brasil, a atualização semestral da Lista está a cargo de GTI específico coordenado pela CAMEX. Usualmente, as inclusões com alíquota a maior ocorrem em virtude de "surto" de importação, não raro em paralelo a outras medidas de proteção como medidas compensatórias e *antidumping*. As inclusões com alíquota a menor geralmente decorrem de aumentos súbitos de preço pelos produtores domésticos. Os principais produtos que constam da Lista brasileira com alíquota inferior à TEC são: medicamentos (31 códigos NCM), siderúrgicos (15) e fertilizantes (6). Dentre os produtos com alíquota superior à TEC, destacam-se: leite e seus derivados (9) e calçados (6).

### 3.2.2 ALCA E MERCOSUL-UNIÃO EUROPÉIA

A iniciativa da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) foi lançada durante a I Cúpula das Américas, que teve lugar em Miami em dezembro de 1994, com a participação de 34 países das três Américas. Ao final da Cúpula, foram assinados uma declaração de princípios e um plano de ação, nos quais se estabeleceu que as negociações deveriam estar “substancialmente avançadas” até 2000 e que o livre-comércio entre os 34 países signatários passaria a vigorar em 1º de janeiro de 2005. A reunião ministerial de San José, em 1998, encerrou a fase preparatória e delineou os princípios e objetivos gerais que deveriam nortear as negociações dali em diante. Consagrou-se então o princípio do “*single undertaking*”, i.e., de um acordo único que abrangesse todos os temas em negociação. Na III Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001, chegou-se a um primeiro rascunho do texto geral do acordo e definiram-se prazos de conclusão para as negociações de cada tema. Foram estabelecidos os seguintes grupos negociadores: acesso a mercados, investimentos, serviços, compras governamentais, solução de controvérsias, agricultura, propriedade intelectual, defesa comercial (subsídios, antidumping e medidas compensatórias) e política de concorrência.

Em fevereiro de 2003, o Mercosul apresentou sua oferta de eliminação tarifária. Nessa proposta, as linhas tarifárias foram agrupadas em quatro “cestas”, de acordo com a sensibilidade dos produtos: Cesta A (desgravação imediata), Cesta B (desgravação em até

cinco anos), Cesta C (desgravação em até dez anos) e Cesta D (desgravação em prazo superior a dez anos). A proposta do Mercosul compreendeu 100% do universo tarifário. Das 9.621 linhas tarifárias que compunham a NCM à época,<sup>44</sup> 17,44% foram alocadas na Cesta A, 4,79% na Cesta B, 29,35% na Cesta C e 48,39% na Cesta D. A proposta previa, ainda, mecanismos de salvaguarda e de proteção à “indústria nascente” durante o período de transição. A proposta era, por fim, condicionada à eliminação dos subsídios agrícolas e do uso abusivo de barreiras fitossanitárias e de medidas de defesa comercial. No que se refere a serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, o Mercosul não apresentou propostas.

A partir de então, conforme a negociação foi se definindo em termos cada vez mais concretos e específicos, as dificuldades foram se acentuando. Em resumo, os principais impasses foram: (i) a inclusão na Cesta D (prazo superior a dez anos), pelos Estados Unidos, de produtos agrícolas de grande interesse ofensivo do Brasil, como suco de laranja, carne bovina, açúcar, fumo, algodão, calçados e têxteis; (ii) a resistência dos Estados Unidos em aceitar disciplinas rígidas para barreiras não-tarifárias e subsídios à agricultura; (iii) o conservadorismo da proposta do Mercosul, que previa desgravação em até dez anos ou mais para quase 80% das linhas tarifárias (sobretudo no caso dos bens industriais, de grande interesse ofensivo dos Estados Unidos); e (iv) a resistência do Mercosul em negociar disciplinas para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual.<sup>45</sup>

Na reunião ministerial de Miami, em novembro de 2003, o Mercosul sugeriu o abandono do princípio do “*single undertaking*”, segundo o qual deveria haver um único acordo, abrangendo todas as áreas de interesse (o “*single undertaking*” também é conhecido como o princípio de que “nada está acordado até que tudo esteja acordado”). Em seu lugar, propôs que a ALCA fosse constituída por um acordo básico de compromissos, que seria firmado por todos os países, e acordos adicionais em matérias específicas – como investimentos, propriedade intelectual, etc. –, que seriam firmados apenas pelos países interessados, de forma plurilateral. Diante do impasse em que se encontravam as negociações, os ministros dos 34 países acataram o novo formato – que ficou conhecido popularmente como ALCA “*light*” ou *à la carte*. Os Estados Unidos deixaram claro, porém, que aceitavam a nova estrutura apenas como forma de evitar a paralisação total das negociações, reiterando sua preferência pelo modelo original. Conforme expressou posteriormente o negociador norte-americano Peter Allgeier:

A abordagem inicial para se alcançar a ALCA foi negociar uma área de livre comércio única, abrangente e altamente ambiciosa entre todos os 34 países, com tratamento especial apropriado para as economias menores e menos desenvolvidas. Entretanto, tornou-se aparente que alguns países, notadamente o Mercosul, não tinham condições, nesse momento, de concordar com um pacote tão ambicioso e abrangente. [...] Obrigações sérias e importantes, negociadas e aplicáveis a todos os 34 países, são essenciais para que a ALCA possa mover o hemisfério em direção a uma única região integrada de comércio, em oposição a um conjunto de corredores bilaterais de comércio preferencial. Tal é o ponto de tensão entre o Mercosul e os outros países na ALCA que vêem os benefícios da integração. (discurso proferido por ocasião da Cúpula Brasil-EUA, realizada em Nova Iorque em 27.04.04).

O acordo quanto ao novo formato não trouxe os avanços esperados nas negociações. Os impasses não foram solucionados e a reunião ministerial seguinte, que estava prevista para acontecer no Brasil, acabou não se realizando. Na Cúpula Extraordinária das Américas, que teve lugar Monterrey em 2004, não houve qualquer avanço. Na IV Cúpula das Américas, que foi realizada em Mar del Plata em novembro de 2005, a ALCA foi completamente ignorada na declaração final. Nesse último encontro, teve destaque a postura do presidente Venezuelano, Hugo Chávez, que concomitantemente à Cúpula organizou uma passeata com cerca de 80 mil pessoas para protestar contra a iniciativa da ALCA, sob o argumento de que ela seria um projeto imperialista dos Estados Unidos. Declarando ser necessário acabar não apenas com a ALCA mas com o próprio capitalismo, Chávez propôs a criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), sem, contudo, especificar em quê consistiria esse projeto. A respeito desse posicionamento venezuelano, a chancelaria brasileira manteve postura de discrição, sem explicitar apoio ou reprovação. Por outro lado, poucos dias depois o Mercosul aceitaria o pedido de adesão da Venezuela, o que pode sinalizar certa simpatia com os propósitos expressos por Chávez.

As negociações do Mercosul com a União Européia tiveram início em 1995, com a assinatura de um Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação. Após uma fase preparatória, em 1999 foram definidas as modalidades de negociação (temas e respectivos escopos) e, em 2000, foram estabelecidos os grupos técnicos (GTs) negociadores: GT1 (comércio de bens, medidas tarifárias e não-tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, padrões, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade, antidumping, direitos compensatórios, salvaguardas, regras de origem e procedimentos aduaneiros); GT2 (comércio de serviços, propriedade intelectual, promoção da abertura e de um ambiente não-discriminatório aos investimentos); e GT3 (compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias). Em 2001 tiveram início as trocas de ofertas.

À semelhança da negociação na ALCA, na negociação sobre comércio de bens as linhas tarifárias foram agrupadas em diferentes “cestas” de desgravação. Essas cestas, porém,

eram de natureza distinta das negociadas na ALCA porque previam não apenas um prazo para a eliminação total das tarifas (100% de preferência) mas, também, cronogramas de redução tarifária progressiva até a desgravação total:

**Tabela 3 - Cestas utilizadas na oferta inicial do Mercosul à União Européia (2001)**

Cesta	Cronograma de redução tarifária										
	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano10
A	100%										
B		50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	100%	
C			10%	10%	20%	30%	50%	60%	70%	90%	100%
D			10%	10%	10%	20%	40%	50%	60%	80%	100%
E			10%	10%	10%	10%	20%	30%	50%	70%	100%

Fonte: MDIC.

Dos 9.410 itens que então compunham a NCM, o Mercosul incluiu em sua oferta apenas 3.691 (ou seja, 40% do total). Destes, 14,92% foram alocados na Cesta A, 30,04% na Cesta B, 16,52% na Cesta C, 35,35% na Cesta D e 3,14% na Cesta E. Os 5.719 itens restantes (quase todos referentes a bens industriais) foram considerados sensíveis demais mesmo para a cesta de prazo mais longo e, por essa razão, ficaram de fora da oferta. O processo decisório intra-Mercosul baseou-se na prerrogativa de cada país-membro excluir da oferta os produtos que considerasse sensíveis. A Argentina indicou 4.961 exclusões; o Brasil, 2.048; O Uruguai, 256; e o Paraguai, 151.<sup>46</sup> Em termos de volume de comércio, a oferta do Mercosul compreendia 32% de tudo o que o bloco importava da União Européia.

A oferta da União Européia baseou-se em cestas distintas das utilizadas pelo Mercosul, de modo que os cronogramas de desgravação da oferta européia (exceto para a Cesta E) eram mais curtos:

**Tabela 4 - Cestas utilizadas na oferta inicial da União Européia ao Mercosul (2001)**

Cesta	Cronograma de redução tarifária										
	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano10
A	100%										
B	20%	40%	60%	80%	100%						
C	12,5%	25%	37,5%	50%	62,5%	75%	87,5%	100%			
D	9%	18%	27%	36%	45%	54%	63%	72%	81%	90%	100%
E	prazo indefinido										

Fonte: MDIC.

Dos 10.274 itens da Nomenclatura Combinada da União Européia, 9.177 (89%) foram incluídos na oferta e alocados da seguinte forma: 33,14% na Cesta A, 28,99% na Cesta B, 32,1% na Cesta C, 3,66% na Cesta D e 2,09% na Cesta E. A oferta compreendeu apenas as

tarifas *ad valorem* – as tarifas específicas e mistas (*ad valorem* + específicas) não entraram nos cronogramas de desgravação indicados na Tabela 4. Quanto aos 1.097 itens excluídos, tratava-se essencialmente de bens agrícolas politicamente sensíveis, quase todos protegidos por tarifas específicas ou mistas e beneficiados com recursos da Política Agrícola Comum. Para esses casos, a União Européia apenas acenou com a possibilidade de conceder quotas de importação. Essas quotas, segundo a proposta européia, seriam administradas pelos importadores e teriam prazo de implementação de até dez anos. O ponto mais polêmico, porém, foi a proposta européia de subtrair das quotas oferecidas na Rodada Doha da OMC as quotas já oferecidas no acordo com o Mercosul (as quotas concedidas no plano bilateral seriam "descontadas" na negociação multilateral). Em termos de volume de comércio, a oferta européia compreendia 90% de tudo que o bloco importava do Mercosul.

Apontando os desequilíbrios entre sua própria oferta (que cobria 90% do volume de importações e das linhas tarifárias) e a do Mercosul (que cobria apenas 32% do volume de importações e 40% das linhas tarifárias), a União Européia demandou do bloco latino-americano maior esforço liberalizante. O Mercosul contra-argumentou que os 1.097 itens excluídos da oferta européia constituíam justamente os de maior interesse ofensivo do bloco: animais vivos, carnes e preparações de carnes, lácteos, cereais, farinhas, óleos vegetais, açúcar, doces, chocolates, bebidas, massas, produtos alimentícios preparados, produtos de padaria, conservas, sucos de frutas, legumes, verduras, café solúvel, mate, produtos para alimentação animal e tabaco. O Mercosul também não concordou com a idéia de subtrair das concessões em Doha as concessões realizadas no plano bilateral. Por fim, o Mercosul demandou que as quotas oferecidas pela União Européia fossem implementadas de forma imediata (e não em até dez anos) e entregues à administração dos exportadores (e não dos importadores).<sup>47</sup>

Ao longo dos anos seguintes as ofertas iniciais foram sucessivamente modificadas. O processo negociador teve altos e baixos e nem sempre as ofertas apresentadas eram mais ambiciosas do que as anteriores, por vezes ocorrendo o oposto. Em setembro de 2004 os dois blocos apresentaram aquelas que são, até o momento, as últimas versões de suas respectivas ofertas. A oferta do Mercosul passou a incluir 91,5% das linhas tarifárias e 90,7% do volume de comércio. O prazo de desgravação de cada cesta foi alterado e a alocação de itens entre as cestas também. A alocação de determinados produtos nas cestas correspondentes foi submetida a certas condicionalidades (como contrapartidas da União Européia). Para o setor automotivo, de grande interesse ofensivo da UE, ofereceu-se uma quota tarifária de 25 mil automóveis/ano<sup>48</sup> e criou-se uma cesta adicional (F), cuja desgravação teria início apenas no

oitavo ano e término no 17º ano. Para 185 itens ofereceu-se, no lugar da alocação em cestas, preferências fixas de 20% ou 50% (dependendo do caso). A oferta compreendia, por outro lado, cláusulas de proteção à indústria nascente e medidas compensatórias para bens que fossem beneficiados pela Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia. A alocação dos 8.909 itens incluídos na oferta foi a seguinte: 13,11% na Cesta A, 19,76% na Cesta B, 12,09% na Cesta C, 21,2% na Cesta D, 31,25% na Cesta E, 0,51% na Cesta F e 2,08% receberam preferências fixas (de 20% ou 50%). A Tabela 4, abaixo, apresenta as cestas utilizadas na oferta do Mercosul em 2004:

**Tabela 5 - Cestas utilizadas na última oferta do Mercosul à União Européia (2004)**

Cesta	Cronograma de redução tarifária										
	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano10
A	100%										
B	50%	50%	100%								
C	11%	22%	33%	44%	55%	66%	77%	88%	100%		
D		10%	15%	25%	30%	40%	50%	60%	70%	85%	100%
E			10%	15%	25%	35%	45%	55%	70%	85%	100%
Cesta F											
	Ano 8	Ano 9	Ano 10	Ano 11	Ano 12	Ano 13	Ano 14	Ano 15	Ano 16	Ano 17	
	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	

Fonte: Ministério da Economia e Produção da República Argentina.

Como a oferta inicial da União Européia já incluía 90% do universo tarifário e do volume de importações, sofreu apenas alterações incrementais ao longo do processo negociador. Alguns produtos agrícolas (primários e processados) foram incluídos e, para outros, as quotas oferecidas foram ampliadas. Não obstante, a União Européia não abriu mão dos seguintes pontos: (i) prazo de até dez anos para implementação das quotas; (ii) implementação das quotas em duas etapas: uma pré-conclusão do acordo da Rodada Doha e outra depois, sendo que nesta última etapa seriam subtraídas as concessões realizadas no âmbito multilateral; e (iii) administração das quotas pelos importadores. A oferta apresentada em setembro de 2004 previa quotas para os seguintes produtos: carne bovina (60 mil toneladas/ano), carne suína (6 mil ton./ano), carne de frango (45 mil ton./ano), leite em pó (6,5 mil ton./ano), manteiga (2 mil ton./ano), queijo (10 mil ton./ano), alho (6 mil ton./ano), banana (30 mil ton./ano), trigo (120 mil ton./ano), milho e sorgo (400 mil ton./ano), arroz (26 mil ton./ano) e etanol (600 mil ton./ano).<sup>49</sup>

As novas ofertas apresentadas pelos dois blocos não foram suficientes para concluir a negociação. Na questão do comércio de bens, o Mercosul continuava demandando quotas maiores, de implementação imediata, não-vinculadas com os resultados da Rodada Doha e

administradas pelos exportadores. A União Européia seguia demandando prazos menores para a desgravação de produtos industriais – sobretudo automotivos, para os quais demandava uma quota anual de 60 mil unidades e prazo de desgravação em até dez anos. Outros pontos – além do comércio de bens – também eram objeto de sérias divergências. A União Européia estava frustrada com a oferta do Mercosul em serviços, investimentos e compras governamentais. Em serviços, os pontos de maior interesse ofensivo da União Européia eram serviços financeiros, postais e de telecomunicações, além da navegação de cabotagem. Em investimentos e compras governamentais, a demanda da União Européia era por transparência e tratamento nacional. O Mercosul alegava que uma série de restrições legais nos países-membros (sobretudo no Brasil) o impedia de apresentar uma oferta melhorada em investimentos; quanto às compras governamentais, alegava tratar-se de necessário instrumento de política industrial. Por fim, a União Européia estava insatisfeita com a possibilidade de perpetuação da dupla-cobrança da TEC<sup>50</sup> e com a resistência do Mercosul em aceitar as chamadas “indicações geográficas” (que são o reconhecimento de que apenas produtos originados de determinadas regiões podem ser rotulados como “champagne”, queijo “roquefort”, etc.).

Após essa última troca de ofertas, em 2004, as negociações foram praticamente paralisadas, com encontros bilaterais pouco freqüentes e sem resultados.

### **3.3 Conclusão**

Conforme será visto no capítulo 4, as quatro variáveis dependentes utilizadas nas regressões são o nível de proteção comercial concedido a cada setor da economia na TEC, na Lista de Exceções do Brasil à TEC, na oferta do Mercosul na negociação da ALCA e nas ofertas final e inicial do Mercosul à União Européia. O presente capítulo buscou apresentar o processo decisório em cada uma dessas áreas. O quadro abaixo resume as principais características institucionais dos quatro contextos analisados:

**Quadro 1 – Características institucionais dos contextos analisados**

	órgão que coordena o processo decisório	acesso dos atores privados ao processo
TEC	MDIC	muito fácil
Lista de Exceções	CAMEX	pouco fácil
Oferta na ALCA	MRE	fácil
oferta à UE	MRE	fácil

Fonte: elaboração própria.

Essas características institucionais nos permitirão interpretar os resultados reportados no capítulo 5. Em outras palavras, após identificados quais os contextos institucionais mais suscetíveis de captura por interesses particulares, será possível especular a respeito de quais características contribuem para essa captura e por quê.

<sup>1</sup> Casa-Civil da Presidência da República; Relações Exteriores; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Planejamento, Orçamento e Gestão; Transportes; Trabalho e Emprego; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Turismo; Desenvolvimento Agrário.

<sup>2</sup> Este capítulo baseia-se, em grande parte, na experiência pessoal do autor como funcionário da Secretaria de Assuntos de Internacionais do Ministério da Fazenda, o que lhe permitiu participar (ao longo do período compreendido entre julho de 2005 e janeiro de 2007) de diversos GTIs, de algumas reuniões do GECEX e de alguns fóruns de negociação internacional. Ao todo, foram acompanhadas 57 reuniões em que se discutiram temas relativos a comércio exterior (em especial política tarifária e negociações internacionais), sendo 12 reuniões com representantes de outros países (das quais 10 foram intra-Mercosul), 31 reuniões interministeriais e 14 reuniões com representantes do setor privado. Obviamente, os comentários e análises aqui expostos refletem unicamente a visão pessoal do autor, não guardando qualquer relação com o posicionamento da Secretaria de Assuntos Internacionais ou do Ministério da Fazenda.

<sup>3</sup> Exemplos desses GTIs são a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA (SENALCA) e a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul-União Européia (SENEUROPA).

<sup>4</sup> O Art. 84, VII da Constituição Federal determina que os tratados internacionais firmados pelo Executivo estão sujeitos à sanção do Congresso Nacional. Todavia, conforme analisam Lima (2000), Lima e Santos (2001) e Lima e Hirst (2002), o Congresso raramente exerce seu poder de veto, especialmente em função das consequências de uma tal medida para a credibilidade internacional do país. A irrelevância do Congresso em matéria de política comercial é atestada pelo fato de que, nos GTIs responsáveis pelas negociações comerciais, o envio dos acordos firmados para o Legislativo é visto como uma simples etapa de tramitação burocrática, nunca se cogitando a hipótese de veto.

<sup>5</sup> A Resolução Mercosul nº 69/00 faculta aos países-membros reduzir alíquotas de importação, por até 24 meses, em casos de desabastecimento excepcional e temporário (quebra de safra em virtude de praga ou evento climático, proibição sazonal de caça ou pesca por razões ambientais, etc.). No Brasil, os pleitos de redução tarifária ao amparo da citada resolução são analisados pelo GTAR-69, cuja coordenação compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

<sup>6</sup> Ao COFIG compete deliberar sobre a liberação de recursos do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE). A coordenação do COFIG compete à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

<sup>7</sup> O COMACE é responsável pela recuperação dos créditos brasileiros no exterior. Esses créditos têm origem em operações de financiamento e garantia às exportações realizadas nas décadas de 1970 e 1980 (ao amparo do extinto Fundo de Financiamento às Exportações - FINEX) e que não foram honradas, gerando créditos contra governos estrangeiros (sobretudo africanos e latino-americanos). A coordenação do COMACE compete à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

<sup>8</sup> Além desses GTIs, mais diretamente vinculados à política comercial, a Fazenda também coordena, no âmbito do Mercosul, a Seção Nacional do Subgrupo de Trabalho nº 4 (Assuntos Financeiros) e a Seção Nacional do Subgrupo de Trabalho nº 12 (Investimentos).

<sup>9</sup> De todo modo, esses órgãos exercem intensa pressão na discussão dos temas que lhes interessam mais diretamente. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário bloqueia sistematicamente todas as propostas de abertura comercial que envolvam produtos de interesse da agricultura familiar (como o leite e seus derivados). O Ministério da Ciência e Tecnologia, por seu turno, resiste a propostas de abertura que envolvam bens de informática e outros de alta tecnologia.

- 
- <sup>10</sup> Cf. atas diversas de reuniões da Seção Nacional do Comitê Técnico nº 1 do Mercosul.
- <sup>11</sup> A última revisão da política comercial brasileira pela Organização Mundial do Comércio (OMC, 2004) mostra claros sinais de escalada tarifária na estrutura da TEC.
- <sup>12</sup> Os atributos que tornariam um dado setor "estratégico" para o desenvolvimento do país não são explicitados pelo MDIC e pelo MRE, embora em termos concretos sejam apontados os setores de alta tecnologia e de bens de capital, dentre outros (cf., por exemplo, ata referente à reunião da Seção Nacional do Comitê Técnico nº 1 do Mercosul realizada em 04.11.2005, na qual se indeferiu pleito argentino de redução tarifária para câmeras fotográficas digitais – a despeito de não existir fabricação nacional desse produto). A proteção a esses setores (eletrônicos e bens de capital) – além de contrária à lógica econômica – negligencia o fato de que baratear o acesso a bens de informática e de capital induziria aumentos de produtividade em praticamente todos os setores produtivos. De Long e Summers (1990) validam empiricamente a correlação negativa entre preços de bens de capital e produtividade da economia. De Long e Summers (1993) demonstram que essa correlação se mantém mesmo quando são incluídos na amostra apenas países em desenvolvimento.
- <sup>13</sup> As formas de interação entre governo e setor privado serão explicitadas mais adiante. Os vínculos estreitos entre a burocracia e as entidades de classe foram forjados ao longo de várias décadas de políticas formuladas em câmaras setoriais e instituições similares. Esse longo convívio ensejou uma simbiose entre atores públicos e privados que dificulta a implementação de propostas de abertura comercial (PIO, 2001, p. 235-237). Especificamente no que concerne à política comercial, há marcante similitude entre o padrão de interação público-privado atual e o padrão prevalecente nos anos 1970 e 1980, conforme se depreende de Abranches (1978, p. 382-430).
- <sup>14</sup> A idéia de que as relações internacionais assemelham-se a um jogo de soma zero não se restringe às negociações comerciais, afetando a orientação da política externa brasileira como um todo (VIOLA, 2006).
- <sup>15</sup> O atual Secretário-Geral do MRE, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, exige dos diplomatas em mudança de posto que leiam – dentre outras obras – Chang (2004), que atribui os atuais níveis de bem-estar social e econômico dos países desenvolvidos às políticas protecionistas e intervencionistas que aqueles países praticaram no passado.
- <sup>16</sup> A perda de autonomia pode ser uma conseqüência desejável, quando o objetivo é cristalizar a estrutura tarifária vigente em determinado momento (no capítulo 5, será testada a hipótese de que o Mercosul tem funcionado como um mecanismo de "lock in" da estrutura tarifária vigente após a abertura de inícios dos anos 1990). Por outro lado, conforme discutido por Bhagwati (2000), áreas de livre-comércio e uniões aduaneiras têm como conseqüência tanto a criação de comércio quanto o desvio de comércio (substituição de fornecedores estrangeiros, mais competitivos, por fornecedores intra-bloco, menos competitivos mas privilegiados em função das tarifas extra-bloco). Em alguns casos, o comércio desviado pode superar o comércio criado. Ademais, acordos comerciais introduzem uma série de complicações de natureza administrativa sobre a formulação da política comercial do país – como a necessidade de se fiscalizar a origem das mercadorias importadas para assegurar que não haja triangulação. Essas complicações administrativas aumentam os custos das operações comerciais e tornam a política comercial do país menos transparente.
- <sup>17</sup> Quando muito, tomam o conceito de vantagem absoluta pelo de vantagem comparativa.
- <sup>18</sup> Certa ocasião, funcionários de diversas pastas discutiam a valorização do real frente ao dólar (e seus efeitos sobre os exportadores) quando foi sugerida uma redução tarifária generalizada como forma de aumentar a demanda por importações e, com isso, conter a desvalorização do dólar. Uma alta funcionária do MDIC interveio, descartando essa possibilidade como "absurda" e rotulando-a de "feitiçaria", manifestando total descrença quanto à relação entre a demanda por importações e a taxa de câmbio.
- <sup>19</sup> Conforme edital expedido em 06.12.06.
- <sup>20</sup> Em entrevista concedida ao autor em 28.01.03, o embaixador Meira Penna revelou que por diversas vezes foi preterido nas promoções da carreira diplomática em função de suas inclinações liberais.
- <sup>21</sup> Conferir relatos diversos ao longo de sua autobiografia (CAMPOS, 2004).
- <sup>22</sup> Para uma explicação detalhada a respeito do papel da CACEX na formulação da política comercial brasileira cf. Abranches (1978, p. 382-430).
- <sup>23</sup> Conforme edital expedido em 24.06.02.
- <sup>24</sup> Cumpre registrar que essas cinco questões abordaram temas essenciais como os efeitos redistributivos e alocativos dos principais instrumentos de política comercial.
- <sup>25</sup> De todo modo, esses funcionários raramente chegam a posições de relevo dentro do MDIC, dada a relutância dos escalões mais altos em delegar funções a seus subordinados.
- <sup>26</sup> Esse viés também se explica, em parte, pelo papel da Fazenda como órgão responsável (juntamente com o Banco Central) pela estabilidade monetária.
- <sup>27</sup> No último concurso (realizado em 2005), a prova de economia não conteve uma única questão sobre teoria do comércio.

- 
- <sup>28</sup> Há casos, inclusive, em que o mesmo assunto é acompanhado por diferentes secretarias de um mesmo ministério.
- <sup>29</sup> Ou seja, desconsiderando-se as viagens às capitais dos países com os quais o Mercosul negocia acordos comerciais (Israel, Arábia Saudita, Índia, Marrocos, etc.).
- <sup>30</sup> O Brasil aplica o IE apenas a um grupo reduzido de produtos, dentre os quais se destacam couros, fumo, papel e armamentos. Usualmente, a incidência do IE sobre determinado produto tem vigência temporária, pré-determinada em resolução da CAMEX ou em portaria do MDIC. Em alguns casos, ainda, o imposto só é cobrado se a mercadoria for destinada a determinado país ou bloco econômico, estando isentas as demais exportações do produto.
- <sup>31</sup> O IPI é um tributo federal, calculado sobre o preço c.i.f. acrescido do II. Suas alíquotas são as mesmas para os bens fabricados domesticamente e os importados, variando de 0% a 20% (exceto para bebidas alcoólicas, taxadas em até 60%).
- <sup>32</sup> O ICMS é um tributo estadual, calculado sobre o preço c.i.f. acrescido do II e do IPI. Suas alíquotas variam entre 7% e 12% nas transações interestaduais e entre 17% e 18% nas transações intra-estaduais e nas importações.
- <sup>33</sup> O PIS-Importação e a COFINS-Importação são tributos federais, calculados sobre o preço c.i.f. acrescido do II e do ICMS. Suas alíquotas são de 7,6% para a COFINS-Importação e de 1,65% para o PIS-Importação. Ambos foram instituídos em 2004, com a justificativa de se equiparar as importações à produção doméstica, sobre a qual incide o PIS e a COFINS. O PIS e o COFINS, porém, diferem substancialmente do PIS-Importação e do COFINS-Importação, pois estes incidem sobre o valor das importações, enquanto aqueles incidem sobre a receita líquida das empresas.
- <sup>34</sup> Em 2005, por exemplo, o governo zerou o IPI incidente sobre bens de capital e reduziu em 50% as alíquotas incidentes sobre a importação de bens destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. Naquele mesmo ano, o governo isentou de PIS-COFINS e de PIS/COFINS-Importação os bens de capital adquiridos por empresas majoritariamente exportadoras (definidas legalmente como aquelas que exportam ao menos 80% de sua produção).
- <sup>35</sup> A TEC também é adotada por Argentina, Paraguai e Uruguai e é o instrumento que confere o caráter de “união aduaneira” ao Mercosul.
- <sup>36</sup> Conforme Anexo I da Resolução CAMEX nº 43, de 22 de dezembro de 2006.
- <sup>37</sup> A NCM é derivada do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH), que é elaborado pela Organização Mundial das Aduanas (OMA). O SH contém aproximadamente cinco mil itens, cada qual identificado por um código de seis dígitos e por uma descrição textual. Os países que utilizam o SH podem optar entre adotá-lo em seu formato original ou expandi-lo, criando códigos com mais dígitos a partir dos códigos originais de seis dígitos (é vedado, contudo, alterar os códigos e descrições originais). Essa expansão permite tarifar de maneira diferenciada subcategorias dos itens do SH. Por exemplo, o código 8471.30 do SH refere-se a computadores portáteis. Na NCM, esse item é “aberto” em dois outros códigos: 8471.30.11, referente a computadores de mão (com TEC de 2%) e 8471.30.12, referente a *laptops* (com TEC de 16%). Alguns países chegam a expandir o SH a até 11 dígitos, o que resulta em descrições ainda mais específicas. Atualmente, o SH é adotado por mais de 190 países e serve de base para 98% do comércio mundial.
- <sup>38</sup> Com intervalos de dois pontos percentuais até 20%. Acima desse nível a única tarifa existente é a de 35%, atribuída a itens do setor automotivo.
- <sup>39</sup> Quando se trata da presidência brasileira, algumas reuniões são realizadas no Rio de Janeiro.
- <sup>40</sup> Desde 2006 a Venezuela tem participado das reuniões, porém apenas como observadora.
- <sup>41</sup> Cf., por exemplo, Nota Técnica conjunta SAIN/SEAE/MF, de 3 de janeiro de 2005, a respeito dos critérios de alteração tarifária utilizados nas discussões da SNCT1.
- <sup>42</sup> Esse percentual é de 60% para bens fabricados no Brasil e na Argentina, de 50% para bens fabricados no Uruguai e de 40% para bens fabricados no Paraguai.
- <sup>43</sup> Exemplos de outros mecanismos são as Listas de Convergência de Bens de Informática e Telecomunicações e as Listas de Convergência de Bens de Capital. Além desses mecanismos excepcionais, criados de forma cooperativa/negociada âmbito do próprio Mercosul, cada Estado-Parte adota diversos regimes especiais de importação que resultam, na prática, em alíquotas de importação diferenciadas.
- <sup>44</sup> Desde 2001 a NCM sofreu duas grandes alterações, decorrentes da III e da IV Emendas ao SH (implementadas, respectivamente, em 2002 e 2007). A NCM atual, como informado em 3.2.1, compreende 9.714 itens.
- <sup>45</sup> Uma descrição mais pormenorizada desses impasses pode ser encontrada em <http://www2.mre.gov.br/alca/>.
- <sup>46</sup> A soma das indicações (7.416) é superior ao total das exclusões (5.719) porque vários itens foram indicados para exclusão por mais de um país-membro. A intersecção entre as indicações brasileiras e argentinas, por exemplo, foi de 1.260 itens.

---

<sup>47</sup> Maiores informações sobre os impasses na negociação bilateral, bem como as ofertas apresentadas por cada lado, podem ser obtidas em

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/acoComerciais/mercUniEuropeia.php>.

<sup>48</sup> Os automóveis dentro da quota estariam livres de tarifa e os que excedessem a quota pagariam a TEC correspondente.

<sup>49</sup> Os valores entre parênteses referem-se à primeira etapa (pré-Doha) de implementação das quotas.

<sup>50</sup> As importações extra-Mercosul não gozam do regime de livre-comércio ao transitar entre os países do bloco. Apenas produtos fabricados intra-bloco (conforme as regras de origem vigentes) gozam do benefício do livre-comércio.

## 4 METODOLOGIA

Conforme visto em 2.2, os trabalhos empíricos da TPE se dividem entre os que testam modelos teóricos preexistentes e os de natureza exploratória, que buscam identificar de forma *ad hoc* as variáveis relevantes na explicação do protecionismo. Atualmente, os trabalhos que se enquadram na primeira categoria adotam, quase todos, o modelo GH. Esse modelo, porém, sofre das seguintes limitações: (i) a elasticidade-preço da demanda por importações – uma das três variáveis do modelo G-H (cf. 2.2, acima) – é difícil de calcular;<sup>1</sup> e (ii) a variável "organização de cada setor" é mais bem descrita como contínua do que como binária (organizado/não-organizado). Por essas razões, o presente trabalho adotará uma abordagem exploratória. Não se pretende aqui derivar um modelo teórico a partir de testes empíricos, mas apenas testar empiricamente certas proposições teóricas sobre a relação entre proteção comercial e determinados indicadores industriais. Tais proposições foram extraídas da literatura da TPE e, se consideradas em conjunto, até poderiam constituir uma proposta de modelo teórico. Todavia, os dados disponíveis não permitem testar todas essas proposições (ao menos para o caso do Brasil) e, dessa forma, o modelo proposto não seria falsificável.

O método empregado foi a análise de regressão. Foram construídas oito variáveis dependentes, as quais representam o nível de proteção obtido por cada setor da economia brasileira em quatro contextos institucionais distintos: a formulação da TEC, a formulação da Lista de Exceções do Brasil à TEC, a formulação da oferta do Mercosul na ALCA e a formação da oferta do Mercosul na negociação com a União Européia. Cada variável dependente foi regredida a quatro variáveis explanatórias que (acredita-se) influenciam a demanda por proteção ou a capacidade de organização de cada setor. Todas as quatro variáveis explanatórias são contínuas. Das oito variáveis dependentes, seis são contínuas e duas são binárias. As seis variáveis contínuas são médias simples calculadas a partir de dados individuais. Nesses casos, utilizou-se o método dos mínimos quadrados ponderados, adotando-se o número de observações individuais como peso.<sup>2</sup> Para as duas variáveis binárias, adotou-se o modelo logístico. Em todos os modelos optou-se pela utilização de erros-padrão robustos à heterocedasticidade (variante HC3 nos casos em que a variável dependente é contínua). As análises gráficas não sugeriram quaisquer relações não-lineares (quadráticas, exponenciais, etc.) entre as variáveis, de modo que estas foram utilizadas em seus formatos originais, sem transformações.<sup>3</sup> Os *outliers* foram identificados mas não removidos: em nenhum caso a discrepância pareceu derivar de erros de medição e, portanto, a

exclusão dessas observações poderia privar o modelo de informações importantes.<sup>4</sup> Em cada regressão calculou-se o fator de inflação da variância para os respectivos regressores; em todos os casos essa estatística variou entre 1,0 e 2,0, o que sugere não haver problemas de multicolinearidade. Por fim, foram incluídos termos multiplicativos com o fito de se identificar eventuais interações entre as variáveis explanatórias; em nenhum caso a inclusão desses termos melhorou o modelo e, por essa razão, apenas as regressões com as variáveis originais serão reportadas.<sup>5</sup>

Antes de passar à construção das variáveis, cabe uma palavra sobre a unidade de observação adotada. Conforme explicado em 3.2.1, a NCM compreende 9.714 produtos, a cada qual corresponde uma TEC que pode variar entre 0% e 35%. Mas embora os níveis de proteção possam ser calculados produto a produto, os indicadores industriais tomados como variáveis explanatórias só estão disponíveis de forma agregada, setor a setor. Esses indicadores estão disponíveis para os setores compreendidos na Classificação Nacional de Atividade Econômicas (CNAE), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A CNAE compreende 17 seções, as quais se subdividem em 60 divisões e estas, em 223 grupos de atividade econômica. Esses grupos constituem a unidade de observação adotada neste trabalho. A maior parte desses grupos, porém, corresponde a atividades *non-tradable* como construção civil, distribuição de eletricidade, etc. Das seções que correspondem a atividades *tradable* – seções A (“Agricultura, pecuária, silvicultura”), B (“Pesca”), C (“Indústrias extrativas”) e D (“Indústrias de transformação”) –, apenas para a seção D estão disponíveis os indicadores industriais tomados como variáveis independentes neste trabalho. E dos 104 grupos compreendidos na seção D ainda foi necessário excluir nove, por se referirem à prestação de serviços industriais (manutenção de máquinas e equipamentos, etc.) e não à produção de bens. Ao final sobraram, portanto, 95 grupos.<sup>6</sup> Para compatibilizar as variáveis dependentes (baseadas na NCM) com as variáveis independentes (baseadas na CNAE) utilizou-se uma tabela de correlação disponibilizada pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), onde se encontra a correspondência entre os produtos NCM e os setores CNAE.<sup>7</sup> Doravante, os termos "setor" e "setor de atividades" serão utilizados como sinônimos da unidade de observação, qual seja, os 95 grupos de atividade econômica da CNAE incluídos na análise.

## 4.1 Construção das variáveis dependentes

### 4.1.1 TEC5

$$TEC5_i = \frac{\sum(T_{1i}, T_{2i}, \dots, T_{ni})}{ni}, \text{ onde:}$$

$TEC5_i$  = média tarifária nominal simples do setor  $i$  em 2005

$T_{ni}$  = tarifa nominal do  $n$ -ésimo produto do setor  $i$  em 2005

$ni$  = número de produtos do setor  $i$  na NCM em 2005

Uma medida de proteção alternativa, mais refinada, seria a média tarifária efetiva. O conceito de proteção efetiva foi inicialmente proposto por Balassa (1971, p. 3-25) e pode ser definido como a proteção nominal do bem final ponderada pela proteção nominal dos insumos utilizados na sua fabricação. A idéia subjacente é que uma tarifa de importação imposta sobre determinado insumo representa uma proteção efetiva para esse insumo e uma desproteção efetiva para os bens produzidos nas cadeias a jusante. Dessa forma, bens aparentemente protegidos por tarifas nominais positivas podem ter proteção efetiva negativa se seus insumos forem suficientemente protegidos. Trata-se, portanto, de medida de proteção mais consistente que a tarifa nominal. Todavia, o cálculo da proteção efetiva só é possível para os setores compreendidos na Matriz Insumo-Produto elaborada pelo IBGE<sup>8</sup> e esses setores não correspondem aos grupos de atividade econômica da CNAE. Como as variáveis explanatórias só estão disponíveis ao nível desses grupos de atividade, adotar os setores da Matriz Insumo-Produto como unidade de observação inviabilizaria a própria realização deste trabalho.<sup>9</sup>

Outra alternativa seria calcular TEC5 não como um média simples, mas como uma média ponderada que tomasse como peso o valor das importações de cada produto. A justificativa para essa fórmula de cálculo baseia-se nas seguintes premissas: (i) quanto maior a importação, maior a perda de bem-estar social resultante da proteção e, portanto, menos proteção o governo estará disposto a conceder; e (ii) quanto maior a importação, menor o espaço para a produção doméstica e, portanto, mais importante é a proteção para o setor produtivo. Entretanto, a pauta de importações é distorcida pela estrutura de proteção vigente: quanto maior a proteção, menor o valor da importação (*ceteris paribus*). Por exemplo, a

importação de determinado bem pode ser zero justamente porque a tarifa é proibitiva; não obstante, ao se calcular TEC5 como uma média ponderada o peso atribuído a esse bem seria zero.

#### 4.1.2 LIST

LIST assume valor 1 se, no primeiro semestre de 2005, algum produto do setor estava incluído na Lista de Exceções do Brasil à TEC<sup>10</sup> com alíquota a maior e 0 em caso contrário.

#### 4.1.3 ALC1

$$ALC1_i = \left( \frac{ni}{Ni} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$ALC1_i$  = porcentagem de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul na ALCA

$ni$  = número de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul na ALCA

$Ni$  = número de produtos do setor  $i$  na NCM

A variável ALC1 representa, para cada grupo de atividade econômica, a porcentagem de produtos excluídos da oferta de liberalização apresentada pelo Mercosul na ALCA. Consideram-se excluídos os produtos que foram alocados na cesta D (desgravação em prazo superior a dez anos, porém indefinido). A principal limitação de ALC1 é que dois setores com igual percentual de produtos incluídos na oferta podem diferir substancialmente quanto à alocação desses produtos entre as diferentes cestas de desgravação. Imagine-se, por exemplo, dois setores cuja totalidade dos produtos tenha sido incluída na oferta, porém em cestas distintas – digamos, 100% de alocação na cesta A, num caso, e 100% de alocação na cesta C, no outro. *Ceteris paribus*, o segundo setor tem maior capacidade de pressionar o governo por proteção, relativamente ao primeiro setor. Não obstante, a variável ALC1 assumirá o mesmo valor (zero) para ambos.

## 4.1.4 ALC2

$$ALC2_i = \frac{\sum(A_{1i}, A_{2i}, \dots, A_{ni})}{ni}, \text{ onde:}$$

$ALC2_i$  = tempo médio, em anos, até a desgravação total dos produtos do setor  $i$  incluídos na oferta do Mercosul na ALCA

$A_{ni}$  = tempo, em anos, até a desgravação total do  $n$ -ésimo produto do setor  $i$

$ni$  = número de produtos do setor  $i$  incluídos na oferta do Mercosul na ALCA

A variável ALC2 representa o tempo médio, em anos, até a desgravação total dos produtos incluídos na oferta. Consideram-se incluídos os produtos que foram alocados nas cestas A (desgravação imediata), B (desgravação em até cinco anos) ou C (desgravação em até dez anos). No cálculo dessa média, atribuiu-se o valor de um ano para a cesta A. Para os setores integralmente excluídos da oferta (oito, no total) não foi possível calcular ALC2, visto que o denominador  $ni$  seria zero. Essas observações foram removidas.

A variável ALC2 sofre da limitação oposta à discutida para ALC1. Imagine-se, por exemplo, dois setores cujos produtos incluídos tenham sido distribuídos em idênticas proporções entre as cestas A, B e C – digamos, 50% na cesta A, 0% na cesta C e 50% na cesta B. Suponha-se, porém, que um setor teve 90% de seus produtos incluídos na oferta e outro, apenas 10%. *Ceteris paribus*, o segundo setor tem maior capacidade de pressionar o governo por proteção, relativamente ao primeiro setor. Não obstante, a variável ALC2 assumirá o mesmo valor (três) para ambos. Cogitou-se construir uma variável composta, que compreendesse tanto a porcentagem de exclusão quanto a média de anos até a desgravação total. Tal construto, porém, seria puramente arbitrário e portanto optou-se por trabalhar com as variáveis ALC1 e ALC2 separadamente.

## 4.1.5 UE1A

$$UE1A_i = \left( \frac{ni}{Ni} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$UE1A_i$  = percentagem de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul à União Européia em 2001

$ni$  = número de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul à União Européia em 2001

$Ni$  = número de produtos do setor  $i$  na NCM

A variável UE1A representa, para cada grupo de atividade econômica, a percentagem de produtos excluídos da oferta de liberalização apresentada pelo Mercosul à União Européia, em 2001. Consideram-se excluídos os produtos que não foram alocados em qualquer das cestas de desgravação. Vale para UE1A a mesma limitação apontada para ALC1: setores com a mesma proporção de bens incluídos na oferta podem diferir bastante quanto à alocação desses bens entre as diferentes cestas de desgravação.

#### 4.1.6 UE1B

Tentou-se inicialmente construir UE1B de forma análoga a ALC2, i.e., como o tempo médio, em anos, até a desgravação total dos produtos incluídos na oferta do Mercosul à União Européia, em 2001. O problema é que 29 dos 95 setores foram integralmente excluídos dessa oferta e, portanto, o denominador  $ni$  seria zero para aproximadamente 30% das observações. Como a exclusão de tantas observações poderia tornar o modelo irrelevante, optou-se por construir UE1B como uma variável binária de valor 1 para os setores integralmente excluídos da oferta e 0 para os demais.

#### 4.1.7 UE4A

$$UE4A_i = \left( \frac{ni}{Ni} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$UE4A_i$  = percentagem de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul à União Européia em 2004

$n_i$  = número de produtos do setor  $i$  excluídos da oferta do Mercosul à União Européia em 2004

$N_i$  = número de produtos do setor  $i$  na NCM

A variável UE4A representa, para cada grupo de atividade econômica, a porcentagem de produtos excluídos da oferta de liberalização apresentada pelo Mercosul à União Européia, em 2004. Consideram-se excluídos os produtos classificados como "sensíveis" e os produtos para os quais foram oferecidas preferências fixas no lugar de cronogramas de desgravação. Vale para UE4A a mesma limitação apontada para ALC1 e UE1A: setores com a mesma proporção de bens incluídos na oferta podem diferir bastante quanto à alocação desses bens entre as diferentes cestas de desgravação.

#### 4.1.8 UE4B

$$UE4B_i = \frac{\sum(A_{1i}, A_{2i}, \dots, A_{ni})}{n_i}, \text{ onde:}$$

$UE4B_i$  = tempo médio, em anos, até a desgravação total dos produtos do setor  $i$  incluídos na oferta do Mercosul à União Européia em 2004

$A_{ni}$  = tempo, em anos, até a desgravação total do produto  $n$ -ésimo produto do setor  $i$

$n_i$  = número de produtos do setor  $i$  incluídos na oferta do Mercosul à União Européia em 2004

A variável UE4B representa o tempo médio, em anos, até a desgravação total dos produtos incluídos na oferta. Consideram-se incluídos os produtos que foram alocados nas cestas A (desgravação imediata), B (desgravação em até dois anos), C (desgravação em até oito anos), D e F (desgravação em até dez anos). No cálculo dessa média, atribuiu-se o valor de um ano para a cesta A. Nenhum setor foi integralmente excluído da oferta, de modo que  $n_i > zero$  em todos os casos. Portanto, não foi necessário excluir quaisquer observações.

A variável UE4B sofre das mesmas limitações discutidas para ALC2: setores com idêntica distribuição de produtos entre as cestas podem diferir bastante quanto à porcentagem de produtos incluídos na oferta. Ademais, na negociação Mercosul-UE as cestas adotadas estabeleciam não apenas prazos para a desgravação total (100% de redução tarifária até o ano

X) mas também cronogramas intermediários de desgravação parcial (por exemplo: 25% de redução tarifária até o quinto ano do cronograma, 50% até o sétimo ano, etc.). Na oferta de 2004, duas cestas de desgravação – D e E – previam o mesmo prazo para desgravação total (dez anos), porém diferiam entre si quanto aos cronogramas intermediários de desgravação parcial. Como o cálculo de UE4B considera apenas o prazo de desgravação total, as regressões realizadas tratam essas duas cestas de forma equivalente.

#### 4.2 Construção das variáveis independentes

A literatura da TPE oferece uma ampla gama de variáveis explanatórias. *Grosso modo*, essas variáveis podem ser categorizadas da seguinte forma (por conveniência, a expressão *ceteris paribus* será omitida):<sup>11</sup>

- Indicadores de competitividade. Quanto menos competitivo um setor, maior sua dependência da proteção comercial para sobreviver e maior a demanda por proteção.
- Indicadores da especificidade dos fatores. Quanto mais específicos os fatores utilizados por determinado setor, mais difícil será a migração desses fatores para outras atividades e maior a demanda por proteção.
- Grau de organização relativa. Quanto mais organizado um setor, *vis-à-vis* seus consumidores, menores seus custos de ação coletiva e maior a demanda por proteção.
- Transferências adicionais. Quanto mais recursos empregados na obtenção de outras medidas redistributivas, menos recursos disponíveis para empregar na obtenção de proteção comercial e menor a demanda por proteção.

Um modelo teórico que compreendesse todas essas variáveis teria a seguinte forma:

$$P_i = f(C_i, E_i, O_i, T_i), \text{ onde:}$$

$P_i$  = nível de proteção comercial do setor  $i$

$C_i$  = competitividade do setor  $i$  (sinal esperado: -)

$E_i$  = especificidade dos fatores utilizados pelo setor  $i$  (sinal esperado: +)

$O_i$  = grau de organização relativa do setor  $i$  (sinal esperado: +)

$T_i$  = outras transferências recebidas pelo setor  $i$  (sinal esperado: -)

A transposição desse modelo teórico para um modelo econométrico não é simples. As variáveis dependentes (detalhadas em 4.1) referem-se, quase todas, a políticas comuns do Mercosul (a única exceção é LIST). Logo, para implementar o modelo teórico acima seria necessário calcular cada variável explanatória quatro vezes – uma para cada país do bloco. O modelo resultante conteria 16 variáveis. Essa alternativa, porém, esbarra nos problemas de comparabilidade e disponibilidade de dados que inevitavelmente surgem quando se inclui mais de um país na análise. Nem sempre as mesmas estatísticas estão disponíveis para todos os países. Quando estão, freqüentemente a forma de cálculo é diferente. E quando a fórmula de cálculo é a mesma, o sistema de classificação de setores é distinto, não havendo correlação clara com a CNAE. Uma alternativa seria recorrer ao banco de dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), que reúne estatísticas industriais uniformizadas de diversos países e é a fonte utilizada por Olarreaga e Soloaga (1998). Todavia, apenas duas das quatro variáveis explanatórias construídas neste trabalho estão contempladas naquela base de dados ou podem ser calculadas a partir daquela fonte. Ademais, os resultados reportados no próprio trabalho de Olarreaga e Soloaga sugerem que o peso do Brasil no Mercosul é suficiente para desconsiderar os demais países.<sup>12</sup> Por essas razões, apenas variáveis explanatórias referentes ao caso brasileiro foram incluídas na análise.

Outro problema encontrado foi a inexistência de estatísticas quanto à especificidade dos fatores de produção. Cogitou-se utilizar como *proxy* a idade média das empresas, mas essa estatística só está disponível em nível de agregação superior ao utilizado (divisões CNAE) e, de todo modo, seria uma *proxy* bastante imprecisa.

Também não foi possível considerar as demais transferências recebidas por cada setor. Essas transferências nem sempre são quantitativas: podem ser, por exemplo, regulamentos limitando a entrada de novos competidores no mercado. A inclusão apenas de variáveis quantitativas (como crédito oficial, isenções fiscais, etc.) poderia resultar em sinais diferentes do esperado: a hipótese que se quer testar é que a proteção diminui conforme aumenta o total das demais transferências recebidas (dado que a capacidade de cada setor pressionar o

governo é finita). Incluir no modelo apenas algumas das muitas transferências poderia resultar em correlações positivas espúrias.

Por fim, não foi possível trabalhar com dados referentes ao grau de organização dos consumidores. Setores cujos consumidores são organizados enfrentam *contra-lobby* e tendem a receber menos proteção. Fornecedores de autopeças, por exemplo, têm dificuldade em obter proteção porque enfrentam o *contra-lobby* de grandes montadoras, fortemente organizadas e com grande capacidade de influenciar o governo. Já as montadoras têm mais capacidade de obter proteção porque seus consumidores são milhões de indivíduos dispersos e individualmente irrelevantes na formulação da política comercial. Pensou-se, inicialmente, em construir uma variável *dummy* para diferenciar entre produtores de bens intermediários e produtores de bens finais. O problema é que, no nível de agregação utilizado, os setores estão definidos de forma muito ampla e compreendem, quase todos, tanto produtores de bens intermediários quanto produtores de bens finais.

Em face das razões acima, as variáveis explanatórias adotadas neste trabalho dizem respeito apenas à competitividade e ao grau de organização dos diferentes setores produtivos da economia brasileira. Ao todo, foram utilizadas quatro variáveis explanatórias, sendo duas referentes à competitividade (TRAB e INST) e duas referentes ao grau de organização (FIRM e CONC). Essas quatro variáveis foram as sobreviventes de um longo processo de depuração, durante o qual diversas variáveis foram construídas e posteriormente eliminadas, pelas mais diversas razões (lógica de cálculo inconsistente, dados pouco precisos e/ou pouco confiáveis, endogeneidade com a variável dependente, multicolinearidade, etc.).<sup>13</sup> As subseções que seguem detalham a construção desses regressores.

#### 4.2.1 FIRM

A proteção comercial pode ser vista como um bem coletivo para os produtores domésticos do bem protegido: todos esses produtores serão beneficiados pela proteção, quer tenham ou não contribuído para o *lobby* que resultou na imposição da tarifa (ou medida equivalente). Segundo Olson (1971, p. 48), quanto maior o grupo interessado em determinado bem coletivo, menor a fração do benefício (resultante desse bem) que será auferida por cada membro do grupo individualmente. Ademais, quanto maior o grupo maiores os custos de organização. Pode-se esperar, portanto, que a quantidade de firmas esteja inversamente

relacionada ao nível de proteção comercial. A variável FIRM testa essa hipótese e é calculada da seguinte forma:

$$FIRM_{i(x-1)} = \frac{N_{i(x-1)}}{1.000}, \text{ onde:}$$

$FIRM_{i(x-1)}$  = número de firmas do setor  $i$  no ano  $x-1$  / 1.000

$N_{i(x-1)}$  = número de firmas do setor  $i$  no ano  $x-1$

$x$  = ano-base utilizado no cálculo da variável dependente

A fonte utilizada foi a Pesquisa Industrial Anual por Empresas (PIA-Empresa), publicada pelo IBGE. A divisão por mil objetiva apenas trazer a variável para uma escala de mais fácil manuseio. O ano  $x$  refere-se ao ano-base de cada variável dependente. Por exemplo, o ano-base de ALC1 é 2003 porque foi naquele ano que o Mercosul apresentou sua oferta de liberalização na ALCA. Logo, os valores de FIRM utilizados na regressão com ALC1 se referem ao ano  $2003-1=2002$ . Há duas razões para o uso dessa defasagem temporal. A primeira é que quando um setor pressiona o governo por proteção a resposta raramente é imediata: a pressão exercida no ponto  $t_0$  da linha de tempo provavelmente só resultará na implementação de uma política redistributiva no ponto  $t_1$ . A segunda razão é que o número de firmas de cada setor pode ser (ainda que de forma pouca significativa) afetado pela estrutura de proteção vigente. Porém, como o futuro não pode causar o passado (GUJARATI, p. 560), a defasagem minimiza esse problema: a estrutura de proteção vigente em 2003 não pode ter afetado a quantidade de firmas em 2002. Uma alternativa seria substituir o método dos mínimos quadrados ponderados pelo método dos mínimos quadrados em dois estágios. Entretanto, não foram encontradas variáveis instrumentais consistentes (i.e., fortemente correlacionadas com o regressor e sem correlação substantiva com o regressando) que pudessem ser utilizadas no primeiro estágio.<sup>14</sup>

#### 4.2.2 CONC

Segundo Olson (1971, p. 34), em alguns grupos determinados integrantes podem ter tanto interesse na obtenção de um bem coletivo a ponto de arcarem sozinhos com os custos

dessa obtenção.<sup>15</sup> Dessa forma, setores cuja produção esteja concentrada nas mãos de poucas firmas tendem a obter mais proteção do que setores cuja produção esteja distribuída de forma mais equitativa entre as firmas existentes. A variável CONC testa essa hipótese e é calculada como segue:

$$CONC_{i(x-1)} = \left( \frac{l4_{i(x-1)}}{L4_{i(x-1)}} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$CONC_{i(x-1)}$  = grau de concentração do setor  $i$  no ano  $x-1$

$l4_{i(x-1)}$  = número de trabalhadores do setor  $i$  no ano  $x-1$  alocados nas quatro maiores empresas do setor

$L4_{i(x-1)}$  = número de trabalhadores do setor  $i$  no ano  $x-1$

$x$  = ano-base utilizado no cálculo da variável dependente

A fonte utilizada foi o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), mantido pelo IBGE. Uma medida de concentração mais precisa seria o Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que é a soma dos quadrados das parcelas de mercado de cada empresa do setor. No caso de monopólio, o valor do HHI é 10.000 (100%<sup>2</sup>) e, no extremo oposto (i.e., um setor fragmentado entre infinitas empresas), o HHI tende a zero. Como não há estatísticas de HHI disponíveis no Brasil, a segunda melhor alternativa seria o chamado C4, que é a soma das parcelas de mercado das quatro maiores empresas do setor. Essa variável, porém, também não está disponível (exceto para um ou outro setor que tenha sido objeto de estudo específico). Optou-se, portanto, por trabalhar com uma adaptação do C4: CONC é calculada da mesma forma, diferindo do C4 apenas por substituir as vendas das quatro maiores empresas pela quantidade de trabalhadores que elas empregam. Embora a correlação entre CONC e C4 possa não ser exata, parece razoável assumir que ambas sejam bastante próximas (as maiores empresas em termos de vendas tendem a ser, também, as maiores empresas em número de empregados).

Um problema com a utilização dessa variável é que os dados somente estão disponíveis para o ano 2002 em diante, enquanto duas das variáveis dependentes – UE1A e UE1B – têm 2001 como ano-base. Logo, nesses casos não seria possível utilizar CONC para o ano  $x-1$ . Como a utilização de anos posteriores violaria o princípio de que o futuro não pode causar o passado, optou-se por substituir CONC por uma outra variável nas regressões com

UE1A e UE1B. Como o grau de concentração guarda uma correlação positiva com a escala das firmas (i.e., setores mais concentrados tendem a ser caracterizados por firmas maiores), nesses dois casos utilizou-se a variável ESCL, construída da seguinte forma (fonte dos dados primários: PIA-Empresa):

$$ESCL_{i(x-1)} = \left( \frac{P_{i(x-1)}}{FIRM_{i(x-1)}} \right) / 1.000, \text{ onde:}$$

$ESCL_{i(x-1)}$  = escala média das firmas do setor  $i$  no ano  $x-1$

$P_{i(x-1)}$  = valor da produção industrial bruta (em mil R\$) do setor  $i$  no ano  $x-1$

$FIRM_{i(x-1)}$  = número de firmas do setor  $i$  no ano  $x-1$  / 1.000 (cf. 4.2.1, acima)

$x$  = ano-base utilizado no cálculo da variável dependente

#### 4.2.3 TRAB

Conforme postulado anteriormente, quanto menor a competitividade, maior a disposição de investir recursos na tentativa de se obter proteção comercial. A competitividade pode ser medida de diferentes formas. O indicador mais conhecido é o chamado índice de Vantagem Comparativa Revelada (VCR), proposto inicialmente por Balassa (1965). Em sua formulação original, o VCR é calculado como a razão entre a participação do setor na pauta exportadora do país e a participação do setor na pauta exportadora mundial. Se o resultado for maior que 1, considera-se que o setor está entre as vantagens comparativas do país. Em princípio, portanto, bastaria calcular o VCR, incluí-lo na regressão e verificar se o sinal resultante é realmente negativo. O problema é que a pauta exportadora é distorcida pela estrutura de proteção vigente: recursos são desviados dos setores mais competitivos para os menos competitivos e, dessa forma, o VCR observado não corresponde ao que prevaleceria em livre-comércio. Cogitou-se inicialmente adotar o método dos mínimos quadrados em dois estágios e utilizar como instrumentos variáveis referentes à utilização de fatores. Porém, conforme discutido anteriormente (cf. nota nº 13 deste capítulo), a competitividade deriva justamente dos fatores que o setor utiliza mais ou menos intensivamente. Logo, as variáveis que se pensou utilizar como instrumentos são elas próprias explanatórias e, dessa forma,

foram incluídas no conjunto de regressores do presente trabalho. Embora também possam, em tese, ser afetadas pela estrutura de proteção vigente, essa causalidade reversa parece pouco provável na prática: a proteção conferida a um fator pode encarecê-lo e estimular sua substituição por outro, mas esse processo é limitado pela própria natureza dos processos produtivos.

Assumindo que o Brasil seja abundante em mão-de-obra e escasso em capital, espera-se que a trabalho-intensividade de cada setor esteja negativamente correlacionada com o nível de proteção. Ray (1981) calcula a trabalho-intensividade como a razão entre as despesas com pessoal e o valor agregado. Seguindo essa fórmula – e tomando o valor da transformação industrial como *proxy* do valor agregado –<sup>16</sup>, TRAB é construída da seguinte forma (fonte dos dados primários: PIA-Empresa):

$$TRAB_{i(x-1)} = \left( \frac{R_{i(x-1)}}{V_{i(x-1)}} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$TRAB_{i(x-1)}$  = trabalho-intensividade do setor  $i$  no ano  $x-1$

$R_{i(x-1)}$  = salários e outras remunerações pagas (em mil R\$) ao pessoal assalariado ligado diretamente à produção do setor  $i$  no ano  $x-1$

$V_{i(x-1)}$  = valor da transformação industrial (em mil R\$) do setor  $i$  no ano  $x-1$

$x$  = ano-base utilizado no cálculo da variável dependente

#### 4.2.4 INST

Cerca de 20% dos brasileiros chegam ao ensino superior, contra uma média de 28% para a América do Sul e de 60% para a Europa e para a América do Norte.<sup>17</sup> Logo, parece razoável assumir que o país seja escasso em mão-de-obra qualificada e pouco competitivo nos setores que utilizam intensivamente esse fator de produção. Espera-se, portanto, uma correlação positiva entre o grau de instrução e o nível de proteção. A variável INST testa essa hipótese e é construída como segue (fonte dos dados primários: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego):

$$INST_{i(x-1)} = \left( \frac{ti(x-1)}{Ti(x-1)} \right) \cdot 100, \text{ onde:}$$

$INST_{i(x-1)}$  = porcentagem de trabalhadores do setor  $i$  no ano  $x-1$  com curso superior completo

$ti(x-1)$  = número de trabalhadores do setor  $i$  no ano  $x-1$  com curso superior completo

$Ti(x-1)$  = número de trabalhadores do setor  $i$  no ano  $x-1$

$x$  = ano-base utilizado no cálculo da variável dependente

<sup>1</sup> Calfat, Flôres Jr. E Ganame (2000) utilizam a elasticidade dos EUA, o que seria inviável neste trabalho dado o nível de agregação adotado. Olarreaga e Soloaga (1998) e Olarreaga, Soloaga e Winters (1999) utilizam a razão importações / produção doméstica como *proxy* da elasticidade, o que introduz endogeneidade no modelo (já que a pauta de importações é afetada pela estrutura de proteção vigente).

<sup>2</sup> A justificativa para a escolha desse método é que as médias calculadas a partir de numerosos dados individuais são mais consistentes. Essa escolha é corroborada empiricamente: para cada variável dependente, realizou-se uma regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários e outra pelo método dos mínimos quadrados ponderados. Em todos os casos os resultados foram substancialmente melhores com o método dos mínimos quadrados ponderados. Portanto, apenas estes últimos serão reportados.

<sup>3</sup> Cada modelo foi rodado com as variáveis em formato original e em formato logaritmo. Nesse segundo caso os modelos pioraram significativamente, sugerindo a não-existência de relações exponenciais. Para facilitar a interpretação dos coeficientes, serão reportados os coeficientes-beta de cada variável (o coeficiente beta representa o efeito do regressor sobre o regressando em unidades de desvio-padrão).

<sup>4</sup> Nos seis casos de variável dependente contínua, os valores mínimo e máximo que essa variável pode atingir são conhecidos (por exemplo, a TEC média situa-se necessariamente entre 0 e 35), o que sugeri inicialmente a utilização de um modelo tobit duplo-censurado. Não obstante, os resultados com o modelo tobit e com o modelo dos mínimos quadrados ponderados são essencialmente os mesmos, de modo que se optou por reportar apenas os resultados com esse segundo método.

<sup>5</sup> Cogitou-se agregar à análise de regressão um estudo qualitativo de casos selecionados. A idéia seria escolher setores representativos de determinadas situações, tais como setores “muito organizados porém pouco protegidos”, “muito organizados e muito protegidos”, “pouco organizados mas muito protegidos”, etc. Como o *lobby* no Brasil é pouco transparente, apenas uma pesquisa em jornais e outras fontes secundárias seria insuficiente: seria necessário entrevistar burocratas e líderes empresariais, o que demandaria disponibilidade de deslocamentos para São Paulo e Rio de Janeiro (onde se encontram as lideranças mais relevantes). Dado o caráter subjetivo e impreciso desse tipo de fonte informativa, o investimento de tempo e recursos poderia não ser compensador – sobretudo se considerados não apenas os custos em si mas também os custos de oportunidade, em termos de menor atenção à parte quantitativa do trabalho. Ademais, conforme atesta Geddes (1990), selecionar os casos de forma não-aleatória pode levar a generalizações indevidas.

<sup>6</sup> Esses grupos estão listados no Apêndice A. Em algumas regressões o número de observações foi inferior a 95, em função da ausência de uma ou mais variáveis explanatórias para o ano-base considerado (conforme será explicitado mais adiante, embora as variáveis explanatórias sejam as mesmas em todas as regressões o ano-base é diferente em cada caso).

<sup>7</sup> Cabe registrar alguns casos especiais encontrados no decorrer dos trabalhos: (i) produtos NCM correlacionados com mais de um setor CNAE; e (ii) produtos NCM não correlacionados com qualquer setor CNAE. No primeiro caso, incluiu-se cada produto no cálculo do valor das variáveis dependentes de todos os setores CNAE correspondentes. No segundo caso, os produtos foram excluídos da análise.

<sup>8</sup> Agradeço ao professor Honório Kume por me haver chamado a atenção para esse ponto.

<sup>9</sup> Mesmo que a Matriz Insumo-Produto se baseasse nos grupos de atividade econômica da CNAE, o cálculo da proteção efetiva ainda seria imperfeito pois a escolha dos insumos, em cada setor produtivo, é afetada pela estrutura de proteção vigente: insumos mais protegidos tendem a ser substituídos por insumos menos protegidos e, dessa forma, as relações de consumo inter-setoriais observadas não necessariamente correspondem às que prevaleceriam em livre-comércio (BALASSA, 1971).

<sup>10</sup> Conforme atualização dada pela Resolução CAMEX nº 5, de 3 de março de 2005.

- 
- <sup>11</sup> Caves (1976), Saunders (1980), Ray (1981a, 1981b), Hall, Finger e Nelson (1982), Ray e Marvel (1983, 1984, 1987), Baldwin (1985), Hillman e Ursprung (1988), Bohara e Kaempfer (1991), Trefler (1993), Feinberg e Kaplan (1993), Mansfield e Busch (1995), Levy (1997), Maggi e Rodriguez-Clare (1998), DeLong (2000), Hillman, Long e Soubeyrand (2000), Eicher e Osang (2002), Gawande e Krishna (2005) e Imai, Katayama e Krishna (2006).
- <sup>12</sup> "[...] *the analysis does not reject the hypothesis that the set of regressors for Brazil by itself, or any combination that includes Brazil, is as appropriate as Mercosur's political economy variables (weighted averages). This result [...] indicates that Brazil had an important role in determining the Mercosur's [TEC]. Because Brazil represents, in all sectors, at least 70 per cent of Mercosur's production, it is not surprising that the [TEC] closely reflects Brazil's interests.*" (OLARREAGA; SOLOAGA, 1998, p. 14).
- <sup>13</sup> Dentre as variáveis eliminadas estão, por exemplo, o índice de Vantagem Comparativa Revelada proposto por Balassa (1965), a participação das importações no consumo doméstico aparente [importações / (produção+importação-exportação)] e a proporção de trabalhadores sindicalizados.
- <sup>14</sup> Os trabalhos que utilizam regressões em dois estágios frequentemente adotam variáveis instrumentais inconsistentes. Um exemplo é Saunders (1980), que inclui entre seus regressores a intensidade exportadora (como *proxy* de competitividade). Como a estrutura de proteção vigente pode afetar a pauta exportadora do país (por exemplo, estimulando o atendimento do mercado doméstico em detrimento do mercado internacional), Saunders utiliza o método dos mínimos quadrados em dois estágios e toma como variáveis instrumentais (dentre outras) a trabalho-intensividade de cada setor. O problema é que a competitividade de cada setor deriva, em essência, da utilização mais ou menos intensiva dos diferentes fatores de produção – portanto, a trabalho-intensividade pode ser considerada, ela própria, uma variável explanatória (de fato, é uma das quatro variáveis explanatórias utilizadas no presente trabalho, como se verá adiante).
- <sup>15</sup> "*In smaller groups marked by considerable degrees of inequality – that is, in groups of members of unequal 'size' or interest in the collective good – there is the greatest likelihood that a collective good will be provided; for the greater the interest in the collective good of any single member, the greater the likelihood that that member will get such a significant proportion of the total benefit from the collective good that he will gain from seeing that the good is provided, even if he has to pay all of the cost himself.*" (OLSON, 1971, p. 34).
- <sup>16</sup> Na fonte utilizada (PIA-Empresa), o valor da transformação industrial é definido como o valor da produção menos as despesas realizadas com as operações industriais. Versiani e Suzigan (1990, p. 31) corroboram a similaridade entre o valor da transformação e o valor agregado, apontando que a única diferença é que o primeiro inclui as chamadas “despesas gerais” e o segundo não.
- <sup>17</sup> Dados da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), referentes a 2004 (último ano disponível na base de dados da instituição).

## 5 RESULTADOS

Na seção 5.1 serão apresentados os resultados das regressões realizadas. Na seção 5.2 esses resultados serão interpretados. No Apêndice B encontram-se sumários estatísticos das variáveis utilizadas.

### 5.1 Apresentação dos resultados

**Tabela 6 - Resultados da regressão com TEC5**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	7,093802	2,064712	3,44	0,001 ***	.
FIRM	0,0957702	0,098773	0,97	0,335	0,064786
CONC	0,0668079	0,0313	2,13	0,036 **	0,220899
TRAB	0,3192491	0,078061	4,09	0 ***	0,497768
INST	-0,2110575	0,082962	-2,54	0,013 **	-0,36305
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 93				
F (4,88)	= 19,32				
Prob > F	= 0				
R <sup>2</sup>	= 0,5871				
R <sup>2</sup> ajustado	= 0,5683				
Desvio-padrão dos resíduos	= 2,9658				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 7 - Resultados da regressão com LIST**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	z	Prob > z	Intervalo de confiança (95%)	
const.	0,8460541	2,23139	0,38	0,705	-3,52739	5,219498
FIRM	-0,0206054	0,106812	-0,19	0,847	-0,22995	0,188742
CONC	-0,0027955	0,030578	-0,09	0,927	-0,06273	0,057136
TRAB	-0,0990716	0,087131	-1,14	0,256	-0,26984	0,071701
INST	-0,2169039	0,096156	-2,26	0,024 **	-0,40537	-0,02844
Estatísticas gerais						
Nº de observ.	= 93					
Wald chi² (4)	= 6,29					
Prob > chi²	= 0,1787					
pseudo-R²	= 0,0996					
log pseudo-verossimil. (iteração 5)	= -24,553958					

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o logit.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 8 - Resultados da regressão com ALC1**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	43,36056	16,39974	2,64	0,01 ***	.
FIRM	1,485451	1,00352	1,48	0,142	0,214108
CONC	0,432356	0,204251	2,12	0,037 **	0,259008
TRAB	0,478731	0,719254	0,67	0,507	0,12269
INST	-1,05932	0,590019	-1,8	0,076 *	-0,31225
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 93				
F (4,88)	= 4,90				
Prob > F	= 0,0013				
R²	= 0,2452				
R² ajustado	= 0,2109				
Desvio-padrão dos resíduos	= 22,482				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 9 - Resultados da regressão com ALC2**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	6,943895	1,626191	4,27	0 ***	.
FIRM	-0,00174	0,086236	-0,02	0,984	-0,00118
CONC	0,035602	0,023305	1,53	0,131	0,207203
TRAB	0,081384	0,058796	1,38	0,17	0,198659
INST	-0,18361	0,057919	-3,17	0,002 ***	-0,59936
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 85				
F (4,88)	= 8,91				
Prob > F	= 0,0000				
R <sup>2</sup>	= 0,4900				
R <sup>2</sup> ajustado	= 0,4645				
Desvio-padrão dos resíduos	= 1,6894				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 10 - Resultados da regressão com UE1A**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	106,7901	15,68026	6,81	0 ***	.
FIRM	1,147183	1,109472	1,03	0,304	0,110019
CONC	0,041239	0,007712	5,35	0 ***	0,299581
TRAB	-0,92942	0,77637	-1,2	0,234	-0,21979
INST	-3,39872	0,666027	-5,1	0 ***	-0,77819
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 93				
F (4,88)	= 13,42				
Prob > F	= 0,0000				
R <sup>2</sup>	= 0,4851				
R <sup>2</sup> ajustado	= 0,4616				
Desvio-padrão dos resíduos	= 21,548				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 11 - Resultados da regressão com UE1B**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	z	Prob > z	Intervalo de confiança (95%)	
const.	0,640873	1,029467	0,62	0,534	-1,37684	2,658591
FIRM	-0,01992	0,101358	-0,2	0,844	-0,21858	0,178732
CONC	0,003686	0,001886	1,95	0,051 *	-9,60E-06	0,007382
TRAB	-0,00757	0,041071	-0,18	0,854	-0,08806	0,072929
INST	-0,23249	0,082625	-2,81	0,005 ***	-0,39443	-0,07055
Estatísticas gerais						
Nº de observ.	= 93					
Wald chi² (4)	= 8,86					
Prob > chi²	= 0,0646					
pseudo-R²	= 0,1526					
log pseudo-verossimil. (iteração 5)	= -48,902083					

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o logit.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 12 - Resultados da regressão com UE4A**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	5,069177	6,81114	0,74	0,459	.
FIRM	2,029512	0,393118	5,16	0 ***	0,476298
CONC	0,145667	0,087993	1,66	0,101	0,170968
TRAB	0,090477	0,289586	0,31	0,755	0,048152
INST	-0,09659	0,272605	-0,35	0,724	-0,06125
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 92				
F (4,88)	= 10,51				
Prob > F	= 0,0000				
R²	= 0,2355				
R² ajustado	= 0,2003				
Desvio-padrão dos resíduos	= 11,706				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

**Tabela 13 - Resultados da regressão com UE4B**

Variável	Coefficiente	Erro-padrão	t	Prob > t	Beta
const.	5,11989	1,398068	3,66	0 ***	.
FIRM	-0,12323	0,095679	-1,29	0,201	-0,13488
CONC	0,022808	0,02193	1,04	0,301	0,152466
TRAB	0,192147	0,053422	3,6	0,001 ***	0,556948
INST	-0,07803	0,049045	-1,59	0,115	-0,28084
Estatísticas gerais					
Nº de observ.	= 92				
F (4,88)	= 11,86				
Prob > F	= 0,0000				
R <sup>2</sup>	= 0,4911				
R <sup>2</sup> ajustado	= 0,4677				
Desvio-padrão dos resíduos	= 1,6714				

Fonte: elaboração própria.

Notas: O método utilizado foi o dos mínimos quadrados ponderados.

Os erros-padrão reportados são robustos à heterocedasticidade (variante HC3).

Os coeficientes-beta representam cada variação em unidades de desvio-padrão.

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

## 5.2 Interpretação dos resultados

A Tabela 14, abaixo, resume os principais resultados reportados em 5.1:

**Tabela 14 – Coeficiente e significância de FIRM, CONC, TRAB e INST em cada modelo**

Var.dep. \ Var.ind.	FIRM	CONC	TRAB	INST
TEC5	0,0957702	0,0668079 **	0,3192491 ***	-0,2110575 **
LIST	-0,0206054	-0,0027955	-0,0990716	-0,2169039 **
ALC1	1,485451	0,432356 **	0,478731	-1,05932 *
ALC2	-0,00174	0,035602	0,081384	-0,18361 ***
UE1A	1,147183	0,041239 ***	-0,92942	-3,39872 ***
UE1B	-0,01992	0,003686 *	-0,00757	-0,23249 ***
UE4A	2,029512 ***	0,145667	0,090477	-0,09659
UE4B	-0,12323	0,022808	0,192147 ***	-0,07803

Fonte: elaboração própria.

Notas: Em UE1A e UE1B os sinais de CONC se referem, na realidade, a ESCL (cf. 4.2.2).

\* Significativo com  $\alpha = 0,90$

\*\* Significativo com  $\alpha = 0,95$

\*\*\* Significativo com  $\alpha = 0,99$

Como se nota, a variável INST (porcentagem de trabalhadores com nível superior) é a única que mantém o mesmo sinal em todas as regressões. Também é a variável que com maior frequência aparece como significativa: em seis dos oito modelos. Essa consistência de

sinais e significância sugere que, do conjunto de regressores utilizados neste trabalho, INST é a variável mais importante e deveria ser incluída em trabalhos futuros que pretendam estudar o protecionismo brasileiro a partir de uma abordagem econométrica. Por outro lado, a correlação esperada entre INST e as variáveis dependentes era positiva. O sinal negativo pode ser interpretado de duas formas: (i) a premissa de que o Brasil é escasso em mão-de-obra qualificada é falsa e, dessa forma, setores com mão-de-obra mais instruída são mais competitivos e demandam menos proteção; ou (ii) a relação entre qualificação da mão-de-obra e proteção comercial é regida por outros fatores que não a competitividade, tais como considerações sociais. Dado ser improvável que o Brasil seja um país abundante em mão-de-obra qualificada, a segunda explicação parece mais plausível. Considerando que o salário é proporcional ao grau de instrução,<sup>1</sup> o governo pode simplesmente estar disposto a conceder mais proteção àqueles trabalhadores com menores salários – independente de sua competitividade. A relação entre INST e nível de proteção seria, portanto, mediada por motivações sociais que, via de regra, são negligenciadas nos trabalhos da TPE. Essa explicação – se correta – reforça o argumento de Nordlinger (1981) quanto à capacidade de o Estado atuar de forma autônoma em relação à sociedade. O sinal negativo de INST também lança dúvidas quanto à interpretação de resultados semelhantes em outros trabalhos. Ray (1981), por exemplo, também encontra uma correlação negativa e significativa entre qualificação da mão-de-obra e proteção comercial nos EUA. Ele explica essa correlação assumindo que os EUA são abundantes em mão-de-obra qualificada e que, portanto, os setores com trabalhadores menos instruídos são menos competitivos e demandam mais proteção. Entretanto, se essa correlação também é negativa num país como o Brasil – escasso em mão-de-obra qualificada – é possível que o resultado encontrado por Ray também se explique, ao menos em parte, por motivações sociais.

Depois de INST, a variável que apresentou maior consistência de sinal e significância foi CONC (grau de concentração econômica). O sinal de CONC foi positivo em sete dos oito modelos e, desses sete, em quatro houve significância estatística. O sinal positivo era o esperado e corrobora a hipótese de que, em setores mais concentrados, as maiores empresas se dispõem a arcar com parcela relevante do *lobby* protecionista.

TRAB (trabalho-intensividade) apresentou sinal positivo em cinco dos oito modelos e, desses cinco, em dois o coeficiente foi estatisticamente significativo. Esse sinal positivo é oposto ao que se esperava e pode ser interpretado de diferentes formas: (i) o Brasil é um país relativamente abundante em capital; ou (ii) a relação entre trabalho-intensividade e proteção não se dá em termos de competitividade, sendo mediada por outros fatores. Esta segunda

hipótese não se sustenta empiricamente. Em princípio, quanto mais trabalho-intensivo um setor, maior o número de trabalhadores – e portanto de eleitores – afetados negativamente pela competição externa. Entretanto, se a preocupação do governo fosse com a quantidade de eleitores, os setores mais protegidos seriam aqueles com o maior número absoluto de trabalhadores e não necessariamente aqueles mais trabalho-intensivos. A insignificância estatística e a inconsistência do sinal de FIRM sugerem que essa preocupação com o número absoluto de trabalhadores não ocorre na prática. Quanto à primeira hipótese, as transformações das últimas décadas na estrutura produtiva mundial não permitem descartá-la. Os países desenvolvidos – sobretudo os EUA – vêm se especializando na prestação de serviços e deixando a produção de muitos bens a cargo de outros países.<sup>2</sup> Essa prestação de serviços é intensiva em "capital humano" mas não necessariamente nas formas de capital tradicionalmente mensuradas. Países como China e Índia, por outro lado, são abundantes em mão-de-obra e vêm se especializando nas atividades que utilizam intensivamente esse fator. O Brasil, por seu turno, não tem o capital humano dos EUA nem a pujança populacional de China e Índia. Dessa forma, sua vantagem comparativa poderia estar se deslocando para os bens intensivos em capital físico – não pelo aumento relativo na oferta doméstica desse fator, mas pelo reposicionamento econômico dos EUA e do leste asiático.<sup>3</sup> Essa percepção é reforçada pelo fato de que os setores da economia brasileira que mais se queixam da competição chinesa não são os intensivos em capital, mas os intensivos em mão-de-obra, como têxteis e calçados.<sup>4</sup> Portanto, a premissa de que o Brasil é abundante em mão-de-obra (relativamente à média mundial) pode não mais se sustentar. O sinal positivo de TRAB pode, dessa forma, refletir o fato de que a atual configuração produtiva mundial vem reduzindo a competitividade brasileira em setores trabalho-intensivos e aumentando-a em setores capital-intensivos.<sup>5</sup>

De todas as variáveis explanatórias, FIRM (quantidade de firmas) é a que apresenta pior desempenho nos testes empíricos. Embora tenha apresentado a mesma proporção de sinais positivos/negativos que TRAB, a distribuição desses sinais é errática: os sinais são diferentes, por exemplo, em ALC1 e ALC2, embora essas duas variáveis representem um mesmo contexto institucional (a formulação da oferta do Mercosul na ALCA). Em cada "dupla" de variáveis – ALC1/ALC2, UE1A/UE1B, UE4A/UE4B – o sinal de TRAB se mantém o mesmo (positivo ou negativo para ambas as variáveis), enquanto o sinal de FIRM se altera (positivo para uma variável e negativo para a outra). Ademais, FIRM só aparece como estatisticamente significativa em um único modelo (UE4A). A razão para esse fraco desempenho pode ser que um maior número de firmas, embora implique maiores custos de

ação coletiva, também implica mais recursos para a prática de *lobby* – e em tal magnitude que ambos os efeitos se anulam.

Em resumo, apurou-se que o nível de proteção: (i) correlaciona-se positivamente com o grau de concentração econômica e com a trabalho-intensividade; (ii) correlaciona-se negativamente com o grau de instrução dos trabalhadores; e (iii) não se correlaciona com o número de firmas. A comparabilidade desses resultados com as demais aplicações da TPE ao caso brasileiro é limitada, pois o conjunto de variáveis é diferente e as variáveis que teoricamente são as mesmas têm formas de construção distintas. Não obstante, pode-se dizer que os resultados descritos acima são consistentes com o encontrado em trabalhos anteriores. Olarreaga e Soloaga (1998) regridem a TEC média (ponderada pelas importações) a sete variáveis independentes, das quais três mostram-se estatisticamente significativas: trabalho-intensividade, grau de concentração econômica e salário médio. As duas primeiras variáveis apresentam sinal positivo e a terceira, sinal negativo. Esse resultado é bastante semelhante ao encontrado na Tabela 14, acima: significância estatística para as variáveis CONC, TRAB e INST, as duas primeiras com sinal positivo e a última – que guarda forte correlação com o salário médio – com sinal negativo. O próprio  $R^2$  é semelhante: 0,56 aqui e 0,51 em Olarreaga e Soloaga. Não obstante, cabe ressaltar as seguintes diferenças entre ambos os trabalhos: (i) os contextos institucionais analisados são distintos (Olarreaga e Soloaga não analisam ofertas do Mercosul em negociações externas, enquanto o presente estudo não analisa restrições ao comércio intra-bloco); (ii) Olarreaga e Soloaga tomam como variável dependente a TEC média ponderada pelo valor das importações, a despeito dos problemas discutidos em 4.1.1 (a média ponderada subestima a proteção dos setores com tarifas muito altas e superestima a proteção dos setores com tarifas muito baixas); (iii) Olarreaga e Soloaga calculam o grau de concentração como [(número de empresas em toda a economia) / (número de empresas do setor)], o que não pode ser considerado como uma medida de concentração;<sup>6</sup> e (iv) Olarreaga e Soloaga incluem em sua especificação regressores significativamente afetados pela estrutura de proteção vigente, como a penetração das importações e o nível de comércio intra-firma.<sup>7</sup>

Quanto aos diferentes contextos institucionais, a Tabela 14 mostra que LIST é a variável que menos responde aos regressores: um único regressor (INST) é significativo e o teste qui-quadrado não rejeitou a hipótese de que todo o modelo é nulo. TEC5, no outro extremo, foi a variável mais responsiva ao conjunto de regressores. As demais variáveis dependentes – todas referentes a negociações externas do Mercosul – ficaram numa situação intermediária, em geral com dois regressores significativos cada. Para uma adequada

interpretação desses resultados, cumpre primeiro resumir as características essenciais de cada contexto institucional analisado:

- No caso da Lista de Exceções não há mecanismos formais de interação entre agentes públicos e privados. Não existe um formulário próprio para a solicitação de inclusões e exclusões de produtos na Lista<sup>8</sup> e a maioria das propostas parte dos próprios ministérios (e não de agentes privados). O processo decisório é coordenado pela CAMEX, que não apresenta propostas próprias e se limita a moderar as discussões interministeriais. As decisões são implementadas unilateralmente, sem necessidade de consulta ao Mercosul.

- No caso das negociações externas, a interação entre agentes públicos e privados dá-se na forma de reuniões periódicas entre os burocratas envolvidos com cada processo negociador e os representantes das principais associações setoriais. Nessas reuniões, o governo informa sobre o andamento da negociação – descrevendo as ofertas recebidas, transmitindo impressões gerais sobre o processo, etc. – e o setor privado apresenta suas preocupações defensivas (e ocasionalmente também suas preocupações ofensivas). Via de regra, é o próprio setor privado quem define os limites das ofertas que o Brasil pode apresentar nas diferentes negociações (embora o mesmo não seja verdadeiro no caso das demandas)<sup>9</sup>. O processo é coordenado pelo MRE, cujos funcionários vêem as negociações como um jogo de soma-zero em que o objetivo é maximizar a abertura alheia e minimizar a própria abertura. As ofertas apresentadas nas negociações bilaterais são decididas em conjunto com os demais países-membros do Mercosul.<sup>10</sup> Prevalece então a lógica do “mínimo denominador comum”: cada país exclui da oferta todos os produtos que considera sensíveis, sem questionamento pelos demais (cada país teme que, ao questionar as exclusões de outro membro, possa ter suas próprias exclusões questionadas).

- No caso da TEC, os canais de comunicação público-privado são bastante explícitos. As empresas ou associações interessadas em modificações da TEC podem apresentar seus pleitos de forma simples e rápida: basta preencher um formulário próprio, disponível na Internet. O formulário contém apenas informações básicas – descrição do pleito, justificativa e dados de produção e vendas –, de modo que seu preenchimento pode ser feito pela própria parte interessada, dispensando a contratação de escritórios advocatícios ou outras formas de intermediários. O processo decisório é coordenado pelo MDIC, cujos funcionários são encarregados de receber os pleitos e submetê-los à apreciação dos demais órgãos – o que lhes

permite ignorar pleitos que considerem nocivos à indústria nacional e colocar em pauta apenas as solicitações que julgam pertinentes. Esses funcionários são facilmente acessíveis aos agentes privados, estando em contato permanente com os representantes das principais entidades de classe, e acreditam que toda produção nacional tem direito à proteção. Por fim, cada proposta de modificação da TEC é discutida com os demais países-membros do Mercosul e aprovada apenas em caso de consenso.

Analisando-se os resultados da Tabela 14 à luz desses diferentes contextos institucionais, pode-se concluir que o papel dos grupos de interesse é maior: (i) quando há canais explícitos de comunicação público-privado; (ii) quando o órgão que coordena o processo decisório tem sua atuação orientada por crenças protecionistas; e (iii) quando o processo decisório envolve não apenas o Brasil mas os demais países-membros do Mercosul. Essas conclusões contradizem algumas crenças comuns a respeito do papel das instituições em matéria de política comercial. Uma dessas crenças é a de que quanto mais aberto e transparente o processo decisório, mais democrática a política resultante. Como se depreende da Tabela 14, ocorre justamente o oposto: quanto mais fácil a participação de representantes do setor privado (especialmente dos que têm mais a sofrer no curto prazo com o aumento de importações específicas) no processo decisório, maior a captura das decisões públicas por interesses privados. A explicação para esse fenômeno reside, seguramente, nos custos de informação e de organização que limitam a efetiva participação aos grupos menores, mais articulados e mais fortemente afetados pela política comercial. Abrir o processo decisório a todos os interessados não equivale, portanto, a tomar em consideração todos os interesses envolvidos com o mesmo peso.

Outra crença não sustentada pelos resultados da Tabela 14 diz respeito ao papel do Mercosul para o Brasil. Guimarães (1998) afirma que o Mercosul funcionou como um mecanismo de consolidação da abertura comercial brasileira. Argentina, Paraguai e Uruguai, com economias menos diversificadas, teriam menos setores a proteger e, dessa forma, impediriam elevações significativas da TEC (já que cada modificação da TEC depende da aprovação de todos os países-membros). Seria de se esperar, portanto, que a Lista de Exceções – mecanismo que permite a definição de alíquotas de forma unilateral, sem consulta aos demais países – proporcionasse uma válvula de escape para o atendimento de *lobbies* protecionistas pelo governo brasileiro. Os demais contextos – formulação da TEC e das propostas de liberalização do Mercosul nas negociações externas –, por estarem sujeitos à regra do consenso entre os países-membros do bloco, seriam menos suscetíveis de captura por

interesses setoriais. Não obstante, o único contexto em que o Estado brasileiro pode determinar tarifas de forma unilateral é – paradoxalmente – o que, empiricamente, parece menos suscetível à captura por *lobbies* protecionistas. Uma análise dos produtos incluídos na Lista de Exceções reforça essa percepção: dos 100 produtos que constituem a Lista brasileira, 74 foram ali incluídos com alíquota a menor – ou seja, o Brasil utiliza a Lista principalmente como mecanismo de redução (e não de elevação) tarifária.<sup>11</sup> A inclusão desses 74 produtos poderia, em tese, ser resultado de pressões empresariais por desgravação de insumos importados, o que seria apenas uma outra forma de captura do Estado. Todavia, 31 dos 74 produtos são medicamentos (que são consumidos por indivíduos),<sup>12</sup> 15 são produtos siderúrgicos básicos (que servem de insumo a um grande e heterogêneo conjunto de setores, como eletrodomésticos, automotivos, bens de capital, etc) e seis são fertilizantes (que são utilizados por inúmeros produtores rurais). Trata-se, portanto, de reduções tarifárias que beneficiam interesses difusos, pouco capazes de pressionar o governo de forma organizada e sistemática.

A utilização da Lista de Exceções como mecanismo de reduções tarifárias pode ser explicada, ao menos em parte, pelas crenças protecionistas que têm prevalecido em outros países do Mercosul – em especial na Argentina. Na oferta do Mercosul à União Européia em 2001, por exemplo, a Argentina considerou como sensíveis 5.388 produtos, contra 2.071 no caso do Brasil.<sup>13</sup> Considerando que o PIB do Brasil é mais de quatro vezes maior que o PIB da Argentina, esse resultado contradiz a idéia de que economias menores são mais propensas à abertura comercial. A Lista, portanto, tem permitido ao Brasil realizar reduções tarifárias que, de outra forma, poderiam ser bloqueadas no âmbito do Mercosul – em contradição com o que argumenta Guimarães (1998).

- 
- <sup>1</sup> O coeficiente de correlação linear entre INST e o salário médio em cada setor (calculado a partir de dados da PIA-Empresa 2004) é de 78,85%.
- <sup>2</sup> Segundo Baumol (2002, p. 2), no ano 2000 mais de 60% da força de trabalho dos EUA estava empregada no chamado “setor de informação” e menos de 20% nos setores de manufatura e agricultura.
- <sup>3</sup> É importante lembrar que a abundância de fatores não é um dado absoluto, mas relativo à proporção de cada fator na economia domésticas e na economia mundial. Logo, as vantagens comparativas do país podem se transformar mesmo que sua oferta doméstica de fatores continue a mesma.
- <sup>4</sup> O setor têxtil foi objeto de acordo de restrição voluntária das exportações entre o Brasil e a China, em fevereiro de 2006. Até o momento (março de 2007), trata-se do único acordo dessa natureza já firmado pelo Brasil. Os calçados, embora tenham uma TEC de 20%, estão na Lista de Exceções do Brasil com alíquota elevada a 35% (que é a tarifa máxima que o Brasil pode aplicar a esses produtos, dados os tetos tarifários estabelecidos na Rodada Uruguai).
- <sup>5</sup> A respeito da relação entre dotação de fatores e clivagens políticas, cf. Rogowski (1987).
- <sup>6</sup> “*The concentration ratio shows the percentage of market sales accounted for by, for example, the largest four firms or the largest eight firms.*” (PASS; LOWES; DAVIES, 2000, p. 88).
- <sup>7</sup> Os autores reconhecem o problema mas limitam-se a esclarecer que “[...] *due to data restrictions, the empirical section does not deal with endogeneity problems.*” (OLARREAGA; SOLOAGA, 1998, p. 317).
- <sup>8</sup> No momento em que este trabalho é realizado, o governo brasileiro estuda a possibilidade de estabelecer um formulário para o encaminhamento de pedidos referente à Lista de Exceções, nos moldes do formulário já existente para os pedidos de modificação da TEC.
- <sup>9</sup> A esse respeito, é ilustrativo o posicionamento da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) sobre a negociação Mercosul-União Européia: “[...] o setor privado brasileiro sempre defendeu, em várias reuniões ocorridas na CNA, a idéia de que as negociações com a União Européia na parte agrícola deveriam se concentrar na área de acesso a mercados, com o compromisso da eliminação dos subsídios às exportações intrabloco. Por esse motivo, o setor nunca concordou com a insistência do Mercosul em negociar no contexto bilateral as medidas de apoio domésticas implementadas pela Política Agrícola Comum (PAC) européia. **A teimosia em negociar apoio doméstico na negociação bi-regional**, quando este assunto está sendo negociado no contexto multilateral (OMC) desde a aprovação do *framework*, em julho de 2004, **parece ter o claro propósito de inviabilizar as negociações**. A insistência do Mercosul em negociar este tema em negociações bilaterais foi uma das causas que paralisaram as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e o mesmo está ocorrendo com a UE.” (CNA, 2005, p. 179, grifo nosso).
- <sup>10</sup> Na negociação da Rodada Doha, de caráter multilateral, cada país do Mercosul atua individualmente, não havendo ofertas comuns.
- <sup>11</sup> A referência foi a Lista vigente em 03.03.05.
- <sup>12</sup> Poder-se-ia pensar, em princípio, que a inclusão dos medicamentos na Lista objetiva reduzir as despesas dos governos federal, estaduais e municipais. Não obstante, as importações realizadas por essas entidades são isentas do imposto de importação, conforme Art. 2º, Inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990. Logo, a inclusão dos medicamentos na Lista beneficia exclusivamente as compras privadas.
- <sup>13</sup> Como a regra era que os produtos considerados sensíveis por cada país-membro seriam excluídos da oferta do bloco, o resultado foi a exclusão de 60% de todo o universo tarifário (conforme já mencionado em 3.2.2).

## 6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivos: (i) explicar por que os diferentes setores da economia brasileira gozam de diferentes níveis de proteção comercial; e (ii) explicar como as demandas setoriais por proteção são mediadas pelas instituições vigentes. O referencial teórico utilizado foi a Teoria da Proteção Endógena – TPE, para a qual a proteção é um bem transacionado entre políticos (ofertantes) e produtores domésticos (demandantes). Os políticos ofertam proteção em troca de formas diversas de apoio político (notadamente contribuições de campanha) que lhes permitam obter/manter o poder. Os produtores domésticos oferecem esse apoio político em troca de proteção comercial, a qual lhes permite aumentar seus preços e assim redistribuir para si próprios parte das rendas de seus consumidores domésticos. Os trabalhos vinculados à TPE buscam modelar a relação existente entre, de um lado, a demanda por proteção e a capacidade de organização dos diferentes setores da economia e, de outro, a proteção efetivamente obtida por cada um desses setores. A literatura da TPE divide-se entre os trabalhos de natureza teórica, que derivam da teoria microeconômica quais as variáveis relevantes na explicação do nível de proteção comercial de cada setor da economia, e os trabalhos empíricos, que por sua vez se subdividem em duas categorias: os que testam os modelos teóricos pré-existentes e os que não se baseiam nesses modelos teóricos, inferindo as variáveis relevantes na explicação da proteção comercial a partir dos resultados dos testes realizados. O presente trabalho enquadra-se nesta última categoria.

O método empregado foi a análise de regressão. A unidade de observação foram os grupos de atividade econômica compreendidos na seção D ("Indústria de Transformação") da CNAE. As quatro variáveis independentes foram o número de firmas (FIRM), o grau de concentração econômica (CONC), a trabalho-intensividade (TRAB) e o grau de instrução dos trabalhadores (INST). As variáveis dependentes foram a TEC (TEC5), a Lista de Exceções do Brasil à TEC (LIST), a oferta do Mercosul na negociação da ALCA (ALC1 e ALC2) e as ofertas inicial e final do Mercosul na negociação comercial com a União Européia (UE1A, UE1B, UE4A e UE4B). As ofertas na ALCA e na negociação com a União Européia foram codificadas, cada uma, de duas formas diferentes. Portanto, construíram-se ao todo oito variáveis dependentes. Cada uma dessas variáveis dependentes foi regredida às quatro variáveis independentes acima mencionadas (FIRM, CONC, TRAB e INST).<sup>1</sup> O sinal esperado para FIRM era negativo; a justificativa é que, sendo a proteção um bem coletivo

para todos os produtores domésticos do bem protegido, setores com maior número de firmas enfrentariam maiores dificuldades para se organizar e pressionar o governo, pelas razões discutidas em Olson (1971, p. 48): quanto maior o grupo, menor a proporção do ganho total que será auferida por cada membro; quanto maior o grupo, menor a probabilidade de um membro isoladamente (ou algum subconjunto dos membros) ter tanto interesse na obtenção do bem coletivo a ponto de arcar sozinho com o custo dessa obtenção; e quanto maior o grupo, maiores os custos de organização. O sinal esperado para CONC era positivo, pois em setores mais concentrados é maior a probabilidade de um único membro ou subconjunto de membros arcar sozinho com o custo de se obter a proteção. O sinal esperado para TRAB era negativo, pois assumiu-se que o Brasil é relativamente abundante em mão-de-obra e que, portanto, setores mais intensivos na utilização desse fator deveriam ser mais competitivos e demandar menos proteção. Por fim, o sinal esperado para INST era positivo, pois assumiu-se que o Brasil é relativamente escasso em mão-de-obra qualificada e que, portanto, setores mais intensivos na utilização desse fator deveriam ser menos competitivos e demandar mais proteção.

Os resultados das regressões não são suficientes para afirmar que os *lobbies* protecionistas são o principal determinante da estrutura de proteção comercial do Brasil. Dos quatro regressores utilizados, apenas o grau de concentração econômica (CONC) apresentou o sinal esperado de forma consistente (i.e., em uma proporção razoável dos modelos e com significância estatística). A quantidade de firmas (FIRM) apresentou sinal errático e não-significativo. A trabalho-intensividade (TRAB) tem, na maioria dos modelos, sinal oposto ao esperado e em apenas duas regressões seu coeficiente é estatisticamente significativo. O grau de instrução dos trabalhadores (INST) tem sinal oposto ao esperado em todas as regressões e coeficiente estatisticamente significativo em 3/4 dessas regressões. No caso de FIRM, é possível que setores com maior número de firmas, embora apresentem maiores problemas de ação coletiva, também tenham mais recursos para mobilizar em busca de proteção – e em tal magnitude que ambos os efeitos se anulam, resultando no sinal errático e não-significativo observado. No caso de TRAB, é possível que o reposicionamento econômico das principais economias mundiais – com os Estados Unidos se especializando na prestação de serviços intensivos em "capital humano" e a China se especializando na produção de bens intensivos em mão-de-obra – esteja deslocando as vantagens comparativas do Brasil na direção de bens intensivos em capital. Desse modo, setores mais trabalho-intensivos seriam menos, e não mais, competitivos no Brasil. O sinal negativo de INST, por fim, sugere que o governo está mais interessado em proteger os trabalhadores com menores rendas do que em proteger os

setores menos competitivos. Tal interpretação, naturalmente, contraria os postulados fundamentais da TPE, pois implica que a proteção é concedida por razões exógenas ao modelo.

Quando se muda o foco das variáveis independentes para as variáveis dependentes, os resultados das regressões permitem concluir que as instituições desempenham um papel relevante na formulação da política comercial brasileira. Como os regressores são os mesmos em cada modelo, os diferentes resultados encontrados podem ser atribuídos aos diferentes contextos institucionais. As variáveis dependentes medem unidades distintas e, portanto, os coeficientes de cada regressor, nos diferentes modelos, não são comparáveis entre si. Todavia, os diferentes modelos podem ser comparados entre si quanto à proporção de regressores com sinal esperado e quanto à proporção de coeficientes estatisticamente significativos. TEC5 foi a variável mais responsiva ao conjunto de regressores; ALC1, ALC2, UE1A, UE1B, UE4A e UE4B ficaram numa situação intermediária, em geral com dois regressores significativos cada. LIST foi a variável menos responsiva aos regressores. Para se analisar esses resultados, é necessário ter em mente as características institucionais de cada um desses contextos, discutidos em maior detalhe no capítulo 3. No caso de TEC5, o processo decisório é coordenado pelo MDIC e o acesso dos atores privados ao processo é muito fácil e transparente: basta aos interessados preencher um formulário disponível na internet para que possam pleitear reduções ou elevações tarifárias. No caso de ALC1, ALC2, UE1A, UE1B, UE4A e UE4B o processo é coordenado pelo MRE e o acesso dos atores privados é restrito aos representantes das principais entidades setoriais, os quais participam de reuniões periódicas com funcionários do governo. Em todos esses casos – TEC5, ALC1, ALC2, UE1A, UE1B, UE4A e UE4B – as decisões não são tomadas unilateralmente pelo Brasil, mas em conjunto com os demais países-membros do Mercosul. No caso de LIST, o processo decisório é coordenado pela CAMEX, não há mecanismos institucionalizados de participação dos atores privados e as decisões são tomadas unilateralmente, sem consulta ao Mercosul. Com base nessas características institucionais, podemos deduzir que o papel dos grupos de interesse é maior quando: (i) há canais explícitos de comunicação público-privado; (ii) o órgão que coordena o processo decisório tem sua atuação orientada por crenças protecionistas; e (iii) o processo decisório envolve não apenas o Brasil mas os demais países-membros do Mercosul. A primeira constatação contraria a idéia de que quanto mais fácil o acesso dos atores privados ao processo decisório, mais os pesos e contrapesos próprios do processo político atuarão no sentido de produzir um resultado "justo". Os resultados sugerem justamente o contrário: quanto mais fácil esse acesso, mais o interesse da maioria silenciosa

(os consumidores) é negligenciado em favor do interesse das minorias organizadas (produtores domésticos em busca de proteção). A terceira constatação, por seu turno, contraria a crença de que a participação do Brasil no Mercosul tem funcionado como mecanismo de cristalização da abertura comercial dos anos 1990. Segundo esse argumento, os países menores – Argentina, Uruguai e Paraguai –, com menos setores produtivos a proteger, pressionariam o Brasil por uma política comercial mais liberalizante (ou menos protecionista). Os resultados das regressões, porém, sugerem o contrário: o único contexto em que o Brasil pode tomar decisões unilaterais, sem consulta ao Mercosul, é justamente o que menos responde ao conjunto de regressores.

No conjunto, esses resultados sugerem que os trabalhos vinculados à TPE podem estar negligenciando elementos importantes na explicação do protecionismo. O fato de a variável mais relevante no conjunto das regressões realizadas ter sido INST – cujo sinal foi oposto ao que se esperava – parece indicar que as motivações não-eleitorais envolvidas na formulação da política comercial são relevantes e precisam ser agregadas aos modelos existentes. Por outro lado, essa ampliação de escopo dificilmente seria compatível com a própria idéia de tratar a proteção como uma variável endógena: se os formuladores da política comercial gozam de algum grau de autonomia e portanto agem com outros objetivos além da obtenção/manutenção do poder político, e se esses outros objetivos são fundamentais na formulação da política comercial, então é necessário discutir-se a validade de uma teoria que, em sua essência, postula que toda proteção é endógena. Há aí, claramente, um dilema entre a elegância e o realismo. Uma agenda de pesquisas para o futuro poderia consistir na tentativa de conciliação entre esses dois objetivos, i.e., na elaboração de modelos que consigam capturar os condicionantes/determinantes fundamentais da política comercial sem, contudo, abdicar da idéia de se produzir modelos razoavelmente generalizáveis, que possam ser aplicados a diferentes contextos institucionais. Como se pode perceber, é o mesmo dilema enfrentado por tantas outras áreas das ciências humanas.

Embora o foco deste trabalho tenham sido os diferentes níveis de proteção comercial concedidos pelo governo aos diferentes setores da economia, cabem algumas palavras sobre o nível de proteção geral da economia brasileira.<sup>2</sup> O Estado brasileiro não conta com pessoal qualificado para a tarefa de formulação da política comercial. Conforme visto em 3.1, os órgãos com participação mais ativa na CAMEX - MDIC, MRE, MF e MAPA -, ao selecionar seus funcionários, não demandam dos candidatos conhecimento em teoria do comércio e tampouco oferecem aos aprovados formação apropriada no tema (o único conhecimento

valorizado nesses órgãos são os detalhes legais-operacionais do comércio exterior). Para o indivíduo médio é racional desconhecer a própria existência da teoria do comércio;<sup>3</sup> para os formuladores da política comercial do país, tal ignorância acarreta graves conseqüências para a economia nacional. Os incentivos alocativos são distorcidos: recursos migram dos setores mais competitivos para os menos competitivos e a renda nacional fica aquém de seu potencial. Esses setores menos competitivos buscarão manter a proteção obtida e, para tanto, empregarão recursos que de outra forma poderiam ser utilizados produtivamente pela sociedade.<sup>4</sup> Outros setores, não beneficiados inicialmente, concluirão que compensa investir em *rent-seeking* e empregarão recursos na tentativa de obter proteção.

Para quebrar esse círculo vicioso de proteção->*lobby*->proteção, seria necessário transformar as instituições vigentes. Quanto maior a quantidade de ministérios e burocratas envolvidos com política comercial, mais canais de interação público-privado existirão e maiores as oportunidades de captura do Estado por grupos de interesse. Logo, o primeiro passo seria centralizar a formulação da política comercial num único órgão, de natureza singular (e não colegiada como a CAMEX). Além de reduzir as oportunidades para *lobby*, essa alteração reduziria os custos administrativos resultantes do envolvimento de diversos órgãos com o mesmo tema e ainda evitaria os freqüentes casos de paralisia decisória em função de posicionamentos divergentes. Em segundo lugar, seria necessário que o novo órgão recrutasse e promovesse seus funcionários de acordo com o conhecimento em teoria do comércio – e não com base no conhecimento de detalhes operacionais que podem ser facilmente adquiridos em cursos de formação. Por fim, seria necessário conferir ao novo órgão algum grau de autonomia decisória, que permitisse a seus dirigentes enfrentar os grupos de interesse sem receio de exoneração ou de outras formas de constrangimento. Esse conjunto de transformações institucionais sofreria oposição dos grupos privados que se beneficiam com a estrutura atual e dos burocratas que hoje ocupam cargos de relevo nessa estrutura. Mas os resultados das regressões mostram que a política comercial não é tão condicionada por interesses setoriais quanto se poderia esperar, donde se conclui que há alguma margem para a atuação autônoma do Estado.

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que, conforme explicado em 4.2.2, nos casos de UE1A e UE1B utilizou-se ESCL no lugar de CONC.

<sup>2</sup> A questão que este trabalho buscou responder foi “por que alguns setores da economia são mais protegidos que outros?” e não “por que o nível geral de proteção da economia é X?”. Com efeito, os resultados descritos no capítulo 5 não dependem do nível geral de proteção: se cada variável dependente fosse multiplicada por qualquer número constante, as estatísticas t e os coeficientes-beta seriam exatamente os mesmos. Portanto, os resultados das regressões ajudam a compreender porque alguns setores são mais protegidos que outros mas não ajudam a compreender os valores médios de cada variável dependente (como a TEC média de 10,69%, por exemplo).

---

<sup>3</sup> Como atesta Samuelson (1969, p. 9), a respeito do conceito de vantagem comparativa: "*that it is not trivial is attested by the thousands of important and intelligent men who have never been able to grasp the doctrine for themselves or to believe it after it was explained to them.*"

<sup>4</sup> "*The increasing returns characteristic of an initial set of institutions that provide disincentives to productive activity will create organizations and interest groups with a stake in the existing constraints. They will shape the policy in their interests. [...] The subjective mental constructs of the participants will evolve an ideology that not only rationalizes the society's structure but accounts for its poor performance. As a result the economy will evolve policies that reinforce the existing incentives and organizations.*" (NORTH, 1990, p. 99).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. **The divided Leviathan**: state and economic policy formation in authoritarian Brazil. 1978. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Cornell University, Ithaca, 1978. cap. 6.

AMORIM, C. L. N. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

ARAÚJO JR., J. T. A proteção à indústria automobilística na Europa e no Mercosul. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 7-21, 1998.

ASSOCIAÇÃO DOS EXPORTADORES BRASILEIROS (AEB). Origens e fundamentos da burocracia no comércio exterior brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 22, Rio de Janeiro, 2002. **Anais...** Rio de Janeiro: AEB, 2002.

BALASSA, B. Trade liberalization and revealed comparative advantage. **The Manchester School of Economic and Social Studies**, Manchester, v. 33, n. 1, p. 99-123, 1965.

BALASSA, B. **The structure of protection in developing countries**. Baltimore: J. Hopkins, 1971.

BALDWIN, R. E. The political economy of protectionism. In: BHAGWATI, J. N. (Ed.). **Import competition and response**. Chicago: University of Chicago Press, 1982. p. 263-292.

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

BALDWIN, R. E. The political economy of trade policy. **The Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 3, n. 4, p. 119-135, 1989.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 98, n. 5, p. 893-921, 1990.

BAUMOL, W. J. **The free market innovation machine**: analyzing the growth miracle of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BHAGWATI, J. N. **The wind of a hundred days**: how Washington mismanaged globalization. Cambridge: MIT Press, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BOHARA, A. K.; KAEMPFER, W. H.; A test of tariff endogeneity in the United States. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 81, n. 4, p. 952-960, 1991.

BRASIL. Resolução CAMEX nº 11, de 25 de abril de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 abr. 2005. Seção 1, p. 12.

BROCK, W. A.; MAGEE, S. P. The economics of special interest politics: the case of the tariff. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 68, n. 2, p. 246-250, 1978.

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

CALFAT, G.; FLÔRES JR., R. G.; GANAME, M. C. Endogenous protection in Mercosul: an empirical analysis. In: BASEVI, G.; VICENTE, D.; O'CONNELL, A. (Org.). **Real effects of regional integration in the European Union and the Mercosur: inter-continental views on intra-continental experiences**. Buenos Aires: Universidad de Bologna, 2003. p. 125-143.

CAMPOS, R. O. **A lanterna na popa: memórias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 363-401, 2003.

CAVALCANTI, P. F.; FACCHINI, G. **Trade liberalization and industrial concentration: evidence from Brazil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/portal/arquivo/1555.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2005, 13:21:39.

CAVES, R. E. Economic models of political choice: Canada's tariff structure. **The Canadian Journal of Economics**, Montréal, v. 9, n. 2, p. 278-300, 1976.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

COLISETE, R.; MENEZES, J. D. Modelos de proteção comercial: uma resenha. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 458-474, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). **Relatório de atividades 2005**. Brasília: CNA, 2005. cap. 25. Disponível em: <[http://www.cna.org.br/RelatorioAtividades2005/capitulo\\_25/cap\\_25\\_pag02.html](http://www.cna.org.br/RelatorioAtividades2005/capitulo_25/cap_25_pag02.html)>. Acesso em: 23 out. 2005, 21:10:15.

CORDEN, W. M. **Trade policy and economic welfare**. Oxford: Clarendon, 1980.

DeLONG, J. B.; SUMMERS, L. H. **Equipment investment and economic growth**. [S.I.: s.n.], 1990. Disponível em: <[http://www.j-bradford-delong.net/pdf\\_files/QJE\\_Equipment.pdf](http://www.j-bradford-delong.net/pdf_files/QJE_Equipment.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2005, 14:48:27.

DeLONG, J. B.; SUMMERS, L. H. **How strongly do developing economies benefit from equipment investment?** [S.I.: s.n.], 1993. Disponível em: <[http://www.j-bradford-delong.net/Econ\\_Articles/JME\\_Equipment\\_Investment\\_Folder/JME-IBRD\\_Equip\\_Inv.html](http://www.j-bradford-delong.net/Econ_Articles/JME_Equipment_Investment_Folder/JME-IBRD_Equip_Inv.html)>. Acesso em: 9 jul. 2005, 16:05:42.

DeLONG, J. B. **Rents, votes and protection**: explaining the structure of trade barriers across industries. In: ECONOMETRIC SOCIETY WORLD CONGRESS, 2000, Seattle. **Anais eletrônicos...** New York: Econometric Society, 2000. Disponível em: <<http://fmwww.bc.edu/RePEc/es2000/1717.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2005, 13:40:19.

DINIZ, E. R. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil nos anos 1990. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.

EICHER, T.; OSANG, T. Protection for sale: an empirical investigation: comment. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 92, n. 5, p. 1702-1710, 2002.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FEINBERG, R. M.; KAPLAN, S. The political economy of effective administered protection. **The Canadian Journal of Economics**, Montréal, v. 26, n. 1, p. 150-158, 1993.

FRANCO, G. H. B. O camarão setorial do desenvolvimento. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2003. Disponível em: < <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/A161.htm>>. Acesso em: 6 ago. 2005, 11:02:04.

FROHLICH, N.; OPPENHEIMER, J. A. **Economia política moderna**. Brasília: EdUnB, 1982.

GAWANDE, K.; BANDYOPADHYAY, U. Is protection for sale? Evidence on the Grossman-Helpman theory of endogenous protection. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 139-152, 2000.

GAWANDE, K.; KRISHNA, P. The political economy of trade policy: empirical approaches. In: CHOI, E.; HARRIGAN, J. (Ed.). **Handbook of international trade**. Malden: Blackwell, 2003. cap. 8.

GAWANDE, K.; KRISHNA, P. **Lobbying competition over U.S. trade policy**. Cambridge: NBER Working Paper #11371, 2005.

GEDDES, B. How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics. In: STIMSON, J. A. (Ed.). **Political analysis**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1990.

GOLDBERG, P. K.; MAGGI, G. Protection for sale: an empirical investigation. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 8, n. 5, p. 1135-1155, 1999.

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

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Trade wars and trade talks. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 103, n. 4, p. 675-708, 1995.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. The politics of free-trade agreements. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 85, n. 4, p. 667-690, 1995.

GUIMARÃES, S. P. G. A ALCA e o fim do Mercosul. In: SEMINÁRIO “ALCA E MERCOSUL: RISCOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL”, 1998, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1998. Disponível em: <[www2.mre.gov.br/ipri/papers/alca/artigo06.doc](http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/alca/artigo06.doc)>. Acesso em: 14 nov. 2005, 13:44:15.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HALL, H. K.; FINGER, J. M.; NELSON, D. R. The political economy of administered protection. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 72, n. 3, p. 452-466, 1982.

HILLMAN, A. L.; URSPRUNG, H. W. Domestic politics, foreign interests, and international trade policy. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 78, n. 4, p. 729-745, 1988.

HILLMAN, A. L.; LONG, N. V., SOUBEYRAND, A. **Protection, lobbying and market structure**. Montréal: Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations, 2000. Disponível em: <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2000s-12.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2005, 15:03:14.

IMAI, S.; KATAYAMA, H.; KRISHNA, P. **Protection for sale or surge protection?** Cambridge: NBER Working Paper #12258, 2006.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**, Pittsburgh v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

KRUGMAN, P. R. Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 70, n. 5, p. 950-959, 1980.

KRUGMAN, P. R. Intraindustry specialization and the gains from trade. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 89, n. 5, p. 959-973, 1981.

KRUGMAN, P. R. **Pop internationalism**. Cambridge: The MIT Press, 1996.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. 6.ed. São Paulo: Addison Wesley, 2005.

LANDES, D. S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

LEVY, P. A political-economic analysis of free-trade agreements. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 87, n. 4, p. 506-519, 1997.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O congresso brasileiro e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Contexto internacional, democracia e política exterior. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 78-98, 2002.

MAGGI, G.; RODRIGUEZ-CLARE, A. The value of free trade agreements in the presence of political pressures. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 106, n. 3, p. 574-601, 1998.

MANSFIELD, E. D.; BUSCH, M. L. The political economy of nontariff barriers: a cross-national analysis. **International Organization**, Cambridge, v. 49, n. 4, p. 723-749, 1995.

MAYER, W. Endogenous tariff formation. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 74, n. 5, p. 970-985, 1984.

MERCOSUL. **Oferta apresentada à União Européia em 2001**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sececx/negInternacionais/acoComerciais/mercUniEUropeia.php>>. Acesso em: 10 jul. 2005, 18:11:30.

MERCOSUL. **Oferta apresentada na Alca em 2003**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/alca/ofertas.htm>>. Acesso em: 19 out. 2005, 14:36:11.

MERCOSUL. **Oferta apresentada à União Européia em 2004**. Disponível em: <<http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.html>>. Acesso em: 11 ago. 2005, 18:39:52.

MOREIRA, M. M. Abertura e crescimento no Brasil: deu errado? In: SEMINÁRIO “O BRASIL E OS RISCOS E OPORTUNIDADES DA INTEGRAÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL”, 2003, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: FGV, 2003. Disponível em: <[http://www.fgvsp.br/eventoceei/Mesquita\\_paper.pdf](http://www.fgvsp.br/eventoceei/Mesquita_paper.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2005, 14:43:37.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Guia de Estudos 2005 para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática**. Brasília: MRE, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Guia de Estudos 2006 para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática**. Brasília: MRE, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Guia de Estudos 2007 para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática**. Brasília: MRE, 2006.

MOREIRA, M. M. **Diplomacia, política e finanças**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

NELSON, D. R. Endogenous tariff theory: a critical survey. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 32, n. 3, p. 796-837, 1988.

NORDLINGER, E. A. **On the autonomy of the democratic state**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OHLIN, B. **Interregional and international trade**. 3th ed. Cambridge: Harvard University Press, 1967.

OLARREAGA, M.; SOLOAGA, I. Endogenous tariff formation: the case of Mercosur. **The World Bank Economic Review**, Washington, v. 12, n. 2, p. 297-320, 1998.

OLARREAGA, M.; SOLOAGA, I.; WINTERS, A. What's behind Mercosur's Common External Tariff? **World Bank Policy Research Series**, Washington, Working Paper #2231, 1999.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. 2nd ed. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Trade policy review: Brazil**. Genebra: OMC, 2004. Disponível em:  
<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tpr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm)>. Acesso em: 11 jul. 2005, 13:44:15.

O'ROURKE, K. H.; SINNOTT, R. The determinants of individual trade policy preferences: international survey evidence. In: **BROOKINGS TRADE POLICY FORUM**, 2001, Washington. **Proceedings...** Washington: Brookings Institution, 2001. p. 157-206.

PASS, C.; LOWES, B.; DAVIES, S. **Collins dictionary of economics**. 3rd ed. New York: Collins, 2001.

PIO, C. R. **A construção política da economia de mercado no Brasil: estabilização e abertura comercial (1985-1995)**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

PUTNAM, R. D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAY, E. J. Tariff and nontariff barriers to trade in the United States and abroad. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 63, n. 2, p. 161-168, 1981.

RAY, E. J. The determinants of tariff and nontariff trade restrictions in the United States. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 89, n. 1, p. 105-121, 1981.

RAY, E. J.; MARVEL, H. P. The Kennedy Round: evidence on the regulation of international trade in the United States. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 73, n. 1, p. 190-197, 1983.

RAY, E. J.; MARVEL, H. P. The pattern of protection in the industrialized world. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 66, n. 3, p. 452-458, 1984.

RAY, E. J. Intraindustry trade: sources and effects on protection. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 95, n. 6, p. 1278-1291, 1987.

RICARDO, D. On foreign trade. In: **On the principles of political economy and taxation**. 3rd ed. Londres: John Murray, 1821. cap. 7. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP2a.html>>. Acesso em: 9 jul. 2005, 13:06:23.

RODRIK, D. **What does the political economy literature on trade policy (not) tells us that we ought to know?** Cambridge: NBER Working Paper #4870, 1994.

RODRIK, D.; MAYDA, A. M. **Why are some people (and countries) more protectionist than others?** Cambridge: NBER Working Paper #8641, 2001.

ROGOWSKI, R. Political cleavages and changing exposure to trade. **The American Political Science Review**, Washington, vol. 81, n. 4, p. 1121-1137, 1987.

SAMUELSON, P. A. (Ed.). **International economic relations**: proceedings of the Third Congresso of the International Economic Association. New York: St Martin's Press, 1969.

SANTANA, H. R. P. Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167-196, 2001.

SAUNDERS, R. S. The political economy of effective tariff protection in Canada's manufacturing sector. **The Canadian Journal of Economics**, Montréal, v. 13, n. 2, p. 340-348, 1980.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **Politics, pressures and the tariffs**: a study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 revision of the tariffs. New York: Prentice-Hall, 1935.

SCHEVE, K. F.; SLAUGHTER, M. J. **What determines individual trade policy preferences?** Cambridge: NBER Working Paper #6531, 1998.

SHERMAN, R. Endogenous protection and trade negotiations. **International Politics**, Londres, v. 39, n. 4, p. 491-509, 2002.

SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. 5th ed. Londres: Edwin Cannan, 1904. cap. IV.1-IV.9. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>>. Acesso em: 17 out. 2005, 16:43:35.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 217-237.

TREFLER, D. Trade liberalization and the theory of endogenous protection: an econometric study of U.S. import policy. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 101, n. 1, p. 138-160, 1993.

TULLOCK, G.; BUCHANAN, J. M. **The calculus of consent**: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. cap. 19. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3Contents.html>>. Acesso em: 19 set. 2005, 16:57:40.

UNIÃO EUROPÉIA. **Oferta apresentada ao Mercosul em 2001**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/negInternacionais/acoComerciais/mercUniEuropeia.php>>. Acesso em: 15 jul. 2005, 20:52:33.

VERSIANI, F. R.; SUZIGAN, W. **O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral**. Brasília: UnB, 1990. Disponível em: <http://www.unb.br/face/eco/textos/industrializacao.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2005, 16:53:29.

VIOLA, E. J. A diplomacia da marola. **Primeira Leitura**, n. 50, p. 90-93, 2006.

## APÊNDICE A - Grupos de atividade econômica tomados como unidade de observação

<b>Código CNAE</b>	<b>Descrição</b>
151	Abate e preparação de produtos de carne e de pescado
152	Processamento, preservação e produção de conservas de frutas, legumes e outros vegetais
153	Produção de óleos e gorduras vegetais e animais
154	Laticínios
155	Moagem, fabricação de produtos amiláceos e rações balanceadas para animais
156	Fabricação e refino de açúcar
157	Torrefação e moagem de café
158	Fabricação de outros produtos alimentícios
159	Fabricação de bebidas
160	Fabricação de produtos do fumo
171	Beneficiamento de fibras têxteis naturais
172	Fiação
173	Tecelagem - inclusive fiação e tecelagem
174	Fabricação de artefatos têxteis, incluindo tecelagem
176	Fabricação de artefatos têxteis a partir de tecidos - exceto vestuário - e de outros artigos têxteis
177	Fabricação de tecidos e artigos de malha
181	Confecção e artigos do vestuário
182	Fabricação de acessórios do vestuário e de segurança profissional
191	Curtimento e outras preparações de couro
192	Fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro
193	Fabricação de calçados
201	Desdobramento de madeira
202	Fabricação de produtos de madeira, cortiça e material trançado - exceto móveis
211	Fabricação de celulose e outras pastas para a fabricação de papel
212	Fabricação de papel, papelão liso, cartolina e cartão
213	Fabricação de embalagens de papel ou papelão
214	Fabricação de artefatos diversos de papel, papelão, cartolina e cartão
221	Edição; edição e impressão
222	Impressão e serviços conexos para terceiros
223	Reprodução de materiais gravados
231	Coquerias
232	Fabricação de derivados do petróleo
233	Elaboração de combustíveis nucleares
234	Produção de álcool
241	Fabricação de produtos químicos inorgânicos
242	Fabricação de produtos químicos orgânicos
243	Fabricação de resinas e elastômeros
244	Fabricação de fibras, fios, cabos e filamentos contínuos artificiais e sintéticos
245	Fabricação de produtos farmacêuticos
246	Fabricação de defensivos agrícolas
247	Fabricação de sabões, detergentes, produtos de limpeza e artigos de perfumaria
248	Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins
249	Fabricação de produtos e preparados químicos diversos
251	Fabricação de artigos de borracha
252	Fabricação de produtos de material plástico
261	Fabricação de vidro e de produtos de vidro
262	Fabricação de cimento
263	Fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e estuque
264	Fabricação de produtos cerâmicos
269	Aparelhamento de pedras e fabricação de cal e de outros produtos de minerais não-metálicos
271	Produção de ferro-gusa e de ferroligas
272	Siderurgia

- 273 Fabricação de tubos - exceto em siderúrgicas
- 274 Metalurgia de metais não-ferrosos
- 275 Fundição
- 281 Fabricação de estruturas metálicas e obras de caldeiraria pesada
- 282 Fabricação de tanques, caldeiras e reservatórios metálicos
- 283 Forjaria, estamparia, metalurgia do pó e serviços de tratamento de metais
- 284 Fabricação de artigos de cutelaria, de serralheria e ferramentas manuais
- 289 Fabricação de produtos diversos de metal
- 291 Fabricação de motores, bombas, compressores e equipamentos de transmissão
- 292 Fabricação de máquinas e equipamentos de uso geral
- 293 Fabricação de tratores e de máquinas e equipamentos para a agricultura, avicultura e obtenção de produtos animais
- 294 Fabricação de máquinas-ferramentas
- 295 Fabricação de máquinas e ferramentas de uso na extração mineral e construção
- 296 Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico
- 297 Fabricação de armas, munições e equipamentos militares
- 298 Fabricação de eletrodomésticos
- 301 Fabricação de máquinas para escritório
- 302 Fabricação de máquinas e equipamentos de sistemas eletrônicos para processamento de dados
- 311 Fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos
- 312 Fabricação de equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica
- 313 Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados
- 314 Fabricação de pilhas, baterias e acumuladores elétricos
- 315 Fabricação de lâmpadas e equipamentos de iluminação
- 316 Fabricação de material elétrico para veículos - exceto baterias
- 319 Fabricação de outros equipamentos e aparelhos elétricos
- 321 Fabricação de material eletrônico básico
- 322 Fabricação de aparelhos e equipamentos de telefonia e radiotelefonia e de transmissores de televisão e rádio
- 323 Fabricação de aparelhos receptores de rádio e televisão e de reprodução, gravação ou amplificação de som e vídeo
- 331 Fabricação de aparelhos e instrumentos para usos médico-hospitalares, odontológicos e de laboratórios e aparelhos ortopédicos
- 332 Fabricação de aparelhos e instrumentos de medida, teste e controle - exceto equipamentos para controle de processos industriais
- 333 Fabricação máquinas, aparelhos e equipamentos de sistemas eletrônicos dedicados a automação industrial e ao controle do processo produtivo
- 334 Fabricação aparelhos, instrumentos e materiais ópticos, fotográficos e cinematográficos
- 335 Fabricação de cronômetros e relógios
- 341 Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários
- 342 Fabricação de caminhões e ônibus
- 343 Fabricação de cabines, carrocerias e reboques
- 344 Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores
- 351 Construção e reparação de embarcações
- 352 Construção, montagem e reparação de veículos ferroviários
- 353 Construção, montagem e reparação de aeronaves
- 359 Fabricação de outros equipamentos de transporte
- 361 Fabricação de artigos do mobiliário
- 369 Fabricação de produtos diversos de metal

## APÊNDICE B - SUMÁRIO ESTATÍSTICO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS

**Tabela 15 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com TEC5**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
TEC5	93	13,18978	4,365629	0,648649	20
FIRM	93	1,482269	2,616229	0,01	18,383
CONC	93	26,78538	20,85547	2,82	91,74
TRAB	93	16,87649	7,445088	3,610198	37,05271
INST	93	9,137371	8,267041	0,785419	42,61195

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 16 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com LIST**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
LIST	93	0,086022	0,281916	0	1
FIRM	93	1,482269	2,616229	0,01	18,383
CONC	93	26,78538	20,85547	2,82	91,74
TRAB	93	16,87649	7,445088	3,610198	37,05271
INST	93	9,137371	8,267041	0,785419	42,61195

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 17 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com ALC1**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
ALC1	93	59,98141	29,71168	0	100
FIRM	93	1,812871	4,597155	0,011	38,743
CONC	93	26,63726	21,05785	2,275893	90,03266
TRAB	93	16,35043	7,163463	3,149988	34,32632
INST	93	8,496422	7,590157	0,654976	41,28163

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 18 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com ALC2**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
ALC2	85	8,20063	2,219106	1	10
FIRM	93	1,812871	4,597155	0,011	38,743
CONC	93	26,63726	21,05785	2,275893	90,03266
TRAB	93	16,35043	7,163463	3,149988	34,32632
INST	93	8,496422	7,590157	0,654976	41,28163

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 19 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com UE1A**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
UE1A	93	73,16168	29,47029	0	100
FIRM	93	1,291559	2,362003	0,003	15,816
ESCL	93	68,62402	230,3067	0,529191	1461,848
TRAB	93	17,25255	7,342997	3,44742	33,41402
INST	93	7,789986	6,658595	0,795017	42,73912

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 20 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com UE1B**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
UE1B	93	0,311828	0,465751	0	1
FIRM	93	1,291559	2,362003	0,003	15,816
ESCL	93	68,62402	230,3067	0,529191	1461,848
TRAB	93	17,25255	7,342997	3,44742	33,41402
INST	93	7,789986	6,658595	0,795017	42,73912

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 21 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com UE4A**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
UE4A	92	13,51311	15,97262	0	70,37037
FIRM	92	1,423826	2,573838	0,009	18,701
CONC	92	26,26227	20,40921	2,523254	91,65842
TRAB	92	16,72864	7,88018	3,095914	45,10669
INST	92	9,512824	8,209259	0,945525	41,53271

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 22 - Sumário estatístico das variáveis utilizadas no modelo com UE4B**

Variável	n	Média	Desvio-padrão	Valor mínimo	Valor máximo
UE4B	92	8,310729	2,415042	1,545455	15,73529
FIRM	92	1,423826	2,573838	0,009	18,701
CONC	92	26,26227	20,40921	2,523254	91,65842
TRAB	92	16,72864	7,88018	3,095914	45,10669
INST	92	9,512824	8,209259	0,945525	41,53271

Fonte: elaboração própria.