

Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Instituto de Economia
Monografia de bacharelado

Evolução da tarifa de importação e da estrutura industrial no Brasil (1989-2013)

LEONARDO THULER COSTA

DRE: 110144522

Orientadora: Marta dos Reis Castilho

JANEIRO de 2016

Agradecimentos

Com muita alegria e esforço que estou fechando mais uma etapa da minha vida e, a primeira etapa da vida profissional, e animado para começar a próxima. Isso não seria possível sem o apoio de todos aqueles que me rodearam nesses mais ou menos cinco anos, então nada mais justo do agradecê-los o todo o apoio e carinho que demonstraram nesse tempo que passamos juntos.

Não é fácil depois de morar a vida inteira com a família passar a morar sozinho, adquirindo responsabilidades que antes você não tinha, a ver seus pais, irmãos, avós, primos e tios apenas no final de semana ou no período de férias. Por isso gostaria de agradecer principalmente aos meus pais Bernadete e Siegfried, a quem eu dedico este trabalho, por todo o amor que me deram nesses anos que já não moramos mais juntos, pelo possível e impossível que fizeram para que eu pudesse vir estudar na UFRJ e desfrutar de todas as oportunidades que a universidade me proporcionou. Aos meus irmãos, Lucas e Gabriel, sempre me dando força nas horas mais difíceis, e por todo o aprendizado e exemplo que tive com eles durante todo o tempo que passamos juntos. Aos meus amigos, sejam eles da UFRJ – passando pelos caríssimos colegas de período, aos queridos calouros e veteranos que se tornaram amigos muito queridos, pelo nosso querido Economista e também ao time de basquete do nosso curso – da casa X e outros inúmeros que se tornaram a minha família nesse período enquanto eu trilhava esse caminho. Claro que não posso esquecer a Universidade Federal do Rio de Janeiro que, em primeiro lugar me concedeu a oportunidade de estudar em uma universidade de alto nível, e também a todos os colaboradores – do pessoal da limpeza aos professores – que tornam isso possível diariamente, e representando eles, queria agradecer a todo o Grupo de Indústria e Competitividade da UFRJ e, especialmente, a minha orientadora Marta Castilho pela paciência e conhecimento que compartilhou comigo. Queria também direcionar um agradecimento especial ao Prof. Honório Kume (UERJ), pela gentileza de ceder-me alguns dados essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

Bom é isso, e que venham os próximos desafios.

Sumário

| | |
|--|----|
| Introdução | 4 |
| 1. Liberalização comercial e protecionismo em países em desenvolvimento..... | 6 |
| 1.1 Argumentos a favor da liberalização comercial e suas críticas | 6 |
| 1.2 Argumentos a favor de política comercial seletiva..... | 14 |
| 2. Proteção comercial, produção e comércio internacional no Brasil | 19 |
| 2.1 Evolução da política de proteção comercial no Brasil..... | 19 |
| 2.2 Estrutura da tarifa nominal do Brasil entre 1988-2012..... | 22 |
| 2.3 Estrutura da produção industrial do Brasil | 24 |
| 2.4 Comércio internacional..... | 28 |
| 3. Efeitos de mudanças na proteção tarifária sobre a estrutura de produção e de importações..... | 35 |
| Considerações finais | 44 |
| Anexo A..... | 45 |
| Referências Bibliográficas..... | 46 |

Introdução

A liberalização comercial ocorrida no Brasil na década de 1990 representou um marco na história do país, tendo representado uma inflexão na política de importações e mesmo na estratégia de desenvolvimento adotada pelo país. Até o início dos anos 90, a política comercial se caracterizava pela forte presença de barreiras não tarifárias (como proibições a importações, guias de importação, entre outros) e pela incidência de elevadas tarifas aduaneiras. Essa política resultava da estratégia de industrialização adotada a partir dos anos 60 e foi reforçada pelas necessidades de geração de superávits comercial decorrentes da crise da dívida nos anos 80. Após a forte redução tarifária e eliminação da maior parte das BNTs no início dos anos 90, a estrutura de proteção brasileira pouco se alterou. Algumas mudanças ocorreram por conta de problemas macroeconômicos ou de demandas específicas de setores. Atualmente, por questões diversas que serão discutidas adiante, o debate acerca da liberalização da economia voltou a ganhar importância.

A mudança no nível das tarifas não alterou, no entanto, a estrutura setorial de proteção de forma significativa. Isso, por um lado, reflete a própria concepção da liberalização dos anos 90 e, por outro, reflete o grau de agregação usado nesse trabalho.

Alterações no nível de proteção de uma economia podem levar a mudanças na estrutura setorial da economia de um país. As escolhas em termos de política comercial, aliás, são feitas em grande parte das vezes com o objetivo de influenciar na configuração de tal estrutura – ou seja, na especialização produtiva de um país.

O objetivo dessa monografia é de se analisar se a evolução da estrutura tarifária brasileira está de alguma forma relacionada com a evolução da estrutura produtiva e de importações do país no período 1989-2013. As mudanças na estrutura produtiva brasileira não foram tão grandes quanto aquelas que eram esperadas quando da implementação do projeto de liberalização nos anos 90 nem daquelas observadas nas exportações nesse mesmo período. A monografia tenta, então, de forma exploratória, ver se o comportamento da produção setorial, de importações e do coeficiente de importação corresponde aquele esperado diante da evolução da tarifa aduaneira brasileira.

Para isso, após a introdução e a discussão conceitual no primeiro capítulo acerca da liberalização comercial, faz uma apresentação no capítulo 2 tanto da estrutura de

proteção tarifária brasileira quanto da produção e do comércio exterior brasileiro. No capítulo 3, tenta-se obter algumas relações entre as variações tarifárias e as alterações produtivas e de importações. Como o período de estudo, que vai de 1989 a 2013, é marcado inicialmente por uma forte redução da tarifa e uma posterior (e relativa) estabilidade da mesma, a análise foi feita para determinados subperíodos.

Para fazer essa análise, montou-se uma série de tarifas, de valor de produção e de importações relativamente longas. No caso das tarifas, não foi possível se obter os dados para todos os anos. Já no caso do valor bruto da produção industrial, foi necessário se compatibilizar os dados do IBGE disponíveis em diferentes classificações. Apesar das dificuldades encontradas e das limitações resultantes, o trabalho apresenta os dados para tarifas, produção e comércio com a mesma classificação para quase 25 anos.

1. Liberalização comercial e protecionismo em países em desenvolvimento

O debate sobre liberalização comercial sempre esteve em pauta na história do desenvolvimento econômico, aliás, a questão do livre comércio é um dos mais antigos temas tratados pela teoria econômica. A história da economia mundial mostrou também que ciclos de proteção se sucedem a ciclos de maior abertura e liberalização, em função de diversos fatores econômicos e geopolíticos.

Os argumentos utilizados a favor e contra o livre comércio são múltiplos, alguns deles estando relacionados a contextos específicos. Como por exemplo, pode-se evocar a demanda crescente, no momento atual, por uma maior liberalização econômica apoiada na argumentação de que isso possibilitaria uma maior integração às chamadas cadeias globais de valor (CGV).

Enquanto as teorias tradicionais chamam atenção para os efeitos alocativos e de eficiência – estáticos e dinâmicos – da liberalização comercial, diversos autores, muitos deles preocupados com questões de relativas ao desenvolvimento econômico, chamam a atenção para a relação entre a abertura e desenvolvimento e também para os limites de determinados efeitos esperados da liberalização.

Nesse capítulo são discutidos brevemente os argumentos que fundamentam os processos de liberalização comercial tanto quanto os que defendem certo grau de protecionismo.

1.1 Argumentos a favor da liberalização comercial e suas críticas

De maneira geral, por liberalização comercial entende-se a eliminação de entraves às exportações e importações. Para a teoria de comércio tradicional, a melhor política – ou seja, a política *first-best* – consiste na ausência completa de proteção ao mercado nacional, seja através de tarifas aduaneiras, quotas de importação, subsídios ou qualquer intervenção estatal. Ou seja, a ausência de quaisquer medidas que impeçam o livre movimento internacional de bens e serviços.

Uma estrutura protecionista, para essa mesma abordagem, seria somente justificada na presença de imperfeições de mercado que afastariam a economia de seu nível ótimo. Porém, o uso de ferramentas protecionistas causaria mais distorções, e a liberalização

funcionaria como um caminho para a economia voltar ao seu ponto ideal. Ou seja, a utilização de políticas protecionistas, mesmo que justificada por falhas de mercado, teria um impacto negativo sobre a alocação de recursos contribuiria para piorar as distorções nos preços e consumo (Nassif, 2002).

Rodrik (1995), apud Dijkstra (2000), analisa quatro argumentos principais que apoiam liberalização comercial. O primeiro está baseado na visão Ricardiana de vantagens comparativas, segundo a qual a especialização dos países nos setores em que possuem vantagens comparativas irá provocar um aumento da eficiência e do bem estar social. O segundo argumento apoia-se na ideia que o comércio pode causar efeitos dinâmicos, ou seja, provoca mudanças tecnológicas, economias de aprendizado e crescimento econômico. O terceiro se refere a economias com maior fluxo de comércio estão mais aptas a responderem melhor a possíveis choques externos. E o quarto argumento defende que a abertura comercial tende a reduzir perdas, pois coíbe a proliferação de atividades improdutivas de “rent-seeking”.

O primeiro argumento, baseado na teoria de vantagens comparativas, tem como base um modelo estático e nas suposições de existirem apenas dois fatores de produção e a estrutura de concorrência nos mercados ser de concorrência perfeita. Com base nessa visão os países desfrutam do máximo de bem estar social ao não restringir seu comércio, ou seja, não estabelecer barreira entre o mercado interno e externo. E, como consequência disso, ocorreria uma especialização da produção nos bens intensivos no fator abundante no país e assim haveria uma melhora na eficiência.

Esse ganho de eficiência pode ser dividido, conforme Dijkstra (2000), em dois tipos de eficiência (microeconômica e alocativa). Em relação à eficiência microeconômica há, de maneira geral, uma melhora pós-liberalização, pois os preços relativos dos produtos importados diminuem, o que provoca uma consequente queda nos custos dos produtores que utilizam insumo importados. E, além disso, também há uma melhora devido ao aumento da competição para os produtores domésticos, via produtos importados, sendo estes forçados a buscar mais eficiência de modo a produzirem mais com o mesmo número de insumos ou produzirem o mesmo com menor quantidade de insumos (em outras palavras, aumento da produtividade).

Em relação à eficiência alocativa – talvez o argumento mais utilizado a favor da abertura comercial – o bem estar será maior em todos os países se os recursos destes forem direcionados aos setores nos quais eles detêm vantagens comparativas (associadas à abundância de recursos), alocação essa induzida, via mecanismos de preços, resultante da abertura comercial.

Em relação ao ponto de vista de efeitos dinâmicos, segundo argumento analisado por Rodrik (1995), apud Dijkstra (2000), a liberalização permite uma atualização tecnológica ao contribuir para o “intercâmbio de ideias e para adoção mais rápida de tecnologias e conhecimento” (Krueger, 1995). Mas a liberalização pode não ser necessária, caso a proteção a bens de capital já se encontre em um patamar mais baixo devido, entre outros motivos, à busca de barateamento dos custos de produção e de acesso a tecnologias mais avançadas dos países que se encontram na fronteira tecnológica, nem suficiente, pois uma base de trabalho qualificado deve existir previamente a ponto de ser capaz de manusear as novas tecnologias que se tem acesso após a liberalização. Do ponto de vista da maior competição que a liberalização provoca sobre o investimento e inovação, o efeito não é definido. Por um lado, a competição, ao reduzir o preço dos bens, reduz também a possibilidade de investimento, principalmente os de alta incerteza como em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Porém, de outro lado, uma firma que detenha reserva de mercado, decorrente de proteção ao mercado interno, tende a ser menos inovadora.

Em relação ao terceiro argumento, o autor define que é difícil observar a relação lógica de porque a habilidade de lidar com choques externos melhora com o aumento da dependência nos mercados externos. Já o quarto, ele define que a possibilidade de haver atividades improdutivas depende mais da capacidade do Estado de coibi-las, não havendo tanta relação com a liberalização comércio.

Medeiros (2006) faz duas críticas à teoria das vantagens comparativas. Segundo essa teoria de vantagens comparativas, o desenvolvimento do país está atrelado ao seu grau de abertura ao comércio internacional, mais especificamente esse regime de comércio deve ser neutro entre incentivos para a atividade doméstica que competem com importações e atividades exportadoras, e no aprofundamento da sua produção nos setores cujo detêm vantagens comparativas na produção. Diversos organismos internacionais defendem tal visão é responsável pela inserção do país nas cadeias de

produção globais e por efeitos positivos para empregos, distribuição de renda e eficiência alocativa da economia. Para criticar essa teoria, o autor primeiro faz um apanhado histórico no qual o livre comércio somente foi praticado pelos atuais países industrializados quando este foi interessante para seus objetivos estratégicos, e ao longo de toda sua industrialização a tendência foi a utilização de políticas verticais visando a construção de vantagens comparativas em setores que pudessem apoiar o crescimento de longo prazo da economia. Outro ponto levantado pelo autor, e também em outros trabalhos como Nassif (2002), é que a evidência empírica não demonstra forte relação entre liberalização do comércio e desenvolvimento econômico.

Além disso, o autor também defende com base nos fatos que após a liberalização ocorrida no Brasil da década de 1990, o que ocorreu foi um boom de importações e um déficit em transações correntes e que após as crises especulativas que ocorreram no final da mesma década levaram ao colapso de taxas de câmbio e na conseqüente queda do emprego em grande quantidade e ao declínio econômico. Com base nesses fatos, ele critica que duas hipóteses da teoria na realidade não se sustentam. A primeira é a existência de um mecanismo que mantenha o nível de emprego (até mesmo pleno emprego) na transição de uma economia fechada para uma aberta; e o segundo, a existência de um mecanismo automático que ajuste os termos de troca e corrija os desequilíbrios comerciais em economias abertas. Na ausência desses pressupostos a teoria de vantagens comparativas perde a sua utilidade.

Além dos argumentos citados acima a favor da liberalização, existe outro que segundo Nassif (2002) se refere ao fato de quando o mercado doméstico é muito protegido, provoca distorções no consumo e na produção via preços domésticos maiores que desestimulam os consumidores a comprar e que estimulam a proliferação de firmas, além de provocar a fragmentação do mercado interno, o que gera produção abaixo da escala mínima de produção em setores marcados por economias de escala em nível de plantas produtivas. Desse modo, a liberalização ao acirrar a concorrência expulsa as firmas que produzem de forma ineficiente, possibilitando que as firmas que continuam possam desfrutar de economias de escala ao ter acesso a maiores mercados. Nesse sentido, não haveria motivos para promover políticas verticais de proteção a alguns setores uma vez que a liberalização aumenta a eficiência estática e possibilita aos setores sujeitos a economias de escala aproveitá-las, conforme Nassif (2002).

Recentemente, em decorrência da fragmentação da produção mundial em nível internacional e da formação das Cadeias Globais de Valor (CGV), outros argumentos associados a esse novo contexto têm sido utilizados para apoiar a liberalização comercial, conforme estudo recente da OCDE (2012). Em função de fatores tecnológicos – como a possibilidade de se partilhar o processo produtivo e a evolução dos sistemas de informação e de telecomunicações – e econômicos – como as estratégias de empresas multinacionais e a liberalização comercial de muitos países – foi possível às cadeias produtivas se desmembrarem em vários países. Nesse contexto, em cada localidade se fabricaria um componente ou seria realizada a montagem do produto final com partes e componentes advindos de diversos outros países. Esse processo também vem sendo chamado de *outsourcing internacional* ou *off-shore*. Por conta desse processo, o padrão de comércio vem mudando para um comércio internacional que envolve na sua maior parte bens e serviços intermediários, com um aumento da competição em nível das etapas da produção e não mais, somente no produto final.

Nesse contexto de fragmentação, medidas protecionistas podem se tornar ainda mais ‘danosas’, visto que nas CGV os bens atravessam diversas fronteiras e a cada toda vez, o produto sofre incidência de tarifas e outros custos (como transporte) (OCDE, 2012). Ao final do processo, quando o produto final chega ao seu consumidor, o efeito cumulativo das tarifas aplicadas ao longo da cadeia aumenta de maneira significativa o seu preço, o que em consequência reduz demanda e afeta negativamente produção e investimento ao longo de toda a cadeia de valor. Em uma simulação realizada no estudo da OCDE (2012), em um processo produtivo dividido em dez etapas, cada uma delas localizada em um país diferente, quando a tarifa é de 5% em cada país, o preço do produto final se torna 25,8% maior. Uma tarifa de 20% causaria uma elevação do preço final de cerca de 160%. O efeito da tarifa aplicada tão maior quanto mais ao final do estágio da produção se localiza e, assim, mais irá influenciar a competitividade do seu exportador. A abertura comercial, segundo essas agências, deveria contemplar também as Barreiras não-tarifárias (BNT) das mais diversas formas: padrões de segurança do produto, regulações técnicas e de saúde, procedimentos administrativos de alfândega, limitações e regulações que impedem investimentos externos. Essas BNT’s, ao provocar custos administrativos e logísticos (como armazenamento de produtos), agem de maneira similar às tarifas e seus efeitos são amplificados conforme o número de fronteiras que o bem atravessa. Como consequência disto, principalmente dos possíveis

atrasos nos deslocamentos e desembarços aduaneiros, os produtores devem decidir a produção previamente, antes de conhecerem as características dos mercados de destino e isso gera uma incapacidade destes responderem a mudanças na demanda. Então, além de reduzir as barreiras tarifárias, deveria ser feita também uma racionalização dos procedimentos de alfândega, e, a longo prazo, uma padronização destes padrões assim como nas regulações de saúde, técnicas e de segurança com o objetivo de diminuir os custos e os riscos associados. De forma análoga, aconselha-se a investir em serviços que agem como ligações entre etapas produtivas, como transporte, por exemplo, pois ao passar por várias fronteiras no processo produtivo necessita de uma estrutura que ofereça o menor nível de custo que for possível.

Nessa perspectiva, a visão do comércio muda um pouco quando empresas fragmentam a sua produção. E assim, insumos mais baratos se tornam uma nova fonte de ganhos advindos do comércio, com um impacto em vantagens comparativas. Impacto esse que se manifesta que a vantagem comparativa não se manifesta simplesmente pela dotação do país em trabalho e capital. Com isso, o que se torna relevante é o custo relativo da produção de um bem em um país em relação a outros e como essas características se comparam com os custos relativos em outro país. Conseqüentemente, implica que a política comercial pode gerar vantagens comparativas e a competitividade das empresas domésticas.

Em contraposição, Milberg (2004) argumenta que existe uma assimetria das estruturas de concorrência ao longo das Cadeias Globais de Valor (o autor classifica como sistemas mundiais de produção) e que os ramos mais ao final das cadeias são caracterizados por uma estrutura de mercado mais oligopolizada. Isso possibilita aos países localizados nesse estágio auferir maiores lucros com o comércio desses bens e assim, reinvestirem-nos para desenvolvimento/aprimoramento de produtos e/ou processos que o possibilitem manter esse modelo concorrencial. Em oposição a isso, nos ramos mais ao início da CGV, esse modelo apresenta maior competição, o que impossibilita os lucros supranormais e suas conseqüências como numa estrutura mais concentrada. Nesse sentido, pode-se dizer que há um fluxo de renda dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos. Ainda de acordo com esse autor, para superar essas diferenças é necessário promover um aprimoramento industrial e, para tal, é fundamental transpor essa assimetria das estruturas concorrências assim como desenvolver de alguma maneira uma eficiência dinâmica que possibilite o crescimento

de produtividade no longo prazo. Em contrapartida do que defende a Organização Mundial do Comércio, atualmente pela rodada de Doha, o aprofundamento da liberalização comercial pode não servir para os objetivos de criação de eficiências dinâmicas e, em última instância, desenvolvimento econômico. Em suas palavras:

Since each country has unique considerations with respect to its sectoral strengths, labour relations and social policy institutions, and place in the world economy, it is hard to imagine that a uniform competition policy could serve the economic development strategies of all developing country members of the WTO. (Milberg, 2004, pag. 81)

Desse modo, os países em desenvolvimento precisam ser cuidadosos para não comprometerem os possíveis meios de alcançar efeitos dinâmicos em detrimento de manter os efeitos estáticos resultante da abertura. De acordo com Akyuz (2005), o que importa para os países em desenvolvimento não é os ganhos auferidos da liberalização resultantes da realocação dos recursos existentes, mas as implicações de tal redução da proteção, a longo prazo, para acumulação de capital, progresso tecnológico e aumento de produtividade que se configuram como fatores imprescindíveis para promover o desenvolvimento industrial e diminuir a distância com os países desenvolvidos. O autor ainda adiciona que esse a visão de desenvolvimento industrial via liberalização está em oposição à experiência histórica de modo que protecionismo era a regra e o livre comércio a exceção durante o desenvolvimento da indústria nos países hoje desenvolvidos.

Assim, o quanto os aumentos de eficiência nos setores que demonstram vantagens comparativas levarão a uma produção mais manufatureira dependerá de quais vantagens são exibidas no momento pré-liberalização. E, nesse ponto, Dijkstra (2000) critica a liberalização horizontal do comércio para fins de desenvolvimento econômico: como a maioria das economias dos países em desenvolvimento é especializada em produtos intensivos em recursos naturais e/ou em manufaturas com trabalho não qualificado, ao promover a liberalização, esses países irão se especializar na produção desses bens gerando aumento de eficiência microeconômica e alocativa. Entretanto, esses efeitos são de natureza estática: aumentam a produtividade e melhoram a alocação de recursos e conseqüentemente taxa de crescimento da economia apenas em um período de tempo – ou seja, no curto prazo. Além disso, a possibilidade desses setores exibirem efeitos dinâmicos de eficiência, ou seja, que possibilitem encadeamentos para frente ou para trás na estrutura produtiva – os chamados *spillovers* – é muito pequena. E são

justamente os efeitos dinâmicos que possibilitam um aumento permanente da produtividade nas economias, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico, de longo prazo, do país.

Nassif (2005), ao analisar a liberalização ocorrida no Brasil na década de 1990, coloca em questionamento os seguintes resultados teóricos esperados da liberalização do comércio:

- O processo tende a uma melhora de eficiência, já retratada acima, que gera crescimento da produtividade e redução dos custos unitários, uma vez que as firmas são expostas ao ambiente internacional e devem se adequar a este;
- Esse melhora na eficiência tende a se transformar em aumento na competitividade internacional, ou seja, em capacidade exportadora;
- A melhora na eficiência técnica das firmas brasileiras decorrente da liberalização comercial pode não ter se mostrado em melhoras de eficiência dinâmica sobre o padrão de comércio exterior do Brasil, principalmente nos setores exportadores de produtos com grande conteúdo tecnológico.

Em relação ao primeiro ponto, percebe-se que o processo de abertura comercial realizado no país elevou a produtividade dos setores da indústria de transformação no período analisado (1988-1998), o que confirma a previsão da teoria de comércio convencional que, após a liberalização, ocorre um aumento de eficiência na esfera produtiva. Porém ao contrário do que prevê a teoria – e relacionado ao segundo ponto analisado – os setores que usufruíram de maiores ganhos de produtividade não demonstraram os maiores aumentos de participação nos coeficientes de exportação, ou seja, o ganho de produtividade analisado não se transformou em ganho de competitividade internacional.

Em relação ao terceiro ponto, o autor verificou, por meio de um indicador de Vantagem Comparativa Revelada (VCR), que após a abertura os setores que o país observa vantagens comparativas são aqueles relacionados às indústrias tradicionais, cujos recursos utilizados são intensivos em recursos naturais, os quais são abundantes no país, o fato que ratifica as consequências da teoria tradicional do comércio. Porém indicando mais uma vez que os ganhos de eficiência não necessariamente geram maior

competitividade, os setores que apresentaram menos ganhos são os que mostraram após a liberalização os maiores aumentos no índice de VCR.

É tido como possivelmente a maior crítica à liberalização horizontal e sem a concessão de incentivos setoriais por parte da política comercial, no sentido de gerar desenvolvimento de longo prazo para a economia do país, os dados obtidos pelo autor mostram que apenas um único setor, daqueles considerados estratégicos para tal objetivo devido ao seu grande conteúdo tecnológico e capacidade de gerar externalidades positivas para outros setores, foi capaz de demonstrar uma melhora de sua competitividade estrutural (dado pelo VCR).

1.2 Argumentos a favor de política comercial seletiva

Dado que as condições sobre as quais se sustentam os argumentos pela liberalização nem sempre estão presentes na realidade e que o desenvolvimento industrial é importante para o desenvolvimento econômico e social dos países, assim surgem argumentos a favor de proteção ao setor produtivo nacional.

Na falta dessas condições ótimas sugeridas pela teoria de comércio convencional, surgem dois argumentos para a favor da proteção, a fim que esta corrija as distorções geradas: a existência de falhas de mercado e a possibilidade de tornar os termos de troca vantajosos para o país que aplica a tarifa.

Outros motivos que dão suporte a políticas comerciais verticais e relacionados ao ponto, já citado acima que a atividade industrial é importante para o desenvolvimento do país e como colocado por Akyuz (2005) é que atividades manufatureiras oferecem melhores possibilidades de crescimento não apenas porque permitem um crescimento mais rápido da produtividade, mas também porque evita o declínio dos termos de troca, o que tem frustrado perspectivas de crescimento em economias baseadas em commodities. Desse modo, surge um argumento de proteção à indústria nascente de maneira a igualar as condições de competição com essas mesmas indústrias que já foram desenvolvidas em outros países e que por isso, sem a proteção, o país seguiria sem desenvolver esse ramo industrial devido a defasagem temporal que consolidaria as vantagens do país que já a desenvolveu. Então essa tarifa, de caráter seletivo e temporário, funcionaria como um meio de desviar os recursos necessários para os investimentos na fase de instalação, sendo retirada depois que a mesma indústria atingisse a maturidade.

O autor também mostra como também indicado por Medeiros (2006), que os países hoje industrializados e desenvolvidos durante sua fase de promoção da industrialização lançaram mão de proteção tarifária a fim de assegurar a rentabilidade das suas atividades domésticas. Como, por exemplo, os Estados Unidos que durante o século 19 tiveram uma tarifa média em torno dos 40%.

As críticas ao argumento da indústria nascente, de acordo com Castilho (2004), partem do fato que uma vez que a proteção é conferida, a sua retirada se torna complicada devido às pressões realizadas por parte dos setores protegidos ou pelo fato que é difícil estabelecer o momento no qual a indústria atinge sua maturidade. Dessa forma, os custos para a economia em geral provenientes da proteção podem se tornar muito elevados.

Uma visão que também defende o uso de proteção para o desenvolvimento industrial é a da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL). De acordo com esta visão, segundo Castilho (2004), a dependência das economias em desenvolvimento do setor de bens primários impõe limites para o crescimento das exportações, pois a elasticidade preço da demanda internacional desses produtos é baixa e inferior à dos produtos manufaturados normalmente importados dos países desenvolvidos. Devido à essa diferença e também à diferença de dinamismo nos mercados de produtos manufaturados e primários, a evolução dos termos de troca é desfavorável aos países que exportam bens primários e importam bens industrializados e que o aumento da produtividade nos ramos industriais ocorre mais rapidamente do que nos setores primários. Essas condições fazem com que a renda nos países em desenvolvimento seja progressivamente menor do que nos países desenvolvidos, provocando uma tendência deficitária no balanço de pagamentos. Para a CEPAL, a promoção da industrialização permitiria a essas economias sair dessa situação, aumentando os níveis de emprego e renda, diminuindo a dependência das importações de bens industrializados e elevando a qualidade das exportações para bens com maior valor agregado.

Porém, para os cepalinos, o livre mercado não seria capaz de promover esse processo, pois estas economias têm uma capacidade limitada de importar e a existência de uma rigidez na pauta das importações ao longo do processo de industrialização.

A tarifa, novamente de maneira seletiva e temporária, possibilitaria o desenvolvimento industrial, ao viabilizar os gastos com os recursos necessários para o processo de ISI.

Com o intuito também de proteger a distribuição de renda doméstica, também tem-se o argumento para a imposição de proteção para a indústria senil/declinante que enfrenta problemas de caráter temporário – ou não – de produtividade e que se exposta o livre comércio poderia não suportar a competição e assim a produção poderia se transferir para firmas em outros países, ocasionando perda de renda de certos grupos internamente.

Como já visto anteriormente a abertura comercial, segundo a teoria convencional, possibilita aumentos na eficiência, de maneira estática. Contudo, nos países em desenvolvimento, como o Brasil, esses efeitos de eficiência seriam restritos aos setores mais intensivos em mão de obra desqualificada ou baseados em recursos naturais de modo que não provocariam efeitos dinâmicos para os outros setores, os como já colocado *spillovers*, e piorariam as previsões de crescimento. Daí nasce o argumento a favor da proteção dos setores que tem o potencial de exibir efeitos dinâmicos para o resto da economia. Essas indústrias pelo seu potencial de encadeamentos para frente e para trás demandam que os outros ramos industriais se atualizem tecnologicamente e que sua mão de obra se qualifique e seja capaz de produzir os insumos necessários ou que seja capaz de lidar com os produtos mais tecnologicamente avançados produzidos por esses setores (esse são, de maneira geral, os efeitos para trás e para frente respectivamente), ou também pela capacidade desses setores gerarem inovações. Esses setores são geralmente de alta tecnologia e estão atrelados a atividades de P&D, que envolve grandes riscos e um grau elevado de incerteza e, pode ser desestimulado caso não seja elaborado um sistema de incentivos, que pode se concretizar em forma de proteção e subsídios a esse ramo industrial, para a promoção dessas atividades.

Nesse sentido constitui-se um argumento a favor da proteção a setores essenciais da economia devido ao seu caráter tecnológico e potencial de gerar desenvolvimento para o país é a Política Comercial Estratégica - inicialmente formulada nos artigos de Spencer e Brander (1983) e Brander e Spencer (1985) apud Nassif (2002) - como exemplificado por Nassif (2002). Nesse exemplo, onde os pressupostos necessários para as conclusões do modelo são: estrutura de concorrência caracterizada por um duopólio que a firmas nacionais e estrangeiras competem pelo mercado global, pois a demanda interna não

suficiente para que as firmas alcancem as escalas mínimas de produção para esta se torna rentável; firmas tipicamente exportadoras; indústria estratégica devido ao alto grau de investimento em P&D, dos encadeamentos para frente e para trás, que impulsiona inovações nas indústrias correlatas, gerando *spillovers* ao longo da cadeia produtiva, pressionando o desenvolvimento tecnológico; cada firma adota um comportamento de concorrência no sentido de Cournot, ou seja, define a produção necessária para maximizar o seu lucro; empresas de dois países competem pelo mercado em países terceiros e; os governo desses países tem credibilidade e acesso a informação o suficiente sobre o padrão de concorrência da indústria a ponto de poder definir um subsídio a produção exportadora anterior a decisão das firmas em ambos os países.

Desse modo, a firma do país A conseguisse induzir a firma do país B a não produzir, pois anteviu a demanda e iniciou seu processo de produção primeiro. Como o governo país A, percebendo a importância desse setor para o desenvolvimento do seu país, tem plenas condições de observar o resultado desse jogo, este pode fixar um subsídio, crível, a produção das firmas em seu país, antes que as firmas no país B iniciem seu processo produtivo, e assim poderá deslocar a produção para as suas firmas. Portanto, Brander e Spencer (1985) apud Nassif (2002), baseados na suposição que existem falhas de mercado que impedem a tomada de decisões *first-best* e nas hipóteses do modelo definem que um subsídio a exportação será sempre ótimo, pois diminui o preço internacional do bem e aumenta o lucro da firmas domésticas em detrimento da diminuição do lucro da firma estrangeira (*profit-shifting*). Segundo Nassif (2002), o objetivo dessa política não é iniciar uma disputa comercial entre dois países, mas preservar as indústrias com vocação para provocar desenvolvimento em condições de concorrência imperfeita.

Portanto, com os argumentos a favor da liberalização horizontal ou da implantação de políticas comerciais verticais e dado a natureza dos dois efeitos (estáticos e dinâmicos) Dijkstra (2000) propõe que há um *trade-off* uma vez que, como já colocado acima, muitos países em desenvolvimento possuem vantagens comparativas em setores primários ou com baixa qualificação que têm poucas atividades em P&D , o que pouco provavelmente geraria eficiências dinâmicas, diferentemente dos países com setores de alta tecnologia. E para fins de desenvolvimento, de longo prazo, os efeitos dinâmicos se fazem mais importantes que os estáticos. E como esses efeitos não são esperados em

economias em países em desenvolvimento, ações complementares deveriam ser tomadas a fim de criar vantagens comparativas nesses setores.

Dada à exposição, percebe-se que o processo de liberalização acarreta benefícios que para serem carregados para o longo prazo podem ser combinados com políticas comerciais temporárias com o objetivo de criarem novas oportunidades de crescimento para a economia. No entanto, não existe uma receita definindo quando e como se deve aplicar cada processo, estando esses sujeitos às circunstâncias estruturais, políticas e históricas atreladas a cada país. Assim, ao final do processo de liberalização comercial os resultados não são indubitavelmente positivos.

2. Proteção comercial, produção e comércio internacional no Brasil

O período estudado no Brasil ficou marcado pelo processo liberalização comercial, que abriu as portas da economia brasileira para o resto do mundo, o que parece ter contribuído para uma mudança no papel brasileiro no contexto internacional. A produção industrial alternou momentos de crescimento e retração e, além disso, a propriedade das empresas passou por processo de desestatização e desnacionalização (Kupfer, 2005). Neste capítulo apresenta-se a evolução da política comercial no Brasil, da composição setorial da produção industrial brasileira e dos fluxos de comércio exterior.

2.1 Evolução da política de proteção comercial no Brasil

No Brasil, o processo de abertura comercial começou a ser implementado em 1988 e obteve sua consolidação ao final de 1994 com a implementação dos acordos no âmbito do MERCOSUL responsáveis pela adoção da Tarifa Externa Comum (TEC). Modificações posteriores ocorreram devido aos efeitos sobre o saldo da balança comercial do Plano Real e das crises especulativas no mercado financeiro internacional.

O processo de liberalização foi resultante, conforme Kume (2003), de três programas de liberalização em 1988-89, 1991-93 e 1994, sendo pequenas as mudanças posteriores (entre 1995-98). No primeiro período, o objetivo era reduzir a redundância tarifária, com eliminação de alguns impostos referentes à importação, e o cancelamento de regimes especiais de importação exceto os referentes a acordos internacionais. Segundo Averbug (1999) apud Moreira e Correa (1966) a redundância tarifária foi reduzida de uma média de 41,2% para 17,8%. Em função da influência exercida pelos agentes que sofreriam perdas com essa agenda, a reforma não foi implementada em sua integralidade, tendo havido uma redução tarifária, porém menor do que havia sido proposta; a cobrança de impostos foi mantida e houve a supressão apenas parcial dos regimes especiais.

O período a partir de 1990, de acordo com Averbug (1999), ficou caracterizado pela entrada de um novo governo, com um pensamento mais liberal e, por meio da nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) promoveu a extinção das principais Barreiras não tarifárias (BNT's) tais como, segundo Kume (2003), a lista de produtos com emissão de guias de importação e de alguns regimes especiais de importação

exceto aqueles que favoreciam bens de informática e dos acordos internacionais. Com isso, as barreiras tarifárias passariam a ser o principal instrumento na proteção à produção doméstica. Com o objetivo de promover a atualização do parque produtivo brasileiro, estagnado depois do II PND e das crises da década de 1980, o novo governo eleito lançou uma reforma tarifária com um calendário de redução das alíquotas a ser realizado nos quatro anos seguintes de forma gradual para possibilitar que a indústria local se adaptasse aos novos parâmetros de concorrência.

De acordo com Horta, Piani e Kume (1991) apud Kume (2003), as tarifas aplicadas após a reforma seriam divididas por categorias e critérios conforme a seguir:

- 0% - produtos para exportação que obtivessem vantagens comparativas, com altos custos de transporte internacional, sem similar nacional, e commodities sem alto valor agregado;
- 5% - produtos que possuíam essa tarifa em 1990;
- 10% - para produtos agrícolas e derivados;
- 10%, 15% e 20% - para produtos que utilizassem ao longo de sua produção, insumos com alíquota de 0%;
- 20% - todos os outros produtos.

As exceções se constituíam nos produtos de tecnologia de ponta, com alíquota de 35% para os bens de informática e de 30% para os produtos de química fina; para os produtos que exibem potencial de encadeamento, como automóveis, a alíquota seria de 35%; e para produtos com baixa capacidade de competir com os produtos asiáticos, a alíquota seria de 30%.

O cronograma de reduções foi realizado conforme planejado até 1993, quando as duas últimas fases do calendário de reduções foram adiantadas com o intuito de combater o aumento dos preços internos via competição externa. A partir de então, a política de importação passou a ser regulada apenas por tarifas aduaneiras, que se encontravam em torno dos padrões internacionais em curso.

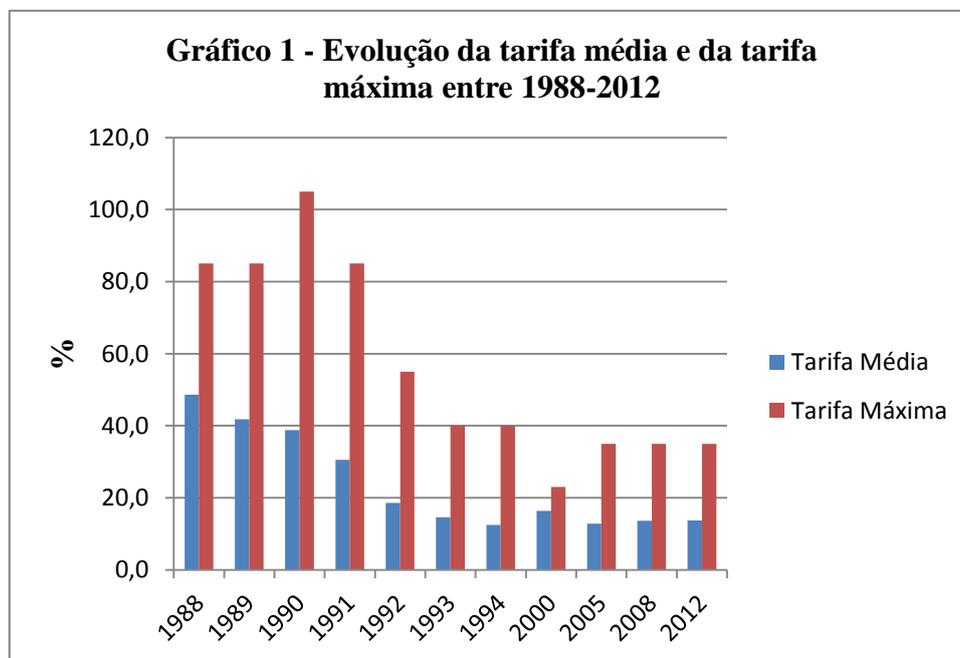
A partir de 1994, de acordo com Abreu (2004), com o Plano Real e a estabilização dos preços, o governo decidiu aprofundar a liberalização realizada até então para combater a pressão ao aumento dos preços decorrente do aumento de demanda pós-estabilização via concorrência com os produtos estrangeiros. Para tal tarefa, foi adiantada a implementação da TEC, programada para janeiro de 1995, em setembro de 1994. Também reduziu-se o imposto sobre importação para bens de consumo e insumos que possuíssem peso relevante nos índices de preços.

A partir de 1995, uma taxa de câmbio valorizada e a maior redução das alíquotas das tarifas aduaneiras utilizadas como instrumentos para controle dos preços domésticos, o fluxo de importações aumentou, pressionando a balança de pagamentos. O déficit na balança comercial era financiado, porém, pelo capital externo que ingressava abundantemente após a estabilização dos preços, atraído também pela alta da taxa de juros pós-Plano Real, que tinha o objetivo de conter o aumento da demanda e conseqüentemente da inflação.

No entanto, a crise ocorrida no México no final de 1994 provocou uma fuga de capitais e aumentou a preocupação com o financiamento externo do déficit comercial. Para tentar diminuir o fluxo de importações, o governo aumentou tarifas de alguns setores - em particular, aqueles cujo aumento das importações foi significativo, como veículos, eletrônicos de consumo, tecidos entre outros. Isso foi feito por meio da Lista de Exceção Nacional do MERCOSUL e de uma nova lista criada com vigência de um ano, já que a TEC adotada pelo bloco econômico diminuiu a autonomia da política tarifária do Brasil (Kume, 2003). Além disso, segundo Abreu (2004), foram criadas novas barreiras não tarifárias e medidas de salvaguarda. E em 1997, quando o déficit chegou a um resultado negativo de US\$ 8,2 bilhões e as condições externas se deterioraram por conta da crise financeira deflagrada pela crise especulativa na Rússia (Kupfer, 2005), o governo concedeu um aumento linear de 3% de grande parte dos produtos para combater os persistentes déficits em conta corrente¹. Somente com a desvalorização ocorrida no início de 1999, houve uma reversão da balança comercial, que volta a ser superavitária em 2001 e cujo saldo alcançaria, em 2003, US\$ 24,8 bilhões (Pereira, 2006).

¹ Esse aumento foi acordado com os demais países do Bloco e deveria durar apenas 3 anos.

No período seguinte, entre 2000 e 2005, houve novas reduções nas tarifas via abolição, em 2003, da medida implantada em 1997, pelos países do MERCOSUL (Pereira, 2006). Em geral, a média retornou ao nível observado antes dos problemas com os saldos externos e, a partir disso, as tarifas tem se mantido estáveis até os dias atuais.



Fonte: Kume (2003), Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MIDC). Elaboração Própria

O gráfico 1, acima, ilustra os movimentos pelos quais a tarifa aduaneira passou nesse período entre 1988 até 2012. A redução crescente durante o período de liberalização comercial (1988-1994) trouxe a média para cerca de 13%. Houve uma leve elevação entre 1994 e 2000 causada pelas dificuldades encontradas pelo país com a balança comercial e, finalmente, uma pequena queda entre 2000 e 2005, que levou o nível de proteção de volta ao observado em 1994, e então manteve-se estável até 2012.

2.2 Estrutura da tarifa nominal do Brasil entre 1988-2012

As informações apresentadas nessa subseção são baseadas nos dados cedidos pelo Prof. Honório Kume² e obtidos na Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) em relação às tarifas e a classificação de setores foi realizada devido a necessidade de agregá-los para montar-se uma série mais longa de Valor Bruto da Produção, os setores estão de acordo com classificação da Pesquisa Industrial Anual (PIA) de 1966-1995.

² Ver Kume (2003), por exemplo.

A tabela 1 mostra a estrutura da tarifa nominal do Brasil no período indicado, Observa-se uma queda acentuada na média para a economia como um todo no período 1988-2012 de 48,6% para 13,7%. Os responsáveis por essa redução foram as reformas liberalizantes ocorridas entre 1988-1994 que levou a tarifa média da economia de 48,6% para 12,5%, menor até que a tarifa média vigente em 2012. De acordo com os programas de redução discutidos acima, o de 1988-89 levou a uma queda na tarifa média de aproximadamente 7%, queda que não se demonstrou tão acentuada devido a pressões de grupos que sofreriam perdas com essa redução. O período a partir de 1990 com a entrada de um novo governo marcou o período de maior queda nas alíquotas das tarifas, com uma redução de 38,8% em 1990 para 14,6% em 1993. Percebe-se que nesse período o processo de redução foi realizado de forma gradual – em 1991 a tarifa foi 30,5% e em 1992 de 18,5% – como previsto pelo programa, para possibilitar que as empresas pudessem se adaptar ao novo grau de competição. Em 1994, houve mais uma queda na tarifa em torno de 2% com intuito de utilizá-la como controle dos preços depois de implementada a estabilização de preços. A tarifa de 2000 mostra um aumento de quase 4%, decorrente das tentativas no período de 1995-1998 de diminuir os fluxos de importações e conseqüentemente os déficits que foram acumulados nesse período na balança comercial. Nos doze anos seguintes nota-se uma queda em 2005 e uma leve recuperação em 2008 e a manutenção do patamar da tarifa em 2012, fechando o período em 13,7%. O desvio padrão, que demonstra a uniformidade da estrutura tarifária para a economia em geral está no patamar de 18,6% em 1988, tem um crescimento até 20,1% em 1989 e então começa a cair acompanhando a queda da tarifa até 2005, no nível de 6,6%, e volta a aumentar nos anos de 2008 e 2012, com 8,3% e 8,4% respectivamente.

Tabela 1. Estrutura de tarifas nominais (exclusive petróleo e seus derivados) do Brasil, 1988-2012 (em %)

| Classes e Gêneros | 1998 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 2000 | 2005 | 2008 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bebidas | 78,0 | 76,9 | 75,3 | 63,7 | 34,7 | 19,7 | 14,7 | 20,9 | 17,9 | 17,9 | 18,1 |
| Borracha | 53,3 | 52,3 | 52,0 | 39,6 | 23,0 | 16,2 | 13,9 | 16,4 | 13,5 | 13,5 | 13,5 |
| Couros e peles e produtos similares | 45,2 | 33,9 | 24,9 | 21,4 | 15,8 | 13,1 | 12,9 | 15,9 | 12,0 | 11,8 | 12,3 |
| Diversas | 58,3 | 54,6 | 54,8 | 43,9 | 25,6 | 18,4 | 16,0 | 19,5 | 15,5 | 15,5 | 16,1 |
| Editorial e gráfica | 28,2 | 22,3 | 22,5 | 15,1 | 11,4 | 10,7 | 10,7 | 12,7 | 10,3 | 9,5 | 9,9 |
| Fumo | 82,5 | 81,8 | 81,8 | 72,0 | 38,5 | 19,5 | 17,9 | 19,3 | 16,3 | 16,3 | 16,5 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 21,0 | 12,8 | 12,4 | 8,0 | 2,7 | 2,4 | 2,3 | 6,1 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Madeira | 26,9 | 21,0 | 20,6 | 10,2 | 5,5 | 5,2 | 5,0 | 11,6 | 8,7 | 9,1 | 9,0 |
| Material de transporte | 47,9 | 45,1 | 48,3 | 37,7 | 25,9 | 21,9 | 17,9 | 19,9 | 17,8 | 17,7 | 17,4 |
| Material elétrico e material de comunicações | 47,6 | 38,1 | 39,7 | 33,0 | 22,8 | 19,1 | 18,3 | 19,9 | 12,2 | 12,2 | 11,9 |
| Mecânica | 46,1 | 38,0 | 36,4 | 28,4 | 20,0 | 19,2 | 19,1 | 19,8 | 11,9 | 11,8 | 11,8 |
| Metalúrgica | 39,0 | 26,5 | 26,2 | 20,0 | 14,2 | 12,0 | 10,9 | 15,1 | 11,8 | 11,8 | 11,6 |
| Minerais não-metálicos | 39,1 | 32,0 | 31,2 | 18,3 | 11,4 | 9,9 | 8,5 | 13,5 | 10,2 | 10,3 | 10,2 |
| Mobiliário | 39,5 | 39,5 | 39,5 | 32,5 | 20,0 | 20,0 | 18,0 | 21,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 |
| Papel e papelão | 34,5 | 25,5 | 24,4 | 13,9 | 9,7 | 9,6 | 8,4 | 14,7 | 12,0 | 11,9 | 11,7 |
| Produtos alimentares | 38,7 | 30,8 | 30,6 | 24,7 | 13,5 | 12,4 | 10,2 | 14,2 | 11,3 | 11,3 | 11,5 |
| Produtos de matérias plásticas | 56,6 | 38,7 | 38,3 | 30,4 | 18,4 | 16,3 | 15,3 | 17,9 | 14,0 | 13,8 | 13,9 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 72,6 | 62,4 | 62,2 | 44,6 | 19,2 | 15,4 | 13,4 | 18,1 | 14,9 | 14,9 | 14,9 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 41,2 | 29,3 | 25,4 | 17,0 | 12,7 | 12,0 | 3,4 | 9,9 | 6,3 | 6,2 | 6,1 |
| Química | 37,0 | 25,9 | 22,7 | 16,3 | 12,1 | 11,3 | 5,3 | 10,4 | 7,0 | 7,1 | 7,1 |
| Têxtil | 62,8 | 58,1 | 34,8 | 33,6 | 22,9 | 16,3 | 13,2 | 19,4 | 16,4 | 22,5 | 23,3 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 73,9 | 73,4 | 49,4 | 46,8 | 27,9 | 20,0 | 19,4 | 22,8 | 19,8 | 33,4 | 33,1 |
| Desvio padrão | 18,6 | 20,1 | 19,6 | 17,3 | 10,7 | 8,2 | 7,9 | 6,4 | 6,6 | 8,3 | 8,4 |
| Média | 48,6 | 41,8 | 38,8 | 30,5 | 18,5 | 14,6 | 12,5 | 16,3 | 12,8 | 13,6 | 13,7 |

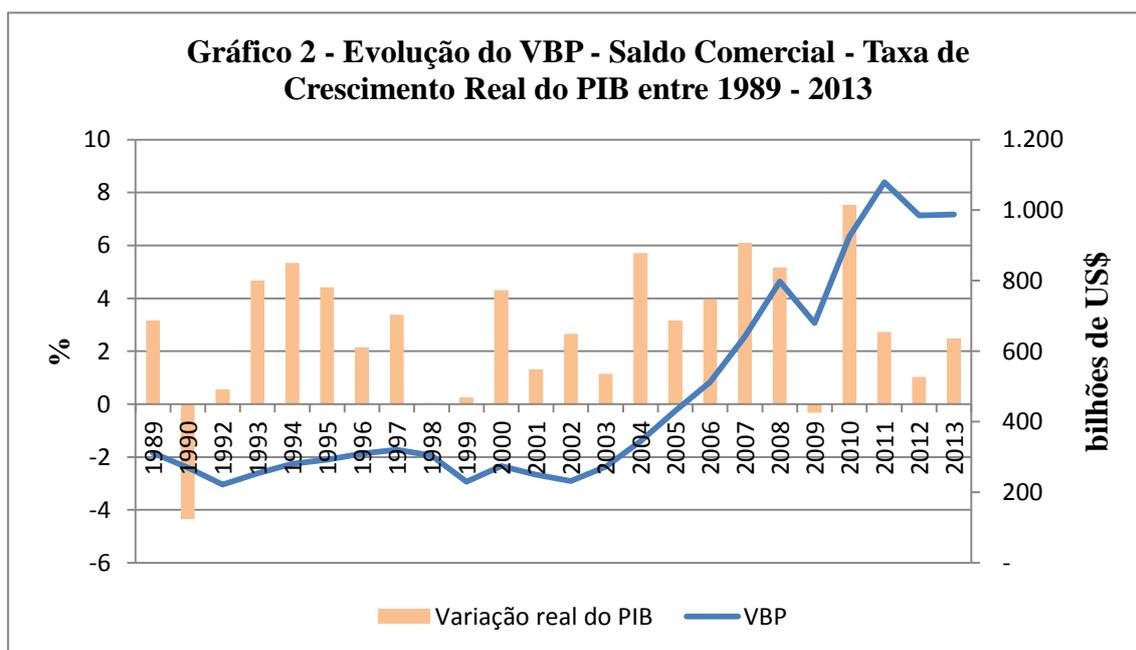
fonte: Kume (2003); Secretaria de Comércio Exterior (SECEX); Pesquisa Industrial Anual (PIA). Elaboração própria.

2.3 Estrutura da produção industrial do Brasil

O Brasil vivenciou na década de 1970 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) um processo de crescimento e diversificação do aparato industrial, diminuindo a distância existente em relação aos países desenvolvidos. Com o final da década de 1970 veio também à crise da dívida que cerceio qualquer possibilidade do país de manter o processo iniciado na década anterior e, com o objetivo de reorganizar as contas e o país, diversas reformas foram realizadas, mergulhando o país em uma recessão com inflação, desse modo a década de 1980 ficou conhecida como a “Década Perdida”. Apesar de

conseguir passar desse período com uma estrutura relativamente diversificada e integrada, a defasagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos aumentou. Na virada da década de 1980 iniciou-se o processo de liberalização comercial, que se intensificou com a entrada de um novo governo colocando em prática o programa gradualista de abertura comercial, o que possibilitou junto à estabilização de preços e os seus pilares macroeconômicos de câmbio valorizado e altas taxas de juros uma onda de renovação de máquinas e equipamentos da estrutura industrial, possibilitando ganhos de produtividade (Nassif 2002). Nos anos 2000, mais especificamente a partir de 2004, o principal estímulo para produção industrial veio do cenário doméstico devido a políticas governamentais de transferência de renda, crescimento do salário mínimo e retorno do acesso ao crédito que, conjugado com estabilidade macroeconômica, pode ser direcionado a camadas de menor renda. Esses fatores juntos possibilitaram que o mercado interno ressurgisse como força motriz do crescimento até a crise de 2008 (Kupfer e Laplane, 2010).

A seguir, o gráfico 2 mostra essa evolução do VBPI, no período entre 1989 e 2013, tendo como plano de fundo as taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB). Percebe-se, o conturbado momento vivido na década de 1990, alternando bons e maus resultados, que dura até 2004. A partir desse ano, a produção industrial demonstra um vigoroso crescimento, alavancado pela demanda doméstica, que se alonga até 2008, na pior fase da crise. Em 2009 há uma queda, rapidamente recuperada em 2010 e 2011.



Fonte: Ipeadata, Pesquisa Industrial Anual (PIA). Elaboração própria.

Os dados de Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI)³ industrial a que se tem acesso começam em 1966 e terminam em 2013, retirados da Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE). A setorização foi realizada de acordo com os setores da série de 1966-95, pois estes são mais agregados, de forma que os setores da CNAE foram agregados nas CLASSES E GÊNEROS da primeira classificação. Também foram retirados os setores de petróleo e seus derivados devido ao fato de que nessas atividades se mostram problemáticas nas séries de dados por gênero e CNAE devido às dificuldades de distinguir os valores agregados entre ambas as classificações (como explicitado em Kupfer e Carvalho, 2011). No período correspondente da CNAE 1.0 (1996-2007) apesar de disponível a série de dados pela PIA, foi utilizada uma estimativa realizada pelo Grupo de Indústria e Competitividade (GIC) da UFRJ, pois a compatibilização desta versão da CNAE para CLASSES E GÊNEROS gera uma quebra na série de tempo em relação à versão CNAE 2.0, provavelmente porque em alguns setores, como Editorial e Gráfica, serviços que na versão CNAE 1.0 eram contabilizados e na CNAE 2.0 deixaram de ser.

A tabela 2 mostra a evolução da participação setorial do Valor Bruto da Produção Industrial no período entre 1989 e 2013. Ao final da tabela temos as classificações mais agregadas divididas em commodities, indústrias com maior conteúdo tecnológico e indústrias tradicionais, conforme tipologia proposta por Kupfer e Carvalho (2011). Observa-se que o grande setor de commodities perde participação ao longo do período, saiu de 43,7% em 1989 para 36,1% em 2013. Nota-se que para os anos selecionados há uma queda contínua da participação deste setor na produção industrial. Já o setor das indústrias com maior conteúdo tecnológico houve uma queda nos anos que o processo de liberalização ocorreu, estando em 24% em 1989, passando por 21,7% em 1992 e, retornando a 23,1% em 1993. Nos períodos seguintes, entre um deslize ou outro, a participação foi subindo de nível até alcançar 27,8% em 2013. Em relação aos setores das indústrias tradicionais, sua participação em 1989 era de 32,3% alcançando 37% em

³ Para os dados de produção foram utilizados períodos que tinham a unidade monetária (u.m) diferente, para contornar esse problema foi utilizado a taxa de câmbio, obtida no Bacen, US\$/R\$ a preços correntes da u.m. do período.

1999. No período seguinte, retrocedeu a 35,8%. E voltou a crescer até chegar a 36,1% em 2013, a mesma participação de commodities.⁴

Tabela 2. Evolução da estrutura setorial do Valor Bruto da Produção (exclusive petróleo e seus derivados) do Brasil, 1989-2013 (em %)

| Classes e Gêneros | 1989 | 1993 | 1999 | 2003 | 2009 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Bebidas | 1,1 | 1,7 | 2,7 | 2,4 | 3,1 | 2,6 |
| Borracha | 1,4 | 1,2 | 1,3 | 1,8 | 1,2 | 1,2 |
| Couros e peles e produtos similares | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,4 | 0,4 |
| Diversas | 2,0 | 1,5 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 0,9 |
| Editorial e gráfica | 1,3 | 1,6 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| Fumo | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,6 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 3,3 | 2,8 | 2,3 | 2,4 | 3,0 | 4,7 |
| Madeira | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 1,6 | 1,1 | 1,0 |
| Material de transporte | 9,2 | 10,3 | 10,6 | 12,6 | 15,1 | 14,2 |
| Material elétrico e material de comunicações | 7,4 | 7,1 | 8,4 | 6,7 | 7,1 | 7,0 |
| Mecânica | 7,5 | 5,6 | 5,9 | 6,2 | 5,8 | 6,6 |
| Metalúrgica | 15,0 | 10,9 | 10,4 | 11,5 | 11,4 | 11,0 |
| Minerais não-metálicos | 3,3 | 3,2 | 3,6 | 3,4 | 3,6 | 3,7 |
| Mobiliário | 0,9 | 0,8 | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 1,4 |
| Papel e papelão | 3,4 | 2,8 | 4,1 | 4,3 | 3,4 | 3,0 |
| Produtos alimentares | 12,6 | 15,6 | 18,8 | 19,1 | 20,2 | 20,7 |
| Produtos de matérias plásticas | 2,5 | 2,0 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 1,0 | 1,8 | 2,1 | 1,4 | 1,7 | 1,5 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 1,2 | 1,9 | 3,2 | 2,1 | 2,1 | 1,7 |
| Química | 14,7 | 17,0 | 10,3 | 11,2 | 8,5 | 8,7 |
| Têxtil | 5,2 | 4,6 | 3,5 | 2,8 | 2,1 | 1,9 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 4,6 | 4,8 | 4,0 | 3,3 | 3,3 | 3,2 |
| Commodities | 43,7 | 42,4 | 38,1 | 38,6 | 35,6 | 36,1 |
| Indústrias com maior conteúdo tecnológico | 24,0 | 23,1 | 24,9 | 25,6 | 28,0 | 27,8 |
| Indústrias tradicionais | 32,3 | 34,6 | 37,0 | 35,8 | 36,4 | 36,1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE). Elaboração própria.

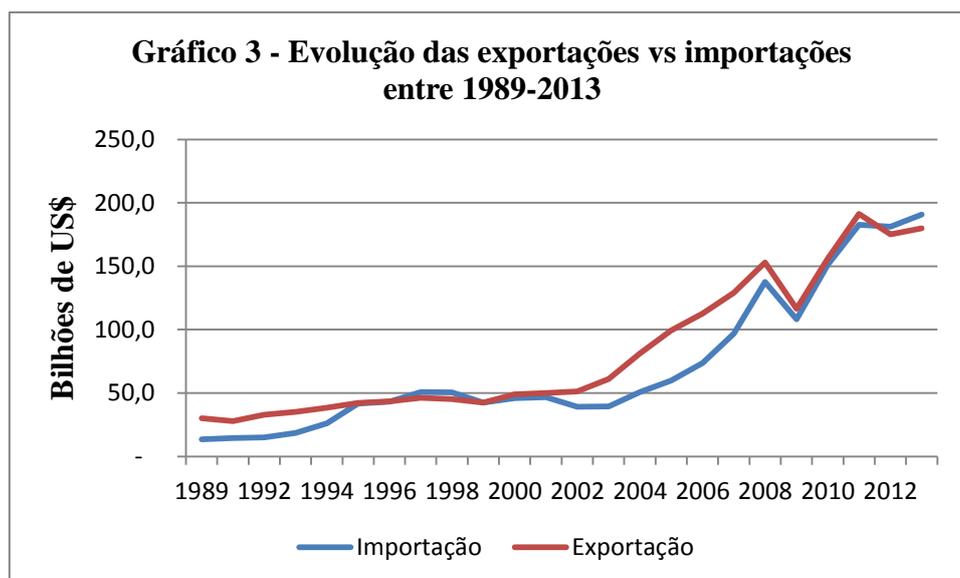
O setor que mais perder participação é o de Química, que caiu de 14,7% em 1989 para 8,7% em 2013, o que pode indicar a falta de competitividade desse setor. O setor de produtos alimentares apresenta um contínuo crescimento entre o período de 1989 e

⁴ É importante ressaltar que o objetivo do trabalho foi construir uma série de tempo mais longa, o que abarca diferentes períodos da história do Brasil e, nesse sentido, diferentes classificações industriais. Para tal objetivo foi necessário agregar diversos setores, o que pode gerar alguma pequena diferença nos dados finais.

2013, saltando de uma participação de 12,6% para 20,7%, se tornando inclusive o setor com maior participação na produção industrial. Material de Transporte observa um aumento em de 5%, chegando a 14,2%. A produção do setor Têxtil caiu cerca de 3%, o que pode ser resultado da forte concorrência asiática pós-liberalização comercial. O setor de Metalúrgico apresentou uma queda de 4% entre 1989 e 2013. Nos outros setores não houve uma mudança significativa de participação ao longo dessa série. Portanto, observando os dados expostos na tabela 2, não se observa uma mudança setorial muito importante e significativa ao longo desse período analisado, resultado semelhante ao encontrado por Kupfer (2005, pag 209-210) “não constataram mudança acentuada na distribuição setorial do valor da produção industrial ao longo da década de 90”. E como visto acima, ao longo da primeira década dos anos 2000, essa tendência se manteve.

2.4 Comércio internacional

As exportações brasileiras, conforme o gráfico 3, na entrada da década de 1990 eram superiores as importações até – após a liberalização comercial e o Planos Real com suas políticas – se tornarem inferiores em meados da década até o início dos anos 2000. Desse modo, o governo adotou medidas – como a grande desvalorização de 1999, por exemplo – para contornar o problema de déficit comercial e no início da nova década esse tendência havia se invertido, acumulando grandes superávits entre 2004 e 2008, se mantendo assim até 2012.



Fonte: AliceWeb (MIDIC). Elaboração própria.

Para os dados de importação e exportação⁵, foi utilizada a base de dados AliceWeb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Para tal foram retirados os dados de importação e exportação referentes ao período de 1989 até 2013, como o período inclui diferentes classificações de Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), incluindo o período anterior a 1996, o qual a classificação era a Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM), foi necessário utilizar tradutores, disponibilizados pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), para realizar a setorização como nas tabelas anteriores.

Em relação à evolução setorial das importações, a Tabela 3, mostra que ao longo do período de 25 anos, essa estrutura não sofreu grandes mudanças. As maiores mudanças ficaram por conta da participação do setor de material de transportes que passou de 7,8% em 1989 para 14,2% em 2013, portanto quase o dobro; do setor de produtos alimentares que diminuiu de 8,9% para 3,5%, nível mais do que duas vezes menor. Fato que pode ter sido estimulado, não somente por isso, mas também pelo crescimento da indústria doméstica nesse setor a partir da década de 1990, conforme mostra a tabela 2 e; do setor de Indústrias Extrativas e produtos minerais, cuja participação encolheu de 7,9% em 1989 para 2,4% 2013, um pouco menor do um terço no início do período. Porém ao analisar-se de maneira mais agregada, percebe-se um uma inversão no papel de setor mais importante na pauta de importação. As commodities, que figuram como mais importante para as importações foram ultrapassadas pelas indústrias com maior conteúdo tecnológico.

⁵ Os dados de exportação e importação são disponibilizados em US\$ corrente do ano

Tabela 3. Evolução da composição setorial das importações brasileiras (Exclusive petróleo e seus derivados), 1989-2013 (em %).

| Classes e Gêneros | 1989 | 1993 | 1999 | 2003 | 2009 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bebidas | 1,0 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,6 |
| Borracha | 0,7 | 0,9 | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 1,8 |
| Couros e peles e produtos similares | 2,1 | 1,1 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Diversas | 1,2 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,8 | 2,0 |
| Editorial e gráfica | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Fumo | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 7,9 | 4,9 | 2,3 | 3,0 | 3,1 | 2,4 |
| Madeira | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Material de transporte | 7,8 | 13,5 | 13,5 | 10,3 | 15,4 | 14,7 |
| Material elétrico e material de comunicações | 18,9 | 20,7 | 23,6 | 23,4 | 20,9 | 19,9 |
| Mecânica | 14,1 | 14,8 | 16,4 | 15,5 | 14,2 | 15,7 |
| Metalúrgica | 8,5 | 6,1 | 5,6 | 6,2 | 7,7 | 7,5 |
| Minerais não-metálicos | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,2 |
| Mobiliário | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Papel e papelão | 2,4 | 1,8 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | 1,0 |
| Produtos alimentares | 8,9 | 5,7 | 4,8 | 3,7 | 3,3 | 3,2 |
| Produtos de matérias plásticas | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 2,4 | 3,1 | 5,0 | 5,2 | 5,2 | 4,8 |
| Química | 19,4 | 19,6 | 17,2 | 21,8 | 18,1 | 18,4 |
| Têxtil | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,9 | 1,8 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 1,0 | 1,6 |
| Commodities | 42,2 | 37,3 | 33,8 | 39,5 | 36,9 | 36,1 |
| Indústrias com maior conteúdo tecnológico | 40,8 | 49,0 | 53,6 | 49,2 | 50,5 | 50,3 |
| Indústrias tradicionais | 17,1 | 13,7 | 12,6 | 11,3 | 12,6 | 13,6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: AliceWeb (MDIC). Elaboração própria.

Em relação à evolução da composição setorial das exportações brasileiras nota-se, conforme a tabela 4, que no setor de indústrias extrativas e de produtos minerais houve um aumento de cerca de 11% da participação nas pauta das exportações do país entre 1989 e 2013, o que pode ser, possivelmente, resultado da grande aumento da demanda por produtos desse setor pelos países asiáticos; Material de Transporte avançou de 12,2% para 16,1%, o que pode ilustrar o aumento da participação desse setor no VBPI ao longo do período e também a consolidação do MERCOSUL que favoreceu as exportações para os outros países-membro do bloco, principalmente Argentina que, segundo Kupfer, Iotty e Ferraz (2004), 44% de suas importações de automóveis tem origem no Brasil; o setor de Produtos Alimentares saiu da posição de segunda maior

participação no total exportado em 1989 com 19,8%, atrás de Metalúrgica com 21,5%, para ocupar a posição de principal setor exportador em 2013 com 24% do total exportado enquanto o setor de Metalúrgica passou a ser o quarto maior em participação nas exportações. Para Vestuário, calçados e artefatos de tecido a participação recuou de 5,3% em 1989 para 0,8% em 2013, o que pode ser explicado pelo rápido crescimento nesse setor das economias asiáticas, voltadas para o mercado externo, e que detém vantagens na produção destes produtos. Vale a pena chamar atenção também para o setor de Material Elétrico e Material de Comunicações que partindo de 4,6% em 1989 alcançou 6,1 em 2003, porém retrocedeu e caiu até 2,9% em 2013.

Tabela 4 – Evolução da participação setorial das exportações (Exclusive petróleo e seus derivados) do Brasil, 1989-2013 (em %)

| Classes e Gêneros | 1989 | 1993 | 1999 | 2003 | 2009 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Bebidas | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Borracha | 0,9 | 1,4 | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,0 |
| Couros e peles e produtos similares | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,9 | 1,1 | 1,4 |
| Diversas | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 |
| Editorial e gráfica | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Fumo | 1,6 | 2,4 | 2,1 | 1,7 | 2,6 | 1,8 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 8,7 | 7,5 | 7,4 | 6,7 | 12,9 | 20,0 |
| Madeira | 1,4 | 2,3 | 3,2 | 3,4 | 1,5 | 1,1 |
| Material de transporte | 12,2 | 11,7 | 14,6 | 14,8 | 11,8 | 16,1 |
| Material elétrico e material de comunicações | 4,6 | 4,9 | 5,6 | 6,1 | 5,1 | 2,9 |
| Mecânica | 6,6 | 7,1 | 7,2 | 7,4 | 6,1 | 5,8 |
| Metalúrgica | 21,5 | 18,3 | 13,8 | 13,8 | 13,2 | 11,0 |
| Minerais não-metálicos | 1,2 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,3 | 1,1 |
| Mobiliário | 0,2 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 0,4 |
| Papel e papelão | 4,3 | 4,3 | 5,1 | 4,6 | 4,3 | 4,0 |
| Produtos alimentares | 19,8 | 18,7 | 20,5 | 21,8 | 26,8 | 24,0 |
| Produtos de matérias plásticas | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,6 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 0,3 | 0,4 | 0,8 | 0,5 | 1,0 | 0,9 |
| Química | 6,4 | 6,2 | 6,5 | 6,3 | 6,2 | 5,4 |
| Têxtil | 2,8 | 2,6 | 1,8 | 1,7 | 0,8 | 0,5 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 5,3 | 6,7 | 3,6 | 3,2 | 1,4 | 0,8 |
| Commodities | 45,4 | 43,3 | 41,0 | 39,3 | 43,5 | 45,8 |
| Indústrias com maior conteúdo tecnológico | 23,4 | 23,6 | 27,5 | 28,2 | 23,0 | 24,8 |
| Indústrias tradicionais | 31,2 | 33,1 | 31,5 | 32,5 | 33,5 | 29,4 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: AliceWeb (MDIC). Elaboração própria.

Esses dados somente indicam a composição da pauta de importação e uma medida mais fidedigna da inserção brasileira industrial no cenário internacional é necessário usar outro indicador. O coeficiente de importação assim como o coeficiente de exportação, constituído pela relação entre o valor das importações/exportações e da produção, pode nos mostrar como se deu a evolução da inserção nacional brasileira no mercado internacional.

Como é de se esperar, de acordo com a tabela 5, a abertura comercial na década de 1990 provocou um rápido crescimento no coeficiente de importação em alguns setores durante o período, podem-se destacar os setores de Química, que saltou de 8,5% em 1993 para 30,7% em 1999 e continuou crescendo, com algumas quedas, até atingir 41% em 2013; de Mecânica que saiu de 8,2% em 1989 para 19,4% em 1993 e para 51,5% em 1999 e recuou para 35,9% em 2003, mas ainda bem acima do nível anterior a liberalização comercial através das reduções tarifárias e não tarifárias, e voltou a crescer alcançando 46% em 2013; o setor de Material Elétrico e Material de Comunicações também demonstrou vigoroso crescimento partindo de 11% em 1989, fase que a abertura estava se iniciando ainda de forma insípida, chegando em 21,3% em 1993 e dando um pulo até 52,1% em 1999 e durante os anos 2000 se mantem aumentando e diminuindo em uma faixa entre 46% e 50% até parar em 54,9% em 2013. Produtos Farmacêuticos e Medicinais também demonstram forte crescimento ao longo do tempo, atingindo 54,5% em 2013 após apresentar 8,6% em 1989. A indústria Têxtil também apresenta um crescimento interessante, apresentando um aumento no coeficiente de importação de 1% para 19,1%, o ilustra a queda da participação do setor no VBPI.

Tabela 5 – Evolução do coeficiente de importação setorial (Exceto petróleo e seus derivados) do Brasil, 1989-2013 (em %)

| Classes e Gêneros | 1989 | 1993 | 1999 | 2003 | 2009 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bebidas | 3,9 | 3,1 | 4,5 | 4,3 | 4,2 | 4,2 |
| Borracha | 2,4 | 5,3 | 17,6 | 12,7 | 18,9 | 29,2 |
| Couros e peles e produtos similares | 16,3 | 12,1 | 13,6 | 7,9 | 13,6 | 15,2 |
| Diversas | 2,5 | 7,1 | 29,1 | 31,4 | 32,5 | 42,0 |
| Editorial e gráfica | 2,2 | 2,2 | 11,3 | 4,7 | 3,4 | 5,4 |
| Fumo | 0,1 | 1,1 | 0,7 | 1,0 | 1,1 | 0,5 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 10,3 | 12,7 | 19,0 | 18,7 | 16,0 | 9,9 |
| Madeira | 1,0 | 1,7 | 2,0 | 1,4 | 1,5 | 1,5 |
| Material de transporte | 3,6 | 9,6 | 23,5 | 11,8 | 16,3 | 20,0 |
| Material elétrico e material de comunicações | 11,0 | 21,3 | 52,1 | 50,3 | 47,1 | 54,9 |
| Mecânica | 8,2 | 19,4 | 51,5 | 35,9 | 38,8 | 46,0 |
| Metalúrgica | 2,4 | 4,1 | 9,9 | 7,8 | 10,8 | 13,2 |
| Minerais não-metálicos | 1,4 | 2,4 | 4,7 | 4,5 | 4,0 | 6,4 |
| Mobiliário | 0,1 | 0,8 | 3,2 | 1,9 | 2,7 | 4,6 |
| Papel e papelão | 2,9 | 4,7 | 8,9 | 4,8 | 5,8 | 6,1 |
| Produtos alimentares | 3,0 | 2,7 | 4,7 | 2,8 | 2,6 | 3,0 |
| Produtos de matérias plásticas | 1,5 | 4,4 | 9,4 | 8,0 | 8,4 | 10,4 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 1,2 | 1,4 | 5,0 | 5,3 | 4,9 | 8,5 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 8,6 | 12,0 | 29,4 | 35,4 | 39,5 | 54,5 |
| Química | 5,7 | 8,5 | 30,8 | 28,3 | 34,0 | 41,0 |
| Têxtil | 1,0 | 2,6 | 7,3 | 6,5 | 14,1 | 19,1 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 0,3 | 0,7 | 2,4 | 1,8 | 5,0 | 9,9 |
| Total | 4,3 | 7,3 | 18,5 | 14,5 | 15,9 | 19,3 |

Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Enquanto isso os dados exibidos na tabela 6 mostram que para o coeficiente de exportação os setores que mais se destacam são o de Couros, peles e produtos similares crescendo cerca de 50% entre 1989 e 2013; Fumo saindo de 20,3% em 1989 e alcançando 54,9% em 2013; Indústrias Extrativas e de Produtos Minerais atingindo 77,1% após apresentar 25,3% no início do período; o setor de Material de Transporte apresentou um crescimento, mais modesto partindo de 12,8% no início do período até chegar 20,6% em 2013, parte desse aumento se deve ao aumento das exportações de veículos automotores e peças e outros veículos após o estabelecimento do MERCOSUL. Os setores de Papel e Papelão e de Produtos Alimentares apresentaram um crescimento em torno de 12% e exatamente 6%, respectivamente. E por fim, vale destacar que o coeficiente de exportação para Vestuário, calçados e artefatos de tecido decresceu de 11,1% para 4,6%, o que é um indício da feroz competitividade desse setor da indústria asiática.

Tabela 6 – evolução setorial do coeficiente de exportação (Exceto Petróleo e seus derivados) do Brasil, 1989-2013 (em %)

| Classes e Gêneros | 1989 | 1993 | 1999 | 2003 | 2009 | 2013 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bebidas | 0,9 | 1,8 | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,6 |
| Borracha | 6,7 | 16,0 | 21,6 | 16,2 | 17,1 | 15,7 |
| Couros e peles e produtos similares | 15,6 | 25,6 | 49,8 | 55,3 | 51,4 | 65,2 |
| Diversas | 3,2 | 7,3 | 20,0 | 27,3 | 12,9 | 10,7 |
| Editorial e gráfica | 0,4 | 1,6 | 2,6 | 2,8 | 1,0 | 0,7 |
| Fumo | 20,3 | 36,2 | 45,3 | 54,0 | 54,6 | 54,9 |
| Indústrias extrativas e de produtos minerais | 25,3 | 36,9 | 60,1 | 63,5 | 72,7 | 77,1 |
| Madeira | 13,8 | 35,0 | 43,7 | 47,2 | 22,6 | 19,3 |
| Material de transporte | 12,8 | 15,7 | 25,4 | 26,3 | 13,4 | 20,6 |
| Material elétrico e material de comunicações | 6,0 | 9,5 | 12,4 | 20,3 | 12,3 | 7,7 |
| Mecânica | 8,6 | 17,6 | 22,7 | 26,5 | 17,9 | 16,0 |
| Metalúrgica | 13,8 | 23,2 | 24,7 | 26,9 | 20,0 | 18,3 |
| Minerais não-metálicos | 3,4 | 7,2 | 9,4 | 12,4 | 6,2 | 5,4 |
| Mobiliário | 1,6 | 12,6 | 11,1 | 18,7 | 7,6 | 4,9 |
| Papel e papelão | 12,1 | 21,0 | 23,0 | 24,4 | 21,6 | 23,9 |
| Produtos alimentares | 15,1 | 16,7 | 20,1 | 25,7 | 22,7 | 21,1 |
| Produtos de matérias plásticas | 1,6 | 4,5 | 3,5 | 5,0 | 4,4 | 3,9 |
| Produtos de perfumaria, sabões e velas | 1,4 | 2,2 | 3,0 | 5,9 | 5,4 | 4,6 |
| Produtos farmacêuticos e medicinais | 2,1 | 2,7 | 4,4 | 5,7 | 8,3 | 9,6 |
| Química | 4,2 | 5,0 | 11,6 | 12,6 | 12,5 | 11,4 |
| Têxtil | 5,2 | 7,8 | 9,5 | 13,4 | 6,4 | 4,9 |
| Vestuário, calçados e artefatos de tecidos | 11,1 | 19,1 | 16,5 | 21,8 | 7,3 | 4,6 |
| Total | 9,6 | 13,9 | 18,5 | 22,5 | 17,1 | 18,2 |

Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Analisando as duas tabelas percebe-se o rápido e robusto crescimento no coeficiente de importação dos setores com produtos que agregam maior conteúdo tecnológico, a saber, Material de Transporte; Material Elétrico e de Comunicações; Mecânica; Produtos Farmacêuticos e Medicinais; e Química. De outro lado o coeficiente de exportação apresenta as maiores taxas crescimento justamente nos setores cujo conteúdo tecnológico é mais baixo, como Couros, Peles e Produtos Similares; Fumo; Indústrias Extrativas e Produtos Minerais. Esse fato indica que a inserção internacional brasileira tem se modificado de maneira digna de atenção, se tornando mais exportador de produtos com baixa elasticidade renda e importador de produtor com alta elasticidade renda. Como também mostra o estudo realizado por Kupfer (2005).

3. Efeitos de mudanças na proteção tarifária sobre a estrutura de produção e de importações

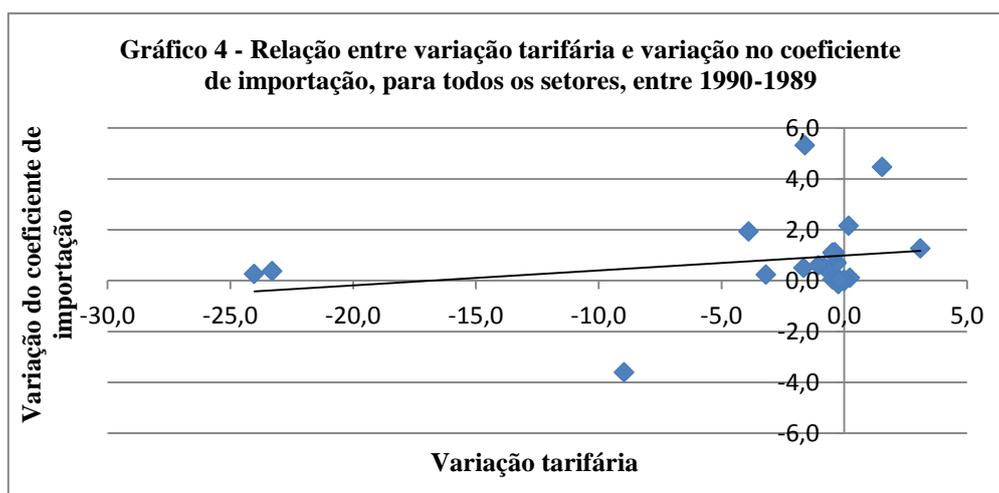
Como visto anteriormente, após o período de liberalização comercial compreendido entre 1989 e 1994, a tarifa aduaneira brasileira permaneceu relativamente estável. Apesar do temor de alguns setores da economia dos efeitos da redução tarifária quando do processo de liberalização acerca de mudanças na estrutura produtiva brasileira, viu-se também que as mudanças em termos de composição da produção industrial brasileira foram relativamente fracas (Kupfer, 2004). Já do lado do comércio, as mudanças foram mais acentuadas, indicando uma mudança no tipo de inserção do Brasil no sistema comercial mundial.

Em geral, espera-se que uma redução tarifária cause um aumento das importações, o que poderia ter um impacto negativo sobre a produção. Como consequência desses dois fenômenos, esperaria-se também um aumento do coeficiente importado. Esse resultado, porém, difere segundo os setores devido a diversas características próprias a cada um deles⁶. O resultado também depende da influência de outros fatores, tais como o dinamismo da demanda doméstica, a taxa de câmbio e a competitividade da produção nacional frente a seus concorrentes estrangeiros. Por todas essas razões, ainda que se espere as relações entre variação tarifária e produção & comércio descritas acima, não se deve esperar que ela seja linear.

A seguir, tais relações serão analisadas com a ajuda de gráficos que comparam as variações da estrutura tarifária e as variações observadas no coeficiente de importação, nas importações e na produção. Como a variação tarifária foi forte apenas entre 1988 e 2004, analisaremos a seguir a relação entre as variações tarifárias setoriais e as variações da produção, das importações e do coeficiente de importações para três sub-períodos: 1989-1990; 1990-1994 e 1994-2013. De fato, conforme pode-se ver nos gráficos do Anexo A, a baixa variação das tarifas de importações faz com que as relações no período compreendido entre 2005 e 2012 sejam muito fracas. Por essa razão, optamos por considerar o período pós-1994 conjuntamente.

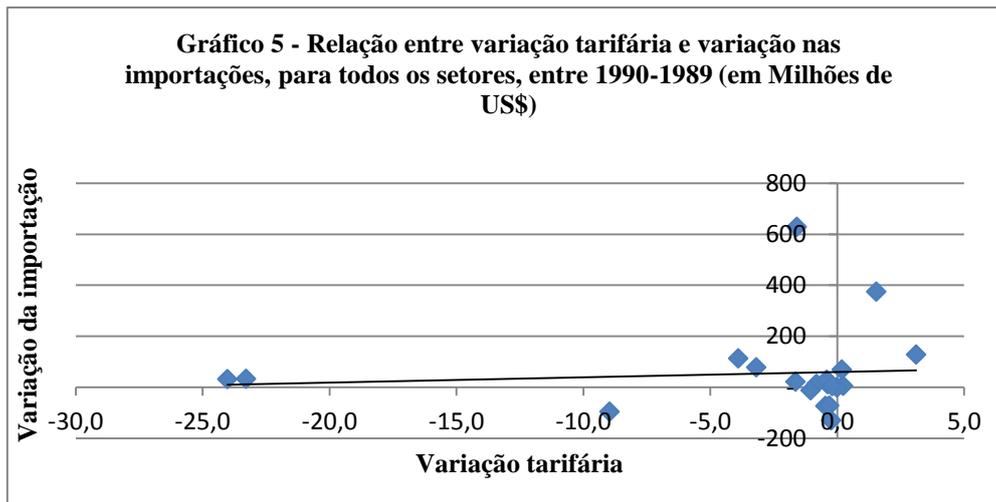
⁶ O quanto um produto/setor é comercializado (*tradeable*) é uma característica importante. Uma redução tarifária terá menos impacto em setores com custo de transporte elevado e conseqüente baixo coeficiente de importações, como Cimento, por exemplo.

No período entre 1989 e 1990, o gráfico 4 indica que, quanto maior a variação tarifária, menor seria a variação no coeficiente de importação. Esse resultado seria, a princípio, contrário ao esperado, pois, quanto mais aberta uma economia se encontra, maior deveria ser essa relação, já que a tendência seria o aumento das importações – mais baratas após redução das tarifas aduaneiras. Porém, nesse período entre 1989 e 1990, como já explicitado acima, foi implementada a primeira parcela do processo de liberalização comercial e, neste caso, o objetivo seria eliminar a redundância tarifária, regimes especiais de importação e alguns impostos ligados à importação. No entanto, essa agenda não foi cumprida integralmente como o proposto. As barreiras não tarifárias, por exemplo, que haviam sido implementadas desde os anos 1970 tendo crescido ainda mais nos anos 1980 (devido, em grande parte, a necessidade de restringir as importações e criar superávits comerciais) não passaram por alterações. Isso explicaria, segundo Kume (2003), o fato da primeira fase de reduções tarifárias não se traduzir em um aumento significativo das importações.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

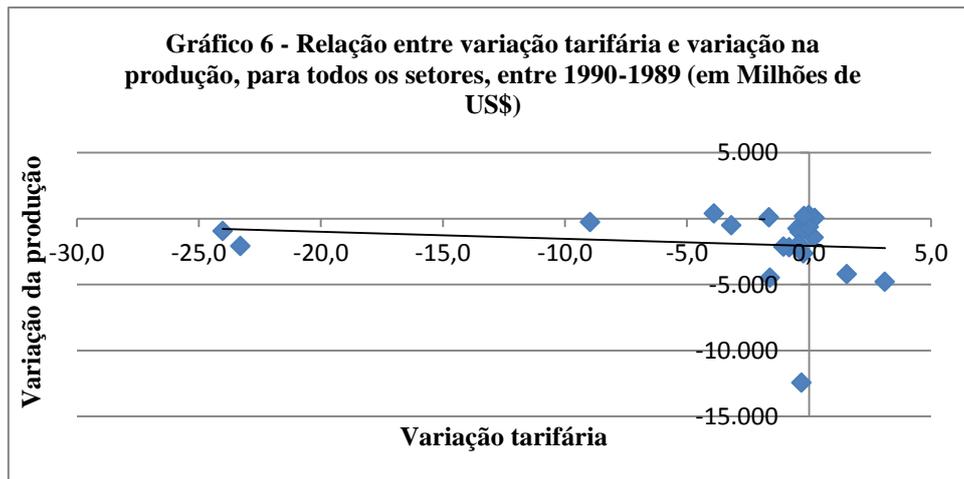
O gráfico 5 ilustra o que foi exposto acima: apesar das reduções tarifárias ocorridas em alguns setores, a variação das importações não se mostrou muito significativa.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Antes de mostrar a relação entre diferenciais tarifários e de produção é importante apontar que a produção é afetada por diversos outros fatores, e, não, somente pela tarifa aduaneira.

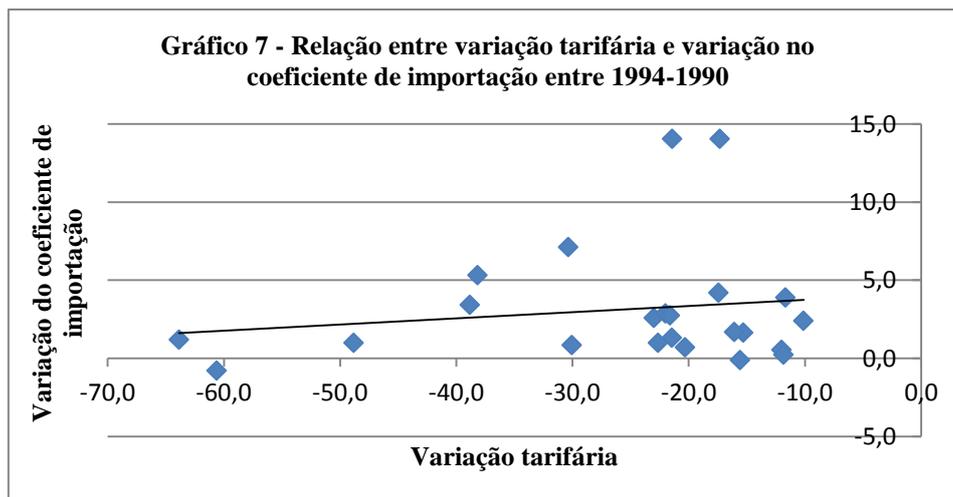
O Gráfico 6 mostra a relação entre variações na tarifa e variações na produção industrial, para todos os setores, e a tendência indica que, para esse período entre 1989-1990, que quanto mais exposto a competição externa o setor está, melhor é o impacto sobre a sua produção. Os setores que apresentaram maiores reduções em sua produção foram o Metalúrgico, Mecânica, Material de Transporte e Material Elétrico e de Comunicação, estes três últimos também estão na lista dos setores que mais aumentaram as suas importações no período. Esse fato parece indicar para a situação da baixa competitividade que essas indústrias brasileiras têm, pois mesmo com uma abertura comercial ainda muito restrita no geral, esses setores já apresentaram tal comportamento de substituir produção interna dos bens pelos bens estrangeiros importados.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

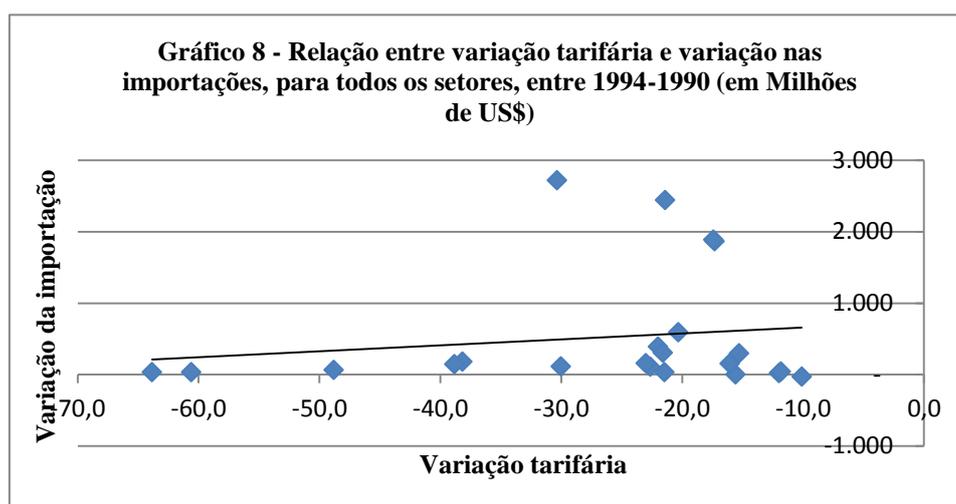
Já no período seguinte, compreendido entre 1990 e 1994, quando a liberalização comercial de fato ocorreu, com forte redução tarifária, eliminação de praticamente todas as barreiras não tarifárias e extinção de alguns regimes especiais de importação (Abreu, 2004). Desse modo, a política de importações passou a ser controlada basicamente pela estrutura tarifária.

O gráfico 7 mostra a relação entre as diferenças tarifárias e as variações dos coeficientes de importação nesse período. Nesse período também os setores com maior variação tarifária apresentaram uma menor variação do coeficiente de importação. Porém, já se percebe, ao contrário do período anterior, um aumento dos coeficientes de importação em geral, que pode estar ilustrando uma maior influência das reduções tarifárias sobre o montante de importação. Os setores que demonstraram o maior aumento no coeficiente de importação foram: Material Elétrico e de Comunicação e Mecânica, o que reflete a queda observada no valor da produção e, também, o aumento das importações ocorrido com estes setores.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Como esperado, o gráfico 8 mostra, mostra que houve um aumento no montante das importações. Contudo, esse aumento é relativamente pequeno, exceto para três setores. Para os demais, independente da magnitude da variação da tarifa, as importações cresceram relativamente pouco. Aqui também não se observa uma relação conforme a esperada – ou seja, que quanto maior a diferença, maior o conteúdo importado. Os setores que mais aumentaram suas importações foram os 3 setores qualificados como de maior conteúdo tecnológico, Material de Transporte, Mecânica e Material Elétrico e de Comunicação. A influência sobre a tendência geral é importante, até porque não estão entre os setores que maior tiveram redução tarifária.

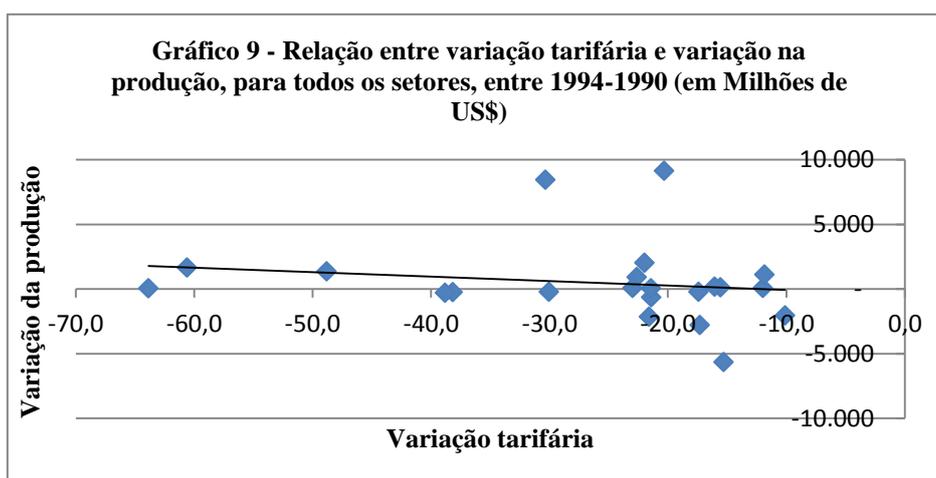


Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Antes de mostrar a relação entre variações na tarifa e na produção, é interessante ressaltar que a década de 1990 foi marcada pela instabilidade que apresentou a produção

industrial. Em especial, na primeira metade houve uma forte retração da atividade industrial decorrente do Plano Collor, seguida de uma recuperação a partir de 1992 e que perdura até 1995 (Laplane e Sarti, 2005).

A relação a seguir ilustrada pelo gráfico 9 mantém a tendência observada no período anterior de menor impacto sobre a produção quando o setor está mais exposto ao mercado internacional. Vale destacar que o setor Metalúrgico é novamente o que apresenta maior queda na sua produção. Por outro lado, o setor de Produtos alimentícios foi aquele cuja produção mais cresceu nesse período. O setor de Material de Transporte também mostrou um aumento significativo na produção, o que ter resultado, em parte, do ganho de produtividade de alguns segmentos desse setor como o de montagem de automóveis. Esse segmento em 1990 apresentava uma produtividade do trabalho de 7,8 (unidades por trabalhador no ano) tendo passado para 14,8 em 1994 (Kupfer, Iotty e Ferraz, 2004).

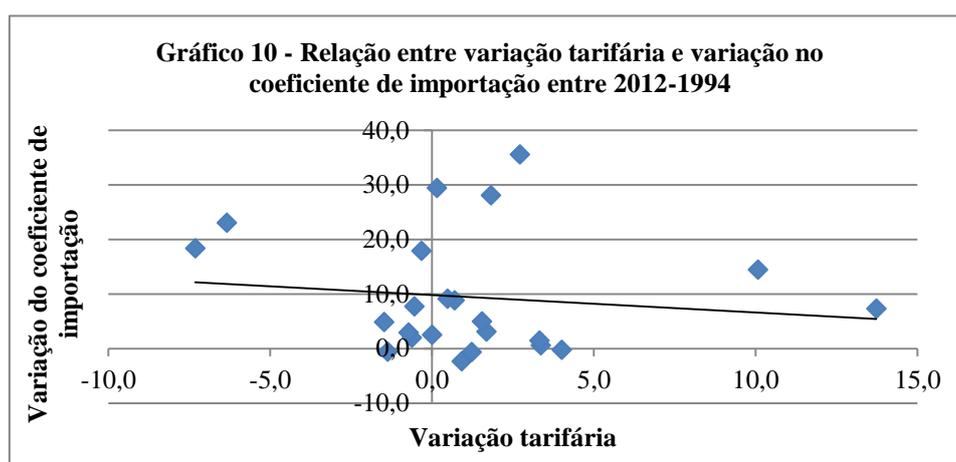


Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

O próximo período a ser analisado vai de 1994 até 2012. Este foi marcado primeiramente pelo Plano real, que estreou uma época de estabilidade de preços após décadas de inflação. Um dos pilares do Plano foi a fixação de uma taxa de câmbio, que acabou se sobrevalorizando. Essa âncora cambial tinha o objetivo de disciplinar os preços internos via concorrência externa, e, como dito anteriormente, gerou um *boom* nas importações. A pressão sobre o balanço de pagamentos acentuou-se ainda com a desnacionalização de empresas ocorrida via processo de privatizações, pois, apesar da entrada inicial de recursos externos para compra dessas empresas, causou um aumento das remessas de lucros e dividendos para o exterior (Laplane e Sarti, 2005).

As dificuldades externas acabou por se agravarem devido ao cenário externo e à tentativa do governo de atrair recursos externos via aumento dos juros, culminando com a desvalorização em 1999 e a adoção do sistema de metas de inflação. em 2003, com a entrada do novo governo, a política econômica manteve em seu primeiro ano, e apenas nesse, um viés contracionista cuja preocupação principal era conter o processo inflacionário. A partir de 2004 a demanda doméstica apresentou crescimento, em virtude do aumento da renda, maior disponibilidade de crédito e do crescimento da economia, o que gerou efeito positivo sobre a produção industrial. E dessa maneira, a produção industrial demonstrou uma melhora até a crise de 2008.

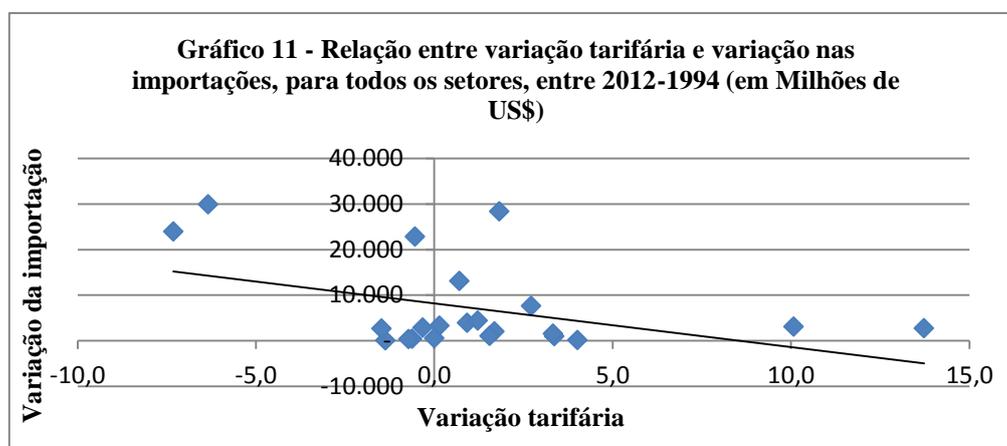
Retornando para a análise das relações, para o período de 1994-2012, o gráfico 10 indica que a relação entre variação tarifária e do coeficiente de importação indica que a tendência é de quanto menos protegido o setor se encontra, maior será o seu coeficiente de importação, resultado que vai de encontro com o esperado. Para a economia como um todo, a variação tarifária foi positiva de 0,5%, relacionada com um aumento de 9,1% do coeficiente de importação. As maiores variações do coeficiente ocorreram nos setores que o país parece ter dificuldades em competir com o setor externo como, Material Elétrico e de Comunicação, Química e Produtos Farmacêuticos e medicinais, mesmo que dentre esses o único eu demonstrou variação negativa na tarifa foi Material Elétrico e de Comunicação. Do outro lado, o setor que mais diminuiu o coeficiente de importação foi o das Indústrias Extrativas e de Produtos Minerais em resposta a um leve aumento do nível de proteção na casa de 1%.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Para a relação entre as diferenças tarifárias e de importação nesse período observamos a mesma tendência da relação anterior, de quando mais exposto foi o setor ao mercado

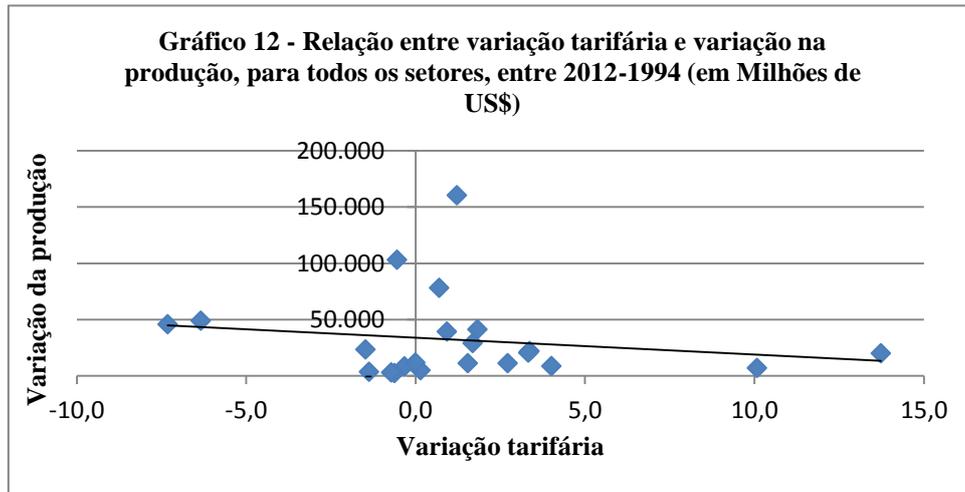
externo, maior foi o aumento das importações nesta mesma indústria. E como é de se esperar, os setores que mais aumentaram o montante de importações foram os de Material Elétrico e Comunicação, Química, Mecânica e de Material de Transporte. De acordo com Kupfer, Iotty e Ferraz (2004), dos grupos industriais brasileiros, os que mais sofreram com a abertura comercial foram os grupos de empresas difusoras de progresso técnico e que apesar de alguns produtores mostrarem um fortalecimento da capacidade de produção, este não era suficiente para resistir a concorrência externa, de maneira que empresas estrangeiras entraram no mercado nacional, comprando empresas locais e importando bens de suas matrizes.



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Sobre a relação das tarifas com as variações na produção, observa-se que para aqueles setores em que se tem maiores reduções nas alíquotas das tarifas, a produção parece responder positivamente. Porém, como já falado anteriormente, a produção é afetada por diversos outros fatores que aqui não são considerados. Embora isso sugira que o poder de influência de reduções tarifárias não é tão forte para a produção quanto para a inserção brasileira no comércio internacional, é importante lembrar que o nível de agregação, aqui utilizado, é grande. Por isso, pode-se contabilizar em um mesmo setor, uma gama de produtos que são afetados diferentemente pelas tarifas – alguns mais e outros menos – e, além disso, com tarifas completamente diferentes, ocasionando que a média do setor não seja tão representativa. Portanto, nesse nível de agregação, o efeito das tarifas sobre a produção não parece ser muito significativo. Os dois setores que mais aumentaram sua produção nesse período foram o de Produtos Alimentícios e de Material de Transporte, este último devido, em grande parte, ao aumento de capacidade

de produção decorrente da instalação de novas plantas para a montagem de automóveis na segunda metade da década de 1990 (Kupfer, Iotty e Ferraz, 2004).



Fonte: AliceWeb (MDIC) e Pesquisa anual da Indústria (PIA). Elaboração própria.

Considerações finais

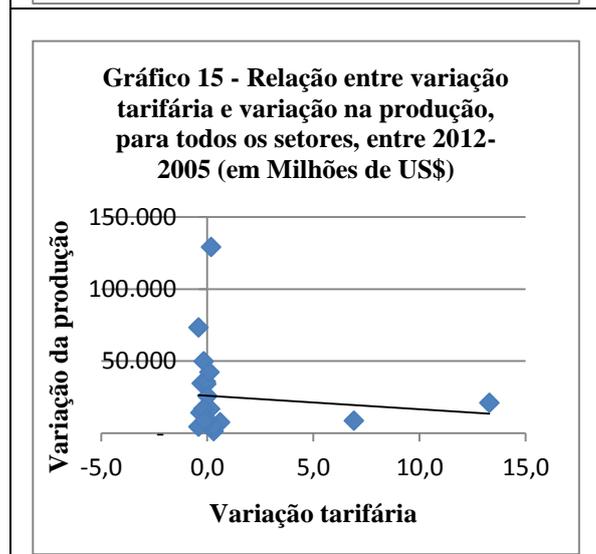
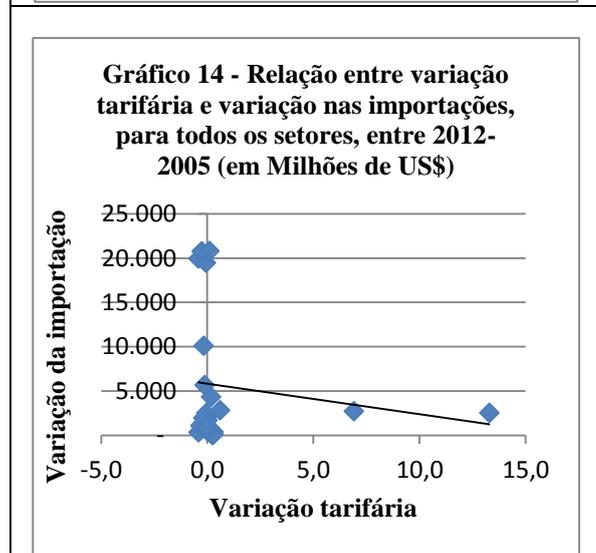
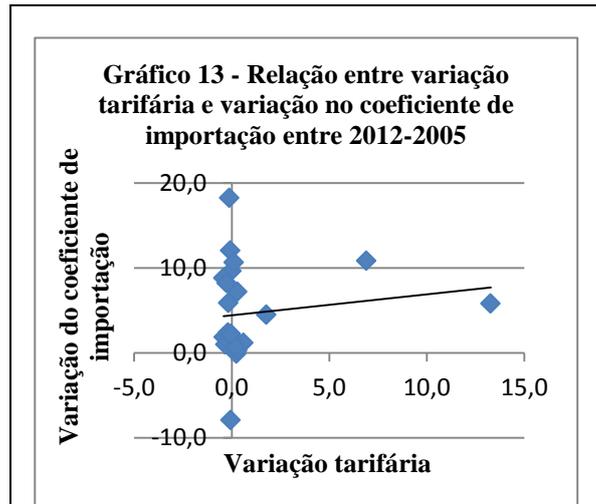
Este trabalho buscou analisar a influência da tarifa aduaneira sobre a estrutura da produção industrial e do comércio exterior brasileiro no período entre 1989 e 2013. Durante esse período, a política de importações brasileiras passou por um primeiro momento de fortes mudanças até 1994. Nos 20 anos que se seguiram, a tarifa aduaneira brasileira manteve-se bastante estável. Atualmente, está se discutindo uma nova rodada de liberalização, motivada pelos problemas relacionados à competitividade da indústria brasileira, mas também pela proliferação das cadeias globais de valor.

À luz dos dados coletados e organizados, percebe-se que a estrutura produtiva industrial brasileira não mudou significativamente. Ao compararmos a estrutura da produção industrial com a dos fluxos de comércio – tanto de importação quanto exportação – vê-se que as mudanças são mais tênues no caso da produção, reforçando a tese de Carvalho e Kupfer (2011) que a indústria brasileira apresenta uma certa “rigidez estrutural” desde os anos 80.

As comparações feitas entre variações da tarifa aduaneira, da produção industrial, das importações e dos coeficientes de importações não colocam em evidência uma relação forte entre essas variáveis. Ou seja, nem em momentos de maior mudança nas tarifas nem naqueles de maior estabilidade encontra-se a relação esperada entre as variáveis. Isso mostra, por um lado, que as reformas liberalizantes dos anos 90 não tiveram os efeitos esperados sobre a indústria brasileira – nem no sentido de desmontá-la, como era temido por alguns economistas à época, mas também não melhorou a situação competitiva da indústria brasileira, como era esperado por outros.

Os resultados aqui encontrados sugerem que a especialização produtiva e comercial brasileiras reagem de forma tímida a mudanças na tarifa aduaneira. Acreditamos, no entanto, que essa hipótese deve ser testada de forma mais aprofundada em, pelo menos, dois sentidos. Por um lado, aqui o nível de agregação é bastante alto e acaba encobrindo mudanças importantes, mas pontuais em alguns setores ou produtos. Por outro, para se ver a real influência das tarifas nas variáveis estudadas é necessário isolar a influência de outros fatores que ajam sobre a produção e o comércio. Tais avanços poderão contribuir para uma discussão acerca do uso da tarifa aduaneira em articulação com as demais políticas voltadas para ao desenvolvimento industrial.

Anexo A



Referências Bibliográficas

Abreu, M. P. (2004) *Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987*. Inter-American Development Bank Working Paper-SITI-08B.

Akyuz, Y. (2005). *The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries*. Paper presented at a workshop on “NAMA Negotiations and Implications for Industrial Development in Developing Countries”. Genebra, 2005.

Averbug, A. *Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90*. In: Fabio Giambiagi; Mauricio Mesquita Moreira. (Org.). *A Economia Brasileira na Década de 90*. Rio de Janeiro, 1999

Carvalho, L. B.; Kupfer, D. *A Transição Estrutural da Indústria Brasileira: Da diversificação para a especialização*. In: XXXV Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2007, Recife. Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2007.

Carvalho, L e Kupfer, D. (2011). *Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 4 (124), pp. 618-637, outubro-dezembro/2011.

Castilho, R. M. (2004). *“Barreiras não tarifárias: o Caso da Imposição de Restrições Ambientais sobre as Exportações Brasileiras de Papel e Celulose”*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Castilho, M.; Ruiz, A. U. ;Goncalves, K. S.; Torracca, J. ; Costa, L. T. *A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil*. São Paulo: FIESP-IEDI, 2015 (Relatório de pesquisa).

Dijkstra, A.G. (2000). Trade liberalization and industrial development in Latin America. *World Development*, 28 (9), 1567-1582.

Ferraz, J. C., Kupfer, D. e Iotty, M. (2004). *Made in Brazil: Industrial Competitiveness 10 years after trade liberalisation*. Latin American Studies Series nº 4, Japan External Trade Organization.

Kume, H. e Piani, G. (2001). *Mercosul : Dilema entre União Aduaneira e Área de Livre Comércio*. Texto para Discussão do IPEA, Rio de Janeiro, Novembro de 2001.

Kupfer, D. *A indústria brasileira após a abertura*. In: A C Castro; A Licha; H Q Pinto Jr; J Saboia. (Org.). *Brasil em Desenvolvimento: Economia, Tecnologia e Competitividade*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005, v., p. 201-232.

Kupfer, D e Laplane, M. (Coords.), Cassiolato, J. E, Queiroz, H., Sarti, F. (2010) *Perspectivas do Investimento no Brasil: Síntese Final*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia. Relatório Integrante da pesquisa “Perspectivas do Investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da Unicamp, financiada pelo BNDES.

Laplane, M. e Sarti, F. (2005). *Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. *Política Econômica em Foco*, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

Medeiros, C. (2006) – *Exportações e Desenvolvimento Econômico*. In: *Desenvolvimento e Vulnerabilidade: Perspectivas para a Retomada do Desenvolvimento nos Países do Sul*. *Mimeo*.

Messa, A. (2015). *Impacto das Barreiras Comerciais sobre a produtividade da Indústria Brasileira*. *Brasil em Desenvolvimento*, cap. 4, pp. 86-113. IPEA. Rio de Janeiro.

Milberg, W. (2004). “*The Changing Structure of Trade linked to global production systems: What the Policy implications?*”. *International Labour Review*, Vol. 143, nº 1-2.

Nassif, A. (2002). *Política Industrial após a Liberalização do Comércio Exterior: O Debate Teórico Contemporâneo*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 9, N. 17, P. 23-74, JUN.

Nassif, A. (2005). *Os impactos da Liberalização Comercial sobre o Padrão de Comércio Exterior Brasileiro*. *Revista da Economia Política*, vol. 25, nº1 (97), Janeiro-Março.

OECD (2012) *Trade policy implications of global chains: Contribution to the report on global value chains*. 18 apr. TAD/TC/WP(2012)31/FINAL. OECD, Working Party of the Trade Committee.

Pereira, L. V. (2006). “Brazil Trade Liberalization Program”. In: S. F. de Cordoba e S. Laird. (Org.). *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Negotiations*. 1ed. Houndmills and New York: Palgrave MacMillan.