

# 3

---

## **POLÍTICA COMERCIAL, INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL**

---

**Honorio Kume<sup>1</sup>  
Guida Piani<sup>2</sup>  
Pedro Miranda<sup>3</sup>**

---

---

1 Do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [honorio.kume@ipea.gov.br](mailto:honorio.kume@ipea.gov.br)

2 Do IPEA. E-mail: [guida.piani@ipea.gov.br](mailto:guida.piani@ipea.gov.br)

3 Do IPEA. E-mail: [pedro.miranda@ipea.gov.br](mailto:pedro.miranda@ipea.gov.br)



---

# POLÍTICA COMERCIAL, INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil efetuou um programa unilateral de liberalização comercial que reduziu a tarifa média de 57,5%, em 1987, para 13,5%, em 1993 e eliminou as barreiras não-tarifárias em quase sua totalidade. Em 1995, com a aprovação da tarifa externa comum (TEC) do MERCOSUL, a tarifa média caiu para 12% (Kume, Piani e Souza, 2003). Apesar de um pequeno retrocesso no período 1995-1998, as tarifas mantiveram uma trajetória levemente decrescente, alcançando 10,7%, em 2004, permanecendo nesse nível nos anos seguintes.

De acordo com a teoria tradicional, a abertura comercial favorece uma alocação mais eficiente dos recursos e permite o acesso a novas tecnologias através da importação de máquinas, equipamentos e insumos, propiciando um aumento na produtividade dos fatores. Assim, a liberalização das importações, junto com o programa de privatização das empresas e de medidas destinadas ao ajuste fiscal, gerou a expectativa de que o Brasil passaria a desfrutar de um crescimento econômico vigoroso e sustentável.

A variação anual do PIB, de apenas 2,1% no período 1990-2004, frustrou essas expectativas. Entretanto, como há outros fatores determinantes do produto, não é fácil isolar os efeitos da liberalização comercial e verificar sua contribuição efetiva ao crescimento econômico.

Além disso, recentemente, tem-se fortalecido o argumento de que a política comercial contribui favoravelmente para o crescimento econômico mas somente se complementada por políticas macroeconômicas apropriadas em um ambiente institucional favorável, que assegure os direitos de propriedade, o cumprimento de contratos e a qualidade e independência do sistema judiciário, bem como um sistema regulatório adequado (Rodrik, 2007).

O objetivo desse capítulo é descrever e avaliar a política comercial brasileira no período 1990-2006, ressaltando as limitações impostas pelas condições macroeconômicas e pelo ambiente institucional, e verificar seus possíveis impactos sobre o desempenho do comércio, a produtividade da indústria e o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados.

Além desta breve introdução, o trabalho está dividido em cinco seções. Na Seção 2, apresenta-se a evolução dos indicadores macroeconômicos, com destaque para os diversos planos de estabilização de preços e as reformas estruturais efetuadas. Na Seção 3, descreve-se o programa de liberalização comercial, o papel desempenhado pelos instrumentos de defesa comercial, a importância dos regimes especiais de importação e avalia-se a TEC sob a ótica brasileira. Na Seção 4, serão apresentados os indicadores de governança para verificar se as mudanças nas organizações e no ambiente institucional contribuíram para fortalecer os efeitos positivos da liberalização das importações. Na Seção 5, são analisados, com base em trabalhos já publicados, os impactos da abertura comercial sobre o desempenho do comércio exterior, destacando-se a decomposição entre o comércio intra-indústria e inter-indústria, a produtividade da indústria e a estrutura de salários. Finalmente, a Seção 6 resume as principais conclusões.

## 2. EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA

### 2.1 Os planos de estabilização econômica<sup>4</sup>

Desde o início dos anos 1980, o Brasil passou por um longo período de descontrolo inflacionário e, a partir de meados daquela década, por sucessivas tentativas frustradas de estabilização macroeconômica.

Mesmo em anos de recessão, como no triênio 1981-1983, a taxa de inflação<sup>5</sup> variou, em termos anuais, entre 100% e 211%, mantendo-se pouco superior a esses valores nos anos seguintes de crescimento do PIB (5,4%, em 1984 e 7,8%, em 1985).

Havia um consenso mínimo quanto às causas do comportamento persistente das altas taxas inflacionárias e que apontava para o regime de indexação da economia brasileira, introduzido pela correção monetária no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo, em 1964. No entanto, o diagnóstico relativo à forma de desindexação da economia era um tema em torno do qual prevaleciam grandes divergências.

As três correntes mais influentes no debate acadêmico eram a do “Choque Ortodoxo” – segundo o qual a inflação derivava de uma política monetária expansionista, necessária ao financiamento dos gastos excessivos do governo –, a do “Choque Heterodoxo” – pela qual o componente de realimentação da inflação passada (componente inercial) era a principal causa da inflação – e, finalmente, a proposta de reforma monetária de André Lara Resende e Pérsio Arida (Proposta Lariana), pela qual a desindexação se faria pela adoção de uma moeda indexada, que circularia paralelamente à moeda oficial (na época, o Cruzeiro).

Desde 1986, vários planos foram implementados. O primeiro deles – “Plano Cruzado” –, seguido por outras duas tentativas de corrigi-lo (“Plano Bresser” e “Plano Verão”) inspirou-se na visão heterodoxa, defendida pelo economista Francisco Lopes, e teve como principal fundamento um “congelamento de preços”. O “Plano Collor I”, de março de 1990, bem como sua reedição com algumas modificações (“Plano Collor II”, fevereiro de 1991), também se baseou em um congelamento de preços, atrelado a uma mudança no padrão monetário.

Finalmente, o “Plano Real”, lançado em 1994, promoveu uma desindexação pela introdução de uma nova unidade de conta – a Unidade Real de Valor (URV) –

---

4 Essa seção é baseada em Castro (2005a e 2005b).

5 Medida pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP-FGV).

que, por quatro meses, foi usada como padrão de valor monetário, ao passo que permanecia em circulação o cruzeiro real, como meio de pagamento.

### 2.1.1 O “Plano Cruzado”

O “Plano Cruzado” foi lançado em fevereiro de 1986, após a inflação ter alcançado o nível de 235%, ao final do ano anterior.

Foi estabelecido um novo padrão monetário – a nova moeda, o cruzado (CZ\$) em substituição ao cruzeiro (CR\$), convertida à paridade de CR\$ 1.000 = CZ\$ 1.

Os preços de todos os produtos foram congelados aos valores de 28 de fevereiro e a taxa de câmbio fixada pela cotação vigente no dia anterior.

As obrigações financeiras continuaram a ser denominadas em cruzeiros, sofrendo desvalorizações diárias em relação ao cruzado, através de uma tabela de conversão – “Tablita”. As “Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional” foram substituídas pelas “Obrigações do Tesouro Nacional”, cujos valores ficariam congelados por um ano. Ficava proibida a indexação de contratos com prazos inferiores a um ano.

Os salários em cruzados passaram a ser calculados pela média dos últimos seis meses e ficaram oficialmente congelados. Foi concedido, a título de abono, um aumento de 8% para todos os assalariados e de 16% para o salário mínimo. Para assegurar alguma proteção aos trabalhadores, instituiu-se um “gatilho salarial”, pelo qual os salários tinham direito a uma correção imediata sempre que a inflação acumulasse 20%.

De início, houve uma substancial queda da inflação; os índices de preços ao consumidor, que estavam em torno de 15% ao mês, em fevereiro de 1986, baixaram para próximo a zero nos meses subseqüentes.

Houve uma expansão do emprego e do consumo. No entanto, o nível de utilização de capacidade na indústria já estava elevado (chegou a 86% no quarto trimestre de 1986). Diante de uma economia aquecida, começaram a surgir os primeiros sinais de desabastecimento. Por outro lado, a situação fiscal do governo se deteriorava, tanto como resultado da redução de receitas resultante do fim da senhoriação, como devido à queda de arrecadação derivada do congelamento de algumas tarifas públicas.

Para enfrentar os desequilíbrios ocasionados pelo superaquecimento da economia, foi adotado, em julho de 1986, um pacote fiscal – o “Cruzadinho” –, insuficiente, porém, para desaquecer o consumo.

Por outro lado, o rápido crescimento da economia, associado ao congelamento do câmbio, levou ao aumento das importações e à redução das exportações. Em

outubro, foi decretada uma desvalorização do cruzado (1,8%) e anunciada uma política de minidesvalorizações.

Outras correções foram implementadas com o “Cruzado II”, com o objetivo de aumentar a arrecadação em 4% do PIB. Alguns produtos e tarifas tiveram seus preços reajustados, abrindo o caminho para o fim do congelamento. Em janeiro de 1987, a taxa mensal de inflação já atingia 16,8%; o fim do Plano Cruzado ocorreu no mês seguinte, com a extinção do congelamento de preços.

### 2.1.2 Os Planos “Bresser, “Verão” e “Collor”

Os Planos “Bresser” (junho de 1987) e “Verão” (janeiro de 1989) baseavam-se em uma combinação de elementos heterodoxos e ortodoxos. Entre estes últimos, identificava-se a necessidade de reduzir a demanda agregada, em particular o controle dos gastos públicos. Os juros foram mantidos elevados mas, especialmente no caso do Plano Verão, lançado em um ano eleitoral, não foi possível implementar uma política fiscal contracionista.

Do lado heterodoxo, ambos apelaram para o congelamento de preços e salários. Inicialmente, o “Plano Bresser” logrou reduzir a taxa de inflação de cerca de 26%, em junho, para 3,1%, em julho e 6,4%, em agosto. Em dezembro, o índice já havia subido para 14%. Sob este aspecto, o “Plano Verão” teve um desempenho sofrível, e no começo de 1990 a taxa mensal de inflação ultrapassava 80%.

O “Plano Collor I” (março de 1990) pretendeu, como os dois antecessores, combinar medidas de controle de preços com um ajuste fiscal, este último enfatizando o aumento de arrecadação, em detrimento de um corte de gastos.

O cruzeiro foi reintroduzido como padrão monetário e anunciado um novo congelamento de preços de bens e serviços (à exceção do regime cambial, que se tornou flutuante).

A medida de maior impacto, porém, foi tomada na área financeira: o seqüestro da liquidez, pelo qual foram bloqueadas todas as aplicações financeiras superiores a cerca de US\$ 1.200 ao câmbio da época. Na prática, ocorreu uma queda temporária nas taxas de inflação mas também uma forte retração no nível de atividade econômica (as taxas de crescimento do PIB foram -4,3%, 1% e -0,5%, respectivamente, em 1990, 1991 e 1992).

Um ano após o lançamento do “Plano Collor I”, foi feita nova tentativa de controle da inflação (“Plano Collor II”), com base no corte de despesas e na eliminação de qualquer tipo de indexação da economia. Para tanto, foi extinto o indexador de impostos e fundos de investimento de curto-prazo e criada uma Taxa Referencial baseada na média das taxas do mercado interbancário, o que acabou por

introduzir um viés de indexação futura. Os escândalos políticos que culminaram com o “*impeachment*” do presidente da República acabaram por inviabilizar qualquer ação de política econômica que dependesse da credibilidade do governo.

### 2.1.3 O “Plano Real”

O “Plano Real” (março de 1994) foi concebido para desenvolver-se em três etapas. A primeira deveria promover um ajuste fiscal; a segunda previa a criação de um padrão de valor monetário estável, a URV e, por fim, a adoção do Real como unidade de valor e o estabelecimento das regras de emissão e de lastreamento dessa nova moeda, para que fosse garantida sua estabilidade.

As iniciativas visando o ajuste fiscal restringiram-se, de fato, ao Programa de Ação Imediata (PAI) e ao Fundo Social de Emergência (FSE), ambos anteriores à implementação do Plano Real.

O PAI, lançado em maio de 1993, redefinia a relação da União com os estados e municípios e do Banco Central com os bancos estaduais e federais, além de estabelecer novos tributos e promover um amplo combate à sonegação.

O FSE, como sugere o nome, deveria vigorar por um período de dois anos – 1994 e 1995. Tinha como objetivo desvincular uma parte das receitas federais, excessivamente “engessadas” pela Constituição de 1988. Contudo, o Fundo foi sendo renovado nos anos seguintes, com nomes diferentes: Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação de Receitas da União (Castro, 2005b).

Os formuladores do “Plano Real” consideravam, porém, que tais medidas eram suficientes apenas para um ajuste de curto-prazo.<sup>6</sup>

Segundo Castro (2005b, p. 154), “em contrapartida, a desindexação promovida pela URV teve papel fundamental para o combate à inflação”. A URV vigorou de 1º de março a 30 de junho de 1994.

No lugar do congelamento de preços, a introdução de uma quase-moeda – a URV – assegurava uma “neutralidade distributiva”<sup>7</sup>, na medida em que toda a indexação passava a ser feita com referência a uma mesma unidade de conta, esta sujeita à correção monetária.<sup>8</sup>

---

6 De fato, as mudanças introduzidas pelo PAI e pelo FSE não asseguravam sequer o ajuste fiscal de 1995.

7 Ver Franco (1999).

8 Com base no IGP-FGV, no Índice de Preço ao Consumidor Ampliado - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA-IBGE) e no Índice de Preço ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-FIPE).



Quanto à política salarial, a partir de 1º de março de 1994, foi determinada a conversão dos salários em geral, do salário-mínimo e dos benefícios da Previdência pela média dos valores em cruzeiros reais dos últimos quatro meses, convertidos em URV da data do pagamento.<sup>9</sup>

Todos os novos contratos deveriam ser feitos em URV e aos já existentes foi facultada a conversão conforme a vontade das partes.<sup>10</sup>

A terceira fase do Plano consistia do seguinte conjunto de medidas<sup>11</sup>: i) o lastreamento da oferta monetária doméstica (base monetária) em reservas cambiais, no valor de R\$ 1 por US\$ 1, ainda que esta medida pudesse ser alterada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); ii) a fixação de limites máximos para o estoque de base monetária por trimestre (até março de 1995), podendo as metas serem revistas em até 20% e iii) a introdução de mudanças institucionais no funcionamento do CMN, no sentido de dar maior autonomia ao Banco Central.

Em princípio, a fixação simultânea de uma “âncora monetária” (limite para a emissão de moeda) e de uma “âncora cambial” (paridade de R\$ 1 por US\$ 1), em uma economia com mobilidade internacional de capitais, poderia ter resultado no insucesso do Plano Real. No entanto, a liquidez no mercado financeiro internacional, à época, era muito grande; apenas no primeiro semestre de 1994, a entrada de fluxos externos alcançou pouco mais de US\$ 12 bilhões. Esse fato, associado à elevação da taxa real de juros no início do programa de estabilização, fez com que as primeiras compras de dólares feitas pelo Banco Central fossem realizadas a uma taxa inferior à fixada e, adicionalmente, seguissem uma trajetória declinante (apreciação do real).

Em poucos dias ficou claro que se operaria com uma taxa de câmbio flexível, dentro de uma banda assimétrica, livre para oscilar para baixo, mas com um teto fixo em R\$ 1 por US\$ 1.

Em 1994, a economia cresceu 5,9%, que se seguiu a um aumento de 4,9% no ano anterior, puxado pelo bom desempenho da agropecuária, que ficou conhecido como “âncora verde” do real. A forte expansão da demanda interna só começou a ser contida a partir da crise mexicana, em dezembro de 1994, por uma elevação dos juros que se prolongou até 1998.

Quanto à inflação, o “Plano Real” foi bastante exitoso<sup>12</sup>, como pode ser observado no Gráfico 1.

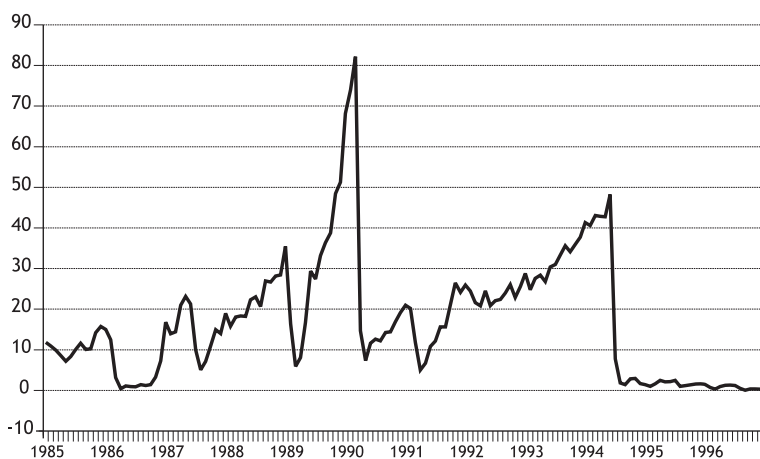
9 Como observa Franco (1999), “os salários expressos em URV e pagos em cruzeiros reais tinham reajuste mensal pleno, como se fossem pagos em dólares, “conquista” inédita para o movimento sindical”.

10 No entanto, no momento da primeira emissão do Real e da conseqüente desmonetização do cruzeiro real todas as obrigações pecuniárias seriam convertidas em Real.

11 Ver Castro (2004b).

12 Nos primeiros 12 meses - entre julho de 1994 e junho de 1995 -, a taxa de inflação, medida pelo INPC, foi de 33%.

**Gráfico 1**  
**Taxa de inflação mensal - Índice Nacional de Preços**  
**ao Consumidor (INPC) - período 1985-1996**



Fonte: IBGE, IPEADATA.

## 2.2 Reformas estruturais

No final da década de 1980, a estratégia de crescimento econômico adotada por muitos países em desenvolvimento já dava sinais evidentes de seu esgotamento. Países como o Brasil, México e Argentina haviam baseado suas estratégias de desenvolvimento em modelos de industrialização voltados para a “substituição de importações”, o que era garantido por uma economia fechada à competição de produtos importados – contribuindo para o acirramento de um viés anti-exportação. Ademais, a presença do Estado nessas economias assumia proporções gigantescas, estendendo-se a setores produtivos que poderiam ser geridos pelo setor privado.

O conjunto de medidas voltadas às mudanças que buscavam atingir a estabilização macroeconômica e um crescimento sustentado na década de 1990 – conhecido como recomendações do Consenso de Washington, apoiadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – enfatizava a liberalização da economia em geral, tanto sob o aspecto da política de comércio exterior como dos fluxos financeiros, a privatização de empresas, o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e comunicações, a criação de agências reguladoras de serviços de utilidade pública, bem como uma série de medidas voltadas à realização de um ajuste fiscal.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Estas compreendiam, principalmente, a reforma da Previdência Social, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a negociação das dívidas dos estados.

### 2.2.1 A Nova República: 1985-1989

Até 1990, a economia brasileira permaneceu extremamente fechada. Havia um rigoroso controle das importações, sobre as quais incidiam tarifas elevadíssimas e um conjunto de incentivos às exportações, principalmente para manufaturados.

Em 1987, o governo apresentou uma proposta de reforma aduaneira com o objetivo de eliminar toda a parcela redundante da tarifa nominal, a incidência de tributos adicionais sobre as importações e a supressão dos regimes especiais de tributação nas compras externas, à exceção dos vinculados aos acordos internacionais, às atividades de exportação – drawback –, ao desenvolvimento regional e à Zona Franca de Manaus (ZFM).

Sob a pressão de grupos que teriam seus privilégios reduzidos, o governo optou, em junho de 1988, por uma reforma menos abrangente: fixou tarifas menores, mas superiores às de sua proposta inicial, mantendo-se ainda uma parcela redundante substancial, extinguiu a cobrança do Imposto de Operações Financeiras e da Taxa de Melhoramento de Portos e eliminou apenas alguns poucos regimes especiais de importação.

As barreiras não-tarifárias, administradas na época pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) – provavelmente mais eficazes na contenção das importações –, não sofreram modificações.

Em síntese, a reforma implementada não foi bem sucedida na tentativa de eliminar a maioria dos regimes especiais. No entanto, logrou uma certa racionalização do instrumento tarifário, embora sem efeitos significativos sobre o elevado grau de proteção à indústria local (Kume, 1988).

A política cambial continuava sujeita às instabilidades dos planos de estabilização. Assim, o câmbio fixado no final de fevereiro de 1986 permaneceu inalterado até outubro do mesmo ano, quando começou a sofrer pequenas desvalorizações, que se intensificaram nos dois anos seguintes. As exportações assumiram valores crescentes até 1989, fazendo com que os saldos comerciais passassem de US\$ 8,3 bilhões, em 1986, para quase US\$ 20 bilhões, em 1989.

Por outro lado, em fevereiro de 1987, o governo brasileiro decretou a moratória dos juros da dívida externa, provocando uma piora acentuada na entrada de capitais para empréstimos e financiamentos de curto e longo-prazo e de investimentos externos em carteira.

Em meados de 1988, o Brasil concluiu um acordo preliminar, em termos modestos, que praticamente não viabilizou a entrada de dinheiro “novo”.

Um programa mais ambicioso – o Plano *Brady* –, lançado em março de 1989, contemplou a redução da dívida externa de 32 países, condicionando o aumento da

oferta de recursos externos à realização de reformas estruturais em suas economias, que lhes permitisse trilhar uma trajetória de crescimento econômico sustentável.

O Brasil iniciou a renegociação de sua dívida externa nos termos do Plano *Brady* apenas em 1992, concluindo-a em 1994. No entanto, as primeiras medidas relacionadas ao conjunto de reformas (“Consenso de Washington”) começaram a ser implementadas em 1990, com a chegada ao poder do presidente Collor. O período da “Nova República” (1985-1989) ficara definitivamente marcado por sucessivas tentativas frustradas de estabilizar a economia; apenas no início da década de 1990 foi possível traçar as diretrizes de uma agenda de mais longo prazo, ainda assim visando conquistas mais ambiciosas do que efetivamente foi realizado.

## 2.2.2 A fase após 1990

Dentre as recomendações de reformas do “Consenso de Washington”, foi dada prioridade às privatizações e, especialmente, à liberalização do comércio exterior<sup>14</sup>.

As razões do processo de privatização estão explicitadas no Programa Nacional de Desestatização (PND), lançado em 1990, com os seguintes objetivos fundamentais: “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país...; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais” (artigo 1 da Lei nº. 8.031 de Abril de 1990 apud Giambiagi, 2005, p. 186).

Entre 1990 e 1994, foram privatizadas 33 empresas federais, a maior parte delas da indústria de transformação, principalmente nos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. As empresas selecionadas tinham como característica comum o fato de pertencerem a segmentos relativamente competitivos ou propícios a se tornarem competitivos após a liberalização comercial (Pinheiro, 1996).

No primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, a lógica das privatizações esteve associada também à necessidade de atrair capital estrangeiro, já que o período 1995-1998 caracterizou-se por déficits primários das contas públicas e por déficits em conta corrente expressivos. Nessa fase, o alcance da privatização seria enormemente ampliado, tanto pela decisão de acabar com monopólios do setor público na área de infra-estrutura, como pelo envolvimento dos

---

14 Outros pontos importantes da agenda foram: o fim de alguns monopólios estatais, tais como o setor de petróleo e de telecomunicações, o saneamento do sistema financeiro, a privatização de bancos estaduais e a criação de agências reguladoras de serviços públicos.

governos estaduais em seus próprios programas de privatização. Ao todo, foram 80 as privatizações entre 1995 e 1998, concentradas em empresas prestadoras de serviços públicos, especialmente em telecomunicações e distribuição de energia.

A partir de 1999, ocorre uma perda significativa na força dos programas de privatizações, diante das novas prioridades surgidas após a crise cambial que eclodiu no início daquele ano.

Em relação à política de comércio exterior, o governo Collor, ao tomar posse em março de 1990, anunciou medidas que implicaram profundas mudanças em sua orientação. Como resultado, praticamente todas as restrições não-tarifárias foram extintas e as importações sujeitas apenas ao pagamento das tarifas. Na seção seguinte, descreve-se detalhadamente a nova política comercial brasileira.

## 2.3 Indicadores macroeconômicos

O cenário macroeconômico do período iniciado em 1990, o qual deveria ser dedicado à implementação de uma série de reformas estruturais na economia, foi marcado por ciclos de avanços e retrocessos.

De acordo com a análise desenvolvida anteriormente, pode-se identificar ao longo dos anos transcorridos entre 1990 e 2004, três fases distintas:

### i) 1990-1994

Nessa primeira metade da década foram iniciadas as principais reformas estruturais: a liberalização da política de comércio exterior, que submeteu a indústria nacional a um ambiente inédito de competição; e o PND, tendo sido realizadas as primeiras privatizações.

O desempenho macroeconômico foi negativo, especialmente o baixo crescimento da economia nos três primeiros anos, inicialmente, devido à política de contração da liquidez, promovida pelo Plano Collor I e agravado, posteriormente, pelo ambiente político adverso gerado pelo “impeachment” do presidente da República.

Em 1993 e 1994, as taxas de crescimento foram altas, devido à recuperação da indústria e às boas condições que favoreceram a agricultura.

A trajetória inflacionária foi de deterioração contínua, após um curto período inicial de sucesso em 1990. A reversão dessa tendência só ocorreu em meados de 1994, com o Plano Real.

Esses números podem ser observados na Tabela 1, onde os dois primeiros indicadores expressam vividamente o cenário de baixo crescimento e de total descontrolado inflacionário.

**Tabela 1**  
**Economia brasileira - Indicadores selecionados**

Indicadores	1990-1994	1995-1998	1999-2004
Taxa de crescimento anual do PIB real (%)	1,0	2,6	2,3
Inflação INPC-IBGE (% ao ano)	1.325,6	9,5	9,1
Formação bruta de capital fixo/PIB - valores correntes (%)	19,4	19,8	18,9
Taxa de crescimento anual do quantum das exportações totais (%)	9,5	2,6	12,0
Taxa de crescimento anual do quantum das importações totais (%)	20,6	18,5	0,5
Saldo anual da balança comercial (US\$ bilhões)	12,1	-5,6	12,0
Saldo anual em transações correntes (US\$ bilhões)	-314,0	-26.438	-10.759

*Fonte: IBGE, Secretaria de Comércio Exterior/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda (SRF/MF) e Banco Central do Brasil, IPEADATA.*

## ii) 1995-1998

Em contraposição, no período seguinte – 1995-1998 –, a taxa média de inflação cai a 9,5%, como resultado da implementação do Plano Real; a partir de 1995, a trajetória de queda acelerou-se até 1998, quando atingiu 2,5% (INPC). Por outro lado, a evolução do crescimento econômico foi irregular, passando de 4,2%, em 1995, a praticamente zero, no último ano. Internamente, para manter a política econômica vigente, houve necessidade de elevação da taxa de juros real, a partir de 1995, à qual se seguiram crises externas importantes, em 1997 e 1998.

## iii) 1999-2004

No final de 1998, o Brasil apresentava um quadro de desequilíbrios externo e fiscal, que não pode continuar a ser administrado nas bases anteriores depois da desvalorização do Real, no início de 1999. O retorno de taxas elevadas de inflação foi impedido através da adoção de uma política monetária rígida (elevação da taxa de juros real) e da introdução de um forte ajuste fiscal, com o estabelecimento de metas de superávit primário (3,1% do PIB, em 1999, e 3,25% do PIB, respectivamente, nos três anos seguintes). Esta última medida cumpria o papel de garantir o pagamento da dívida pública.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Segundo Giambiagi (2005), entre 1994 e 2002 não houve um único ano no qual a relação dívida pública/PIB não tenha aumentado em relação ao ano anterior.

Quanto aos indicadores de comércio exterior, observa-se, no período 1990-1994, uma elevação significativa no quantum das importações totais (20,6%), refletindo a queda nas tarifas de importação e a forte redução das barreiras não-tarifárias, em geral. A partir de 1993, as compras externas contaram também com o estímulo do crescimento econômico doméstico. Já a recessão no início da década de 1990, contribuiu para a retração das exportações; estas, especialmente as de manufaturados, voltariam a registrar um bom desempenho no triênio 1992-1994.

Nos anos de consolidação do Real – 1995-1998, a apreciação do câmbio real atuou igualmente no sentido de manter um forte crescimento das importações (18,5%)<sup>16</sup>. Apenas depois da forte desvalorização do Real iniciada em janeiro/fevereiro de 1999 ocorre uma reversão do comportamento dos volumes importados e exportados.

Por último, ao longo das três fases, a formação bruta de capital em relação ao PIB não variou significativamente, mantendo-se em torno de 19%.

---

16 Em seguida à adoção do Plano Real, as tarifas de alguns produtos - em particular, automóveis - foram rebaixadas, com o objetivo de apoiar o controle da inflação, em um momento de forte recuperação da demanda doméstica. No ano seguinte (fevereiro e março de 1995), as tarifas de importação de automóveis e de produtos eletroeletrônicos de consumo foram elevadas, em vista da rápida deterioração da balança comercial brasileira.

### 3. DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL

Nessa seção serão examinadas as principais características da política de importação no Brasil com destaque para a evolução da política tarifária, o papel desempenhado pelos instrumentos de defesa comercial para neutralizar importações que acarretassem danos importantes à indústria nacional e a importância dos regimes especiais de importação, destinados a reduzir os custos de bens de capital e insumos importados. A seção finaliza com uma avaliação da TEC sob a ótica brasileira e sugestões para uma eventual reforma.<sup>17</sup>

#### 3.1 A política tarifária

As principais características da política de importação no Brasil serão examinadas em três subperíodos.

##### i) 1990-1993

Em março de 1990, a nova política de importação eliminou barreiras não-tarifárias, estabeleceu o pagamento integral das tarifas – salvo as beneficiadas por regime especial de tributação – e procedeu a uma flexibilização do regime cambial, cabendo à tarifa aduaneira o papel principal no estabelecimento de uma proteção adequada à indústria local.

Em janeiro de 1991, foi anunciada uma reforma tarifária englobando todos os produtos, cujas alíquotas sofreriam reduções graduais ao longo de quatro anos. A primeira foi efetuada em fevereiro daquele ano e as demais no início de cada ano subsequente, ao final dos quais seria atingida uma tarifa modal de 20%, dentro de um intervalo de variação de zero a 40%. Fixou-se como meta, para a atividade industrial, uma tarifa efetiva em torno de 20%, a vigorar a partir de janeiro de 1994.

O cronograma de desgravação tarifária, previamente anunciado, acabou tendo suas duas últimas etapas antecipadas em três meses cada uma, encerrando-se em julho de 1993. Apesar da crise política que provocou a substituição do Presidente da República, a reforma tarifária foi cumprida em sua totalidade.

---

17 Os principais incentivos às exportações foram eliminados em 1990. Assim, o apoio à exportação passou a depender fundamentalmente da taxa de câmbio, do financiamento às exportações e do acesso aos insumos importados sem o pagamento de impostos sob o regime de drawback.



## ii) 1994-1998

Após a introdução do Plano Real, a abertura comercial foi intensificada em função da necessidade de impor maior disciplina aos preços domésticos dos produtos importáveis. Neste sentido, foram também antecipadas as quedas nas alíquotas do imposto de importação, decorrentes da implementação da TEC do MERCOSUL.

As modificações promovidas em 1994 podem ser resumidas da seguinte forma (Kume, 1998):

- a) diminuição das alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobretudo nos casos de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços, como mecanismo auxiliar no combate à inflação;
- b) antecipação para setembro de 1994 da implementação da TEC do MERCOSUL<sup>18</sup>, que vigoraria a partir de janeiro de 1995. Como regra geral, nos casos em que ocorreria uma elevação da tarifa, foi mantida a menor.

Quando as reduções tarifárias foram aplicadas em setembro de 1994, já se podia perceber que as importações vinham em trajetória crescente desde janeiro de 1993 e que a entrada de capitais externos, após a implantação do Plano Real, provocara uma forte valorização cambial. Assim, se de um lado o instrumento tarifário foi considerado importante para assegurar a estabilidade dos preços, principalmente no início do programa de estabilização, por outro os riscos de um eventual desequilíbrio nas contas externas foram claramente percebidos, devido à exposição em demasia da indústria nacional à competição externa, em um momento em que os resultados da abertura comercial do período 1991-1993 ainda não estavam totalmente consolidados.

De fato, o surgimento de déficits comerciais no último bimestre de 1994, pela primeira vez desde janeiro de 1987, conjugado à fuga de capitais ocasionada pela crise mexicana no final daquele ano, acentuou as preocupações quanto aos riscos de financiar continuamente déficits elevados e crescentes em conta corrente. Além disso, as reduções significativas nas tarifas de automóveis, de eletroeletrônicos de consumo e de um grupo de insumos e matérias-primas em um período de forte valorização cambial conduziram a uma exposição mais intensa à concorrência externa, fortalecendo as pressões protecionistas que permaneciam latentes desde o início da abertura comercial no final dos anos 1980.

Para atender às demandas por maior proteção e manter as importações em níveis compatíveis com um saldo comercial mais equilibrado, o governo, no primeiro semestre de 1995, elevou as alíquotas do imposto de importação de

---

18 Para um grupo de produtos, principalmente agrícolas, matérias-primas e bens de capital, a TEC do MERCOSUL apresentava alíquotas levemente inferiores às vigentes no Brasil. Para bens de capital, inclusive informática e telecomunicações, foi criada uma Lista de Exceção, que permitiria uma convergência mais gradual entre as tarifas nacionais e a TEC.

automóveis,<sup>19</sup> motocicletas, bicicletas, tratores, eletroeletrônicos de consumo, tecidos e tênis, produtos responsáveis pelas altas taxas de crescimento das importações. Ao mesmo tempo, para impedir aumentos nos preços domésticos considerados abusivos, foram rebaixadas as alíquotas de um grupo de insumos.

Dada a perda de autonomia na condução da política tarifária decorrente do MERCOSUL, o governo, para implementar estas medidas, teve que incluir uma parte dos produtos na Lista de Exceção Nacional do MERCOSUL. Adicionalmente, conseguiu uma autorização dos países-sócios para a criação de uma nova lista, na qual as alíquotas eram fixadas em níveis superiores ou inferiores aos da TEC, pelo prazo de um ano.

À exceção das alterações citadas, a TEC do MERCOSUL impediu outras mudanças na estrutura tarifária. No entanto, o governo recorreu novamente a medidas administrativas para conter as importações, dentre as quais a exigência de pagamento à vista (depósito no Banco Central) nas importações financiadas com prazo inferior a um ano, o atendimento a requisitos fito-sanitários, a licença prévia na importação de um grupo extenso de produtos e a aplicação de salvaguardas nas importações de produtos têxteis e brinquedos.

Finalmente, em novembro de 1997, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3 pontos de percentagem, à exceção basicamente de bens de capital. A previsão era de que essa medida seria revertida com reduções anuais futuras de meio ponto de percentagem.

### iii) 1999-2004

Em janeiro de 1999, após um forte ataque especulativo contra a moeda brasileira e uma rápida tentativa de efetuar uma desvalorização cambial controlada, o governo passou a adotar um sistema de taxa de câmbio flutuante, o que levou a uma desvalorização real da moeda brasileira de 43,6%, naquele ano.

A adoção do novo regime cambial viabilizou novamente uma política de importação mais estável, com eventuais problemas setoriais de competitividade sendo solucionados através dos instrumentos de defesa comercial.

No início de 1999, ocorreu, como previsto, a primeira queda de 0,5 ponto de percentagem, como parte da compensação pelo aumento de três pontos no final de 1997. As demais reduções, porém, foram executadas, respectivamente, em janeiro de 2002 (um ponto percentual) e em 2004 (1,5 ponto percentual).

Em abril de 2004, através da Emenda Constitucional n°. 42/2003, passaram a incidir sobre as importações a Contribuição para Financiamento de Seguridade Social

---

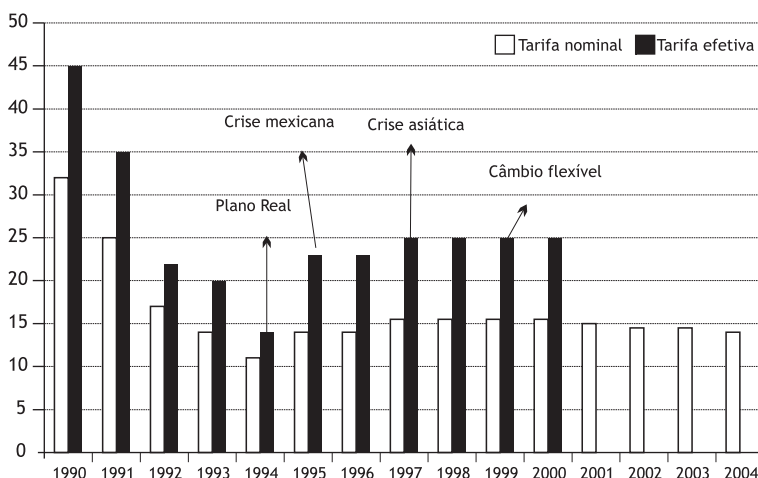
<sup>19</sup> O governo aplicou também cotas às importações de automóveis, que foram retiradas quando a medida foi condenada pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Posteriormente, foi estabelecida uma série de incentivos para o complexo automotivo.

(COFINS), com uma alíquota de 7,65%, e o Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP), com uma alíquota de 1,65%<sup>20</sup>. Como esses tributos incluem na base de cálculo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a própria contribuição, a alíquota efetiva do bem tornou-se substancialmente maior.

No entanto, como anteriormente as taxas já eram aplicadas sobre a produção doméstica, o impacto líquido do novo regime de tributação da COFINS e do PIS-PASEP sobre a proteção nominal depende das características da estrutura de mercado interno para cada produto.<sup>21</sup>

O Gráfico 2 ilustra todas as mudanças ocorridas na política tarifária.

**Gráfico 2**  
**Tarifa nominal e efetiva no período 1990-2004**



*Fonte: Tarifas nominais e efetivas, 1990-1999, Kume, Piani e Souza (2003). Tarifas nominais, 2000-2004, elaboração própria. Como não houve modificações significativas na estrutura de proteção em 2000, a tarifa efetiva manteve-se constante nesse ano. Entre 2001 e 2004, em função de uma queda reduzida da tarifa nominal, a proteção efetiva deve ter sofrido pequenas alterações, porém, os cálculos não estão disponíveis.*

<sup>20</sup> A Constituição Federal estabelecia o faturamento da empresa como base de cálculo da COFINS e do PIS-PASEP, com alíquotas, respectivamente, de 0,65% e 3%. Uma vez que a importação não era considerada faturamento, esses impostos incidiam somente sobre a produção doméstica.

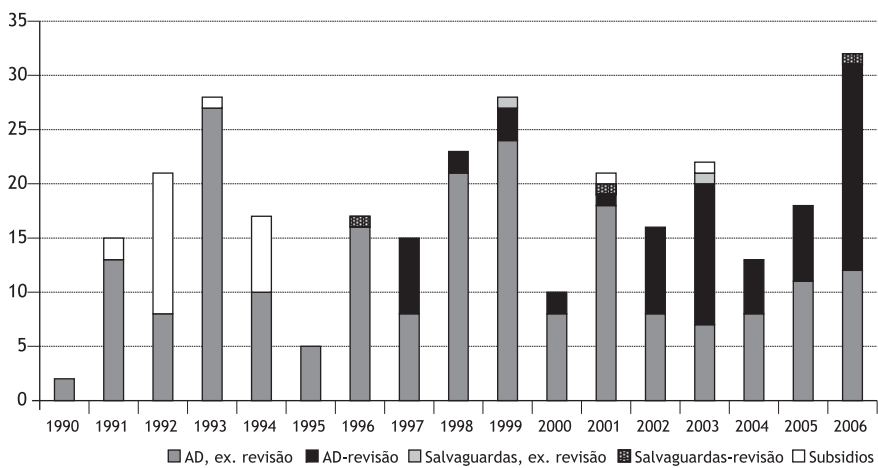
<sup>21</sup> A incidência econômica depende da capacidade da firma em repassar o imposto aos compradores, o que, por sua vez, depende das elasticidades de oferta e demanda e da estrutura do mercado interno.

### 3.2 A defesa comercial

Como, até o momento, as instituições de defesa comercial não foram unificadas no MERCOSUL, a aplicação desse instrumento por um país membro gera uma “perfuração” da TEC. A seguir, mostra-se, em 1º. lugar, a evolução dessas medidas no Brasil e, posteriormente, em comparação com outros países usuários.

No Brasil – como nos demais grandes usuários –, a defesa comercial concentra-se nas ações antidumping (AD), com um total de 277 contra 25 de anti-subsídios e apenas cinco de medidas de salvaguardas, no período 1990-2006 (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
Nº. de ações antidumping (AD), anti-subsídios e de salvaguardas iniciadas pelo Brasil: 1990-2006



Fonte: Relatório DECOM, SECEX, MDIC, diversos anos. Edições Aduaneiras, 2005. Resoluções da CAMEX. Elaboração própria.

Os pedidos de revisão, que expressam a reivindicação de manutenção do instrumento de proteção vigente, merecem destaque, uma vez que têm grandes chances de serem aprovados<sup>22</sup>. As ações de revisão tiveram início em 1997 e atingiram 67, relativas a dumping, e três a salvaguardas.

A demanda por proteção através de medidas contra um suposto comércio desleal intensificou-se com o início do cronograma de redução tarifária, em

<sup>22</sup> Em média, 73,9% dos pedidos de revisão foram aceitos, contra 55,4% dos apresentados pela primeira vez.

1991; neste ano foram abertas 13 investigações, oito, em 1992 e 27, em 1993. O número de processos abertos caiu para 10 em 1994 e para apenas cinco, no ano seguinte.

No período 1996-99, à exceção de 1997, o número de ações retoma a trajetória ascendente, atingindo um pico de 27 pleitos, em 1999. Este resultado pode ser justificado pela valorização da taxa de câmbio ocorrida no início do Plano Real, que permaneceu significativa nesse período<sup>23</sup>.

No período 2000-2003, sob o novo regime de câmbio flexível, o número de ações AD, excluindo-se as ações de revisão, diminuiu substancialmente. No entanto, devido à valorização do câmbio a partir de 2004, o número de pedidos de investigação aceitos para análise, exclusive revisão, tiveram novamente uma tendência crescente, passando de oito, em 2004, para 12, em 2006.

Quanto às ações para aplicação de direito compensatório, o número é significativo apenas em dois anos: 13, em 1992, e sete, em 1994. As medidas de salvaguarda foram em menor número ainda, abrangendo apenas dois produtos: brinquedos, com duas renovações, e coco ralado, cujos produtores, ao invés de pedirem a renovação do direito compensatório, optaram por uma ação de salvaguarda, tendo solicitado revisão em 2006.

De acordo com as notificações feitas ao Comitê de Práticas Antidumping da OMC, o Brasil<sup>24</sup> ocupava o oitavo lugar no *ranking* dos países que mais intensamente haviam aplicado medidas dessa natureza, entre 1995 e 2006, sendo superado pela Índia, Estados Unidos, União Européia, Argentina, África do Sul, Austrália e Canadá (Tabela 2). O Brasil, junto com a Índia, Argentina, África do Sul, China, Coreia do Sul e Turquia, pertence ao grupo de países que iniciaram a aplicação de medidas AD recentemente, nos anos 1990. Diferentemente do Brasil, porém, impressiona a velocidade com que esses países, especialmente Índia, China e Turquia, aumentaram o recurso a esse mecanismo em um prazo de tempo tão exíguo.

Por último, segundo Zanardi (2003), no período 1981-2001, do total de ações AD iniciadas na UE, nos EUA, no Canadá e na Austrália, as proporções das que receberam determinação final positiva foram, respectivamente, de 73,7%, 59,3%, 58,4% e 41%. Dentre os “*new-comers*”, tais como a Índia, a Coreia do Sul, o México e a Turquia, o percentual de aceitação atinge, respectivamente, 71,9%, 65,1%, 65% e 52,5%. No Brasil, quase a metade das ações (49,6%) tem resultado final positivo, superando apenas a Austrália (41%).

---

23 Apesar de a mudança no regime cambial ter ocorrido em janeiro de 1999, é possível que os pleitos, apresentados com base em dados de períodos anteriores, não tenham considerado a desvalorização real como permanente.

24 Para efeito de comparação com outros países, foram mantidos os números de ações conforme registrados na OMC.

**Tabela 2**  
**Número de ações antidumping iniciadas no período 1995-2006,**  
**por países importadores**

País/bloco	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1. Índia	6	21	13	28	64	41	79	81	46	21	28	29	457
2. EUA	14	22	15	36	47	47	75	35	37	26	12	7	373
3. União Européia	33	25	41	22	65	32	28	20	7	30	25	34	362
4. Argentina	27	22	14	8	23	45	26	14	1	12	12	15	219
5. África do Sul	16	33	23	41	16	21	6	4	8	6	23	3	200
6. Austrália	5	17	42	13	24	15	23	16	8	9	7	10	189
7. Canadá	11	5	14	8	18	21	25	5	15	11	1	8	142
8. Brasil	5	18	11	18	16	11	17	8	4	8	6	12	134
9. China	0	0	0	0	0	6	14	30	22	27	24	10	133
10. Turquia	0	0	4	1	8	7	15	18	11	25	12	8	109
11. México	4	4	6	12	12	6	5	10	14	6	7	6	92
12. Coréia do Sul	4	13	15	3	6	2	4	9	18	3	4	7	88
16. Outros	32	45	45	67	56	38	47	62	41	29	40	44	546
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>225</b>	<b>243</b>	<b>257</b>	<b>355</b>	<b>292</b>	<b>364</b>	<b>312</b>	<b>232</b>	<b>213</b>	<b>201</b>	<b>193</b>	<b>3.044</b>

Fonte: OMC, 2006. Elaboração própria.

Conclui-se, enfim, que o Brasil não foi um dos países que utilizaram as medidas AD de forma muito intensa. É possível conjecturar, portanto, que as “perfurações” da TEC produzidas por essas ações não tenham tido maior importância, em termos de desvio de comércio.

### 3.3 Os regimes especiais de importação<sup>25</sup>

Os regimes especiais de tributação na importação proporcionam uma redução na tarifa em contrapartida ao cumprimento de determinados requisitos, tais como a venda ao exterior, a localização regional do importador ou a atividade econômica exercida. Essa diferença entre a tarifa legal e a tarifa efetivamente paga provoca também uma “perfuração” da TEC, tornando-se uma das dificuldades para a implementação de uma política comercial comum no MERCOSUL.

<sup>25</sup> Baseada em Piani e Miranda (2006).

Historicamente, esses regimes têm sido um instrumento fundamental de política industrial e de promoção das exportações nos países em desenvolvimento, apesar da redução da sua importância devido à liberalização das importações adotada por quase todos os países.

A Tabela 3 mostra a evolução das importações dos regimes especiais de importação no Brasil, no período 1999-2006<sup>26</sup>. Observa-se que sua participação no total das importações passou de 27%, em 1999, para 29,1%, em 2006, devido ao crescimento das importações dos regimes especiais vinculados à atividade exportadora, como o *drawback* e o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informativo (RECOF – industrialização para exportação) e à ZFM. Em 2006, do total das importações, 11,8% foram efetuadas sob o regime de *drawback*, 6,5% pela ZFM, 2,8% sob o regime automotivo<sup>27</sup>, 2,9% pelo RECOF e 4,1% pelos demais regimes especiais.

**Tabela 3**  
**Importações (FOB) brasileiras segundo os regimes especiais de tributação e totais (Em US\$ milhões) - 1999-2006**

Ano	Drawback		ZFM		Automotivo		RECOF		Outros		Subtotal		Total	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1999	3.177	6,4	2.664	5,4	2.962	6,0	555	1,1	3.921	8,0	13.279	27,0	49.272	100,0
2000	3.840	6,9	3.707	6,6	2.611	4,7	1.484	2,7	3.600	6,4	15.242	27,3	55.820	100,0
2001	4.367	7,9	2.994	5,4	2.952	5,3	1.073	1,9	2.451	4,4	13.836	24,9	55.533	100,0
2002	4.203	8,9	2.765	5,9	2.593	5,5	921	2,0	2.227	4,7	12.710	26,9	47.205	100,0
2003	5.296	11,0	3.202	6,6	2.964	6,1	1.028	2,1	1.559	3,2	14.050	29,1	48.296	100,0
2004	6.632	10,6	4.056	6,5	3.716	5,9	1.736	2,8	2.502	4,0	18.643	29,7	62.815	100,0
2005	8.410	11,4	4.925	6,7	2.924	4,0	2.416	3,3	3.119	4,2	21.794	29,6	73.536	100,0
2006	10.795	11,8	5.965	6,5	2.544	2,8	3.546	2,9	3.780	4,1	26.630	29,1	91.384	100,0

Fonte: SRF/MF (diversos anos). Elaboração própria.

Entre os regimes especiais classificados em “outros”, destacam-se as importações realizadas pelos governos (federal, estadual e municipal), as compras de partes, peças e componentes para revisão e manutenção de aviões e embarcações e

<sup>26</sup> A partir de junho de 1999, os relatórios de importação da SRF/MF passaram a incluir as importações com reduções tarifárias proporcionadas por acordos comerciais, tais como a ALADI, MERCOSUL e GATT-OMC junto com aquelas efetuadas com o pagamento integral das tarifas.

<sup>27</sup> O valor das importações feitas sob o regime automotivo cresceu rapidamente a partir de sua implementação no final de 1995. A participação deste total nas importações foi de 5,8%, em 1996, 6,4%, em 1997, e 7%, em 1998.

para a indústria aeronáutica, as efetuadas pelas instituições de pesquisa e ensino, as destinadas à impressão de livros, jornais e revistas e a entrepostos industriais e as aquisições de ministérios militares. As demais importações foram efetuadas com pagamento integral das tarifas ou através de acordos comerciais como o da ALADI, do MERCOSUL e da OMC, cujas preferências propiciaram uma renúncia fiscal de US\$ 1,5 bilhão.

A ZFM foi estabelecida como uma zona de livre-comércio de exportação e importação em 1967, com duração prevista de 30 anos<sup>28</sup>, com o objetivo de integrar a Amazônia ao restante da economia do país. Os insumos destinados à industrialização dentro da ZFM e à posterior venda no mercado interno brasileiro beneficiam-se de uma redução da tarifa de cerca de 88%. Além disso, as importações são isentas do PIS-PASEP e da COFINS e usufruem de uma redução parcial do ICMS, esse último de natureza estadual.

A partir do final da década de 1960, o Brasil passou a favorecer a rentabilidade de suas exportações – distorcida pelo elevado grau de proteção à indústria doméstica – com a introdução do regime de *drawback*. Esse regime concede isenção ou suspensão da tarifa, do IPI, do ICMS, do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante e do PIS/COFINS nas importações de matérias-primas, insumos e partes e peças incorporados a produtos destinados à exportação.

Em 1997, foi instituído o RECOF, regime que concede as mesmas isenções de tributos e imposto de importação que o *drawback*. Porém, como o nome sugere, permite uma tramitação mais rápida – usa o canal verde do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) – e a obtenção de ganhos financeiros e logísticos, graças aos menores custos de armazenamento e a um melhor gerenciamento de estoques.

Em 1995, devido ao déficit crescente na balança comercial, com contribuição significativa proporcionada pelas importações de automóveis, o governo instituiu um novo regime automotivo no país<sup>29</sup>. Este contemplava medidas para atrair novos investimentos externos, como a diminuição da tarifa de bens de capital, matérias-primas e peças para as empresas do setor – montadoras e de autopeças –, condicionada a requisitos de conteúdo nacional e de comércio compensado.

---

28 Em 1988, o prazo de vigência da ZFM foi estendido até 2013. Posteriormente, em 2003, foi prorrogada até 2023.

29 Através do programa de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação, a indústria automobilística contava até 1990 com um duplo benefício: tinha acesso à importação de bens de capital e insumos, em um período em que a economia brasileira era praticamente fechada ao exterior, a um custo significativamente reduzido, quando normalmente as tarifas eram muito elevadas, o que tornava as importações inviáveis fora do programa.



Em 2000, um importante benefício do regime automotivo foi renovado, com a redução da tarifa de autopeças em 40%, com um cronograma de aumento progressivo até atingir, em 2005, a alíquota fixada na TEC. Para uma lista de autopeças não produzidas no MERCOSUL, a tarifa foi estabelecida em 2%. As importações de automóveis, caminhões e ônibus não-originárias do MERCOSUL ficaram sujeitas a uma tarifa de 35%; e as de tratores e máquinas agrícolas, de 14%.

Em 2006, após duas prorrogações, o regime automotivo foi renovado até junho de 2008. As principais modificações estão centradas nos requisitos para a liberalização do comércio intra-regional de automóveis e em um acordo para a elaboração de uma Política Comum de Autopeças até dezembro de 2006. Até que essa medida seja aprovada, será cobrada a TEC nas importações extrazona de autopeças.

O mecanismo de “ex-tarifário” – exceção dentro da classificação de um bem de capital na antiga Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, para a redução da tarifa a zero – foi instituído em 1990<sup>30</sup>, como forma de isentar do pagamento de tarifa as máquinas e os equipamentos sem similares nacionais. As listas contendo os produtos assim definidos eram publicadas atendendo a pedidos das empresas interessadas e sua importância aumentou significativamente até meados da década. As reduções tarifárias proporcionadas pelas importações de bens de capital sob esse mecanismo não são registradas como perda fiscal, pois efetivamente têm uma alíquota legal de 4%, equivalente à tarifa paga.

Em 2006, a tarifa legal média (ponderada pelas importações) atingiu 8,4%, enquanto a tarifa efetivamente arrecadada alcançou apenas 4,2%, o que corresponde a uma redução de aproximadamente 50% na alíquota legal (Tabela 4). Dentre os produtos com valores de importação mais significativos, os mais beneficiados foram alimentos e bebidas (71,9%) e equipamentos de transporte (70,1). Os bens de capital e insumos industriais tiveram uma redução tarifária de, respectivamente, 45% e 43,6%. Por último, como esperado, a menor redução ocorre em bens de consumo, apenas 20%.

---

30 Ver Dalston (2005).

**Tabela 4**  
**Importações (US\$ milhões), tarifas legal e paga (%)**  
**e redução percentual, por categoria de uso - 2006**

<b>Categoria de uso</b>	<b>Importação (1)</b>	<b>Tarifa legal (2)</b>	<b>Tarifa paga (3)</b>	<b>Redução (%) (4)</b>
1. Alimentos e bebidas	4.157	12,0	3,4	- 71,9
1.1 Básicos	2.181	9,6	1,3	- 86,6
1.2 Elaborados	1.976	14,7	5,7	- 61,4
2. Insumos industriais	29.496	8,0	4,5	- 43,6
2.1 Básicos	2.880	3,0	1,0	- 65,2
2.2 Elaborados	26.616	8,5	4,9	- 42,8
3. Combustíveis e lubrificantes	17.726	0,1	0,1	- 37,5
3.1 Básicos	12.447	0,0	0,0	0,0
3.2 Elaborados	5.279	0,3	0,2	- 40,7
4. Bens de capital, peças e acessórios	26.807	9,5	5,2	- 45,0
4.1 Máquinas e equipamentos	12.649	9,9	6,3	- 36,2
4.2 Peças e acessórios	14.158	9,2	4,3	- 53,4
5. Equipamentos de transporte	11.147	16,6	5,0	- 70,1
5.1 Automóveis	1.937	34,9	10,6	- 69,7
5.2 Outros equipamentos de transporte	1.485	18,1	2,2	- 87,7
5.3 Peças e acessórios	7.725	11,7	4,1	- 65,1
6. Bens de consumo	5.824	12,3	9,8	- 20,0
6.1 Duráveis	948	14,6	12,6	- 13,7
6.1 Semiduráveis	1.671	19,5	16,9	- 13,1
6.3 Não-duráveis	3.205	7,8	5,3	- 32,2
7. Outros bens	28	10,5	2,0	- 80,8
<b>Total</b>	<b>95.187</b>	<b>8,4</b>	<b>4,2</b>	<b>- 49,8</b>

(1) As importações (valor tributário) em reais foram transformadas em dólares pela taxa de câmbio de compra média de 2006. (2) A tarifa legal corresponde à alíquota estabelecida na legislação. (3) Calculada como quociente entre a arrecadação tarifária e o valor tributário da importação. (4) Redução percentual entre a tarifa paga e legal.

*Fonte: SRF/MF. Elaboração própria.*

### 3.4 A TEC e a perspectiva brasileira

Outra fonte de descumprimento da TEC, desde sua aprovação no MERCOSUL na Reunião de Ouro Preto, no final de 1994, foi o reconhecimento tanto das especificidades das economias dos quatro países-membros – especialmente os menores,

Uruguai e Paraguai – como também das dificuldades macroeconômicas enfrentadas por cada um, que não poderiam ser previstas no início da implementação da União Aduaneira.

A estrutura tarifária comum surgida de um consenso nas negociações entre os quatro países apresentava uma configuração próxima daquela adotada pelo Brasil, a partir de 1993. O valor médio da TEC foi fixado em 12%, tendo uma amplitude que ia de zero a 20% e apresentava alíquotas crescentes em dois pontos de porcentagem, de acordo com o grau de elaboração do bem ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variavam entre zero e 12%, as de bens de capital entre 12% e 16% e as de bens de consumo entre 18% e 20%.

Para os produtos que geravam maior controvérsia, em decorrência de interesses nacionais muito díspares, a solução foi aceitar, temporariamente, tarifas diferenciadas. Assim, a TEC permitiu exceções para dois grupos de produtos: o primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários) e produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários), para os quais as tarifas nacionais eram bastante distintas. O segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, era constituído pelos produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, por motivos protecionistas ou para evitar um impacto abrupto sobre os custos de produção ou investimento.

Para o setor de bens de capital, cuja produção é geograficamente muito concentrada no Brasil, a tarifa externa modal foi fixada em 14%, inferior em seis pontos de porcentagem à tarifa modal brasileira para o setor, mas bastante superior às efetivamente pagas nos países sócios (as tarifas nacionais são atenuadas por isenções proporcionadas por regimes especiais de importação). Para os produtos de informática e telecomunicações, a tarifa externa foi estabelecida em 16%, contra tarifas de 35% e 40%, no Brasil, único produtor regional. Um programa de convergência linear foi elaborado para atingir a TEC em 2001, no caso de bens de capital, e em 2006, no caso de bens de informática e telecomunicações.

Para o segundo grupo, cada país selecionou produtos cujas alíquotas convergiam linearmente à TEC no prazo de cinco anos. A cota de bens para a Argentina, idêntica à do Brasil, foi de 300 itens tarifários, enquanto o Paraguai e o Uruguai puderam selecionar 399 produtos cada um.

No entanto, logo se constatou que a flexibilização que permitiu essa solução de compromisso não seria suficiente. Os países-membros passaram a tomar iniciativas que “perfuravam” a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos. Para tal, mais tarde, buscavam a aprovação de seus parceiros, os quais acabavam cedendo ao fato consumado<sup>31</sup>.

---

31 Algumas vezes as medidas adotadas afetavam tanto as importações provenientes dos países-membros como as de terceiros países.

Alguns exemplos, abaixo mencionados, revelam que tal prática foi disseminada entre todos os países-membros. Em fevereiro de 1995, a Argentina voltou a aplicar<sup>32</sup> uma taxa de estatística de 3% nas importações extra-MERCOSUL, por motivos fiscais. Em seguida, o governo brasileiro elevou as tarifas de 109 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, rádio-gravadores e toca-discos a *laser*, incluindo-os na Lista de Exceção Nacional, que não tinha sido totalmente preenchida em dezembro de 1994<sup>33</sup>. Ademais, solicitou e obteve o apoio de seus parceiros para reduzir as tarifas<sup>34</sup> de 150 produtos por um período máximo de um ano. Este movimento procurava conciliar dois objetivos: reverter o crescente desequilíbrio na balança comercial brasileira e impedir, através da concorrência maior de produtos importados, uma deterioração no quadro inflacionário.

O Paraguai também procurou manter o acesso a importações de matérias-primas nos casos de insuficiência de oferta regional. Em consequência, decidiu-se permitir a importação pelos países sócios de até 50 produtos (Lista de Exceção para Abastecimento), sob a aprovação da Comissão de Comércio do MERCOSUL, com uma diminuição da TEC, mantendo também uma margem mínima de preferência e com prazo máximo de um ano. Essa medida foi sistematicamente prorrogada, variando apenas o número de produtos permitidos.

Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico após dois anos e meio de uma séria recessão, reduziu unilateralmente as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos produzidos por países fora do bloco regional provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras ao mercado argentino. Diante do fato consumado, o MERCOSUL sancionou essa modificação com vigência até 2002.

Em junho de 2001, o Conselho do Mercado Comum (CMC), percebendo a dificuldade crescente para a implementação plena da TEC aprovada em 1994, criou um Grupo de Alto Nível para acelerar a avaliação da consistência e da dispersão da TEC e obter propostas para uma reforma tarifária.

No entanto, no mês seguinte, o governo uruguaio também reduziu para zero as tarifas de bens de capital e impôs uma alíquota adicional de três pontos de percentagem para as importações restantes, inclusive as provenientes do MERCOSUL. O Paraguai elevou em 10 pontos de percentagem as tarifas de 330 produtos. As economias dos dois países foram fortemente impactadas pela recessão argentina, especialmente a do Uruguai.

---

32 A taxa de estatística havia sido extinta com a vigência da TEC.

33 A Lista de Exceção Nacional, cujo fim estava previsto para 2000, também tem sido prorrogada, com a possibilidade, inclusive, de aumento do número de produtos.

34 Para 2%, quando a TEC fosse igual ou inferior a 10% e para 4% ou 6%, quando a TEC fosse superior a 10%, preservando assim uma margem mínima de preferência regional.

No final de 2003, foram iniciados os entendimentos para a elaboração de um Regime Comum para as importações de produtos de informática e telecomunicações e autorizada, temporariamente, a aplicação de uma tarifa de 0% para uma lista desses bens, desde que aprovados por todos os membros. Nessa oportunidade, também foi aprovado o Regime Comum para bens de capital não-produtos na região.

Em dezembro de 2003, o Paraguai e o Uruguai receberam autorização para aplicar uma tarifa de 2% nas importações extrazona de bens de capital e de informática e telecomunicações até 2010.

As propostas para revisão das tarifas de bens de capital e produtos de informática e telecomunicações não foram apresentadas até o momento. Diante disso, a manutenção de tarifas diferenciadas para esses grupos de bens para a Argentina, o Paraguai e o Uruguai tem sido sistematicamente prorrogada, constituindo-se no foco de mais alto grau de dissenso acerca da TEC no MERCOSUL.

### 3.4.1 O problema da tarifa de bens de capital

A fixação de uma tarifa aduaneira de 12% e 14% nas importações de máquinas e equipamentos sempre foi motivo de grande controvérsia, tanto no Brasil como entre os países-membros do MERCOSUL. De um lado, estão os que se preocupam unicamente em estimular os investimentos privados para favorecer as exportações e a taxa de crescimento econômico, e de outro os que, apesar de concordarem com esses objetivos, querem evitar que isso seja viabilizado através da eliminação da produção regional de bens de capital.

O argumento em favor da aplicação de uma tarifa reduzida para bens de capital foi fortalecido com os estudos de Long e Summers (1991) e Jones (1994), que mostraram que diferenças nas taxas de crescimento entre países estão mais associadas ao diferencial no preço relativo de bens de capital do que a diferenças nas taxas de poupança. Hsieh (2000) também mostra que o preço relativo de bens de capital está negativamente associado à participação das importações no investimento total em máquinas e equipamentos, dificultando o acesso a novas tecnologias.

Quanto às principais características do comércio e da produção de máquinas e equipamentos no mercado internacional, Eaton e Kortum (2001) apresentaram a seguinte descrição:

- a) a especialização na produção de máquinas e equipamentos ocorre principalmente em países desenvolvidos;<sup>35</sup>

---

35 Na amostra de países utilizada por Eaton e Kortum (2001), apenas a Coreia do Sul, a Hungria e a Iugoslávia apresentavam uma produção mais significativa de máquinas e equipamentos.

- b) entre os países da OCDE, a especialização na produção de máquinas e equipamentos, medida pela participação do valor adicionado dessa atividade sobre o PIB, está fortemente associada aos gastos das empresas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB;
- c) as vendas externas de máquinas e equipamentos são dominadas por sete países — Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Suécia —, cuja participação nas exportações mundiais daquela indústria atingiu 60,4% em 1997. Este resultado mostra que a produção de máquinas e equipamentos está concentrada em um pequeno número de países e que a difusão de novas tecnologias é feita através do comércio. No entanto, a participação desse grupo de países tem declinado gradualmente, desde 1967, quando atingiu 75,7% — uma queda de 15 pontos de porcentagem em 31 anos. Outros países — principalmente os asiáticos — vêm ocupando um espaço cada vez maior nesse mercado; e
- d) as importações de máquinas e equipamentos são substancialmente menos concentradas, embora a participação dos sete principais importadores mundiais tenha aumentado de 37,4%, em 1967, para 47,2%, em 1997. Os principais países exportadores também são os importadores mais relevantes, à exceção do Canadá.

Esse diagnóstico sinaliza que dificilmente o Brasil pertencerá, a curto ou médio prazo, ao grupo de países produtores e exportadores de máquinas e equipamentos. Assim, para o MERCOSUL, o acesso a inovações tecnológicas continuará dependendo fundamentalmente das importações desses bens.

### 3.4.2 Descrição e estrutura vigente

A Tabela 5 mostra a estatística descritiva da TEC, por seção do SH, vigente em 2006. A tarifa média simples atinge 10,6%, mas tanto a tarifa mediana como a modal são superiores, alcançando, respectivamente, 12% e 14%. O desvio-padrão é de 6,4%, notando-se a maior dispersão em material de transporte (6,9%), seguido por instrumentos de ótica e de precisão (6,7%) e máquinas e equipamentos e pérolas e metais preciosos (6,2%). Essas maiores dispersões ocorrem devido a tarifas crescentes ao longo da cadeia produtiva, denominada escalada tarifária.

Do total de 9.714 itens (NCM-8), o Brasil mantém atualmente 158 produtos com tarifas diferentes daquelas fixadas na TEC, sendo 84 na Lista de Exceção Nacional, 2 na Lista de Exceção para fins de abastecimento e 72 na Lista de Exceção de Bens de Informática e de Telecomunicações (Tabela 6). Desse total, 30 produtos têm tarifa nacional superior à TEC, com predominância de

**Tabela 5**  
**Estatística descritiva da TEC, 2006 (%)**

Seção - NCM	TEC (%)					
	Média	Moda	Mediana	Desvio-Padrão	Mínima	Máxima
Produtos do reino animal	9,0	10,0	10,0	3,8	0,0	16,0
Produtos do reino vegetal	7,7	10,0	10,0	3,9	0,0	14,0
Gorduras e óleos	9,6	10,0	10,0	1,7	4,0	12,0
Alimentos, bebidas e fumo	14,9	16,0	16,0	3,9	2,0	20,0
Produtos minerais	2,4	4,0	4,0	1,9	0,0	6,0
Produtos químicos e conexos	6,8	2,0	2,0	5,5	0,0	18,0
Plásticos e borracha	11,5	14,0	14,0	5,8	0,0	18,0
Peles e couros	11,0	10,0	10,0	5,7	2,0	20,0
Madeira e carvão vegetal	8,3	10,0	10,0	3,7	2,0	14,0
Celulose e papel	11,3	12,0	12,0	5,1	0,0	16,0
Têxtil e vestuário	17,1	18,0	18,0	4,0	2,0	20,0
Calçados	19,1	20,0	20,0	1,4	16,0	20,0
Cerâmica e vidro	10,7	10,0	10,0	4,5	0,0	20,0
Pérolas e metais preciosos	9,6	18,0	10,0	6,2	0,0	18,0
Metais	12,0	12,0	14,0	5,0	0,0	20,0
Máquinas e equipamentos	12,0	14,0	14,0	6,2	0,0	20,0
Material de transporte	14,1	20,0	16,0	6,9	0,0	20,0
Instrumentos de ótica e de precisão	12,6	14,0	14,0	6,7	0,0	20,0
Armas e munições	20,0	20,0	20,0	0,0	20,0	20,0
Diversos	18,0	18,0	18,0	3,1	0,0	20,0
Objetos de arte e antigüidades	4,0	4,0	4,0	0,0	4,0	4,0
<b>Total</b>	<b>10,6</b>	<b>14,0</b>	<b>12,0</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>	<b>20,0</b>

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria

produtos agrícolas como leite, alho, arroz e algodão e bens de consumo, como vinho e calçados. O restante teve sua tarifa reduzida para conter os preços de matérias-primas, como produtos químicos e siderúrgicos.

O pequeno número de produtos nas listas de exceção à TEC indica que a estrutura tarifária vigente é adequada para a atual política governamental de proteção à indústria brasileira.

**Tabela 6**  
**Lista de exceção da TEC - Brasil, 2006**

Produto	Nº. itens- NCM8	Política	Tarifa aplicada (%)	TEC (%)
Lista de exceção básica	84			
Leite	11	Aumento	27	16
Alho	1	Aumento	35	10
Arroz	1	Aumento	18	12
Vinho	1	Aumento	27	20
Álcool etílico	2	Redução	0	20
Cimento	1	Redução	0	4
Produtos químicos	10	Redução	2-4,5	12
Produtos químicos	1	Aumento	35	14
Produtos farmacêuticos	8	Redução	0	2-4-8-12
Produtos de fotografia	2	Redução	4-8	14
Químicos diversos	1	Aumento	20	14
Químicos diversos	5	Redução	0	8-14
Matérias plásticas	2	Redução	0-2	14-18
Pneumáticos	1	Aumento	35	16
Algodão	2		10	6
Calçados	6	Aumento	35	20
Produtos siderúrgicos	17	Redução	0	10.12
Equipamento elétrico	1	Aumento	14	0
Equipamento elétrico	1	Redução	0	16-18
Produtos hospitalares	10	Redução	0	8-14-16-18
Lista exceção: abastecim.	2			
Sardinha	1	Redução	2	10
Blocos catódicos	1	Redução	2	12
Lista de BIT	72			
Informática e telecomunicação	68	Redução	0	2-4-8-10-12- 16
Informática e telecomunicação	4	Aumento	12	2
<b>Total</b>	<b>158</b>			

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.



### 3.4.3 Reforma tarifária

Apesar da atual TEC não ser conflitante com os objetivos do governo brasileiro, a manutenção das listas de exceção, principalmente, em bens de capitais e em produtos de informática e telecomunicações por parte dos demais países sócios indica que a implementação efetiva da TEC exigirá a sua revisão. Se uma reforma é inevitável, qual seria a estrutura tarifária mais apropriada?

A teoria econômica mostra que uma tarifa nominal uniforme é ótima, na medida em que gera proteções efetivas idênticas para todos os setores, o que resulta em uma alocação eficiente de recursos produtivos. No entanto, sua validade está condicionada às suposições de que as externalidades são nulas, ou, pelo menos, insignificantes, de que inexitem bens exportáveis e de que os efeitos sobre o consumo são desprezíveis (Corden, 1971). Quando essas hipóteses não são aceitas, a determinação de uma estrutura tarifária ótima torna-se uma tarefa extremamente complexa, requerendo um conjunto de dados que usualmente não são disponíveis.

Na ausência dessas informações, alguns autores, como Corden (1971), ainda recomendam uma tarifa uniforme, indicando duas vantagens adicionais: *a*) simplifica a administração aduaneira e *b*) reduz as pressões políticas em favor de determinados segmentos produtivos. Panagariya e Rodrik (1991) concluem que possivelmente o regime de tarifa uniforme apresenta um nível de bem-estar maior que um regime de tarifas diferenciadas, pois minimiza o desvio de recursos para atividades improdutivas.

Apesar dessa recomendação, os países geralmente adotam uma tarifa discriminatória, aplicando tarifas menores para bens de capital e bens intermediários em relação às de bens de consumo. O Chile é uma exceção, praticando uma tarifa uniforme.

No MERCOSUL, mantida a atual dispersão tarifária, mostrada anteriormente na Tabela 6, dificilmente haveria condições políticas para implementar uma tarifa uniforme, pois isto requereria uma redução nos graus de proteção nominal de bens de consumo e um aumento no de bens intermediários. Essas mudanças causariam uma forte realocação de recursos, a qual, ainda que adequada a longo prazo, provocaria custos de ajustamento substanciais a curto e médio prazos.

Uma política alternativa seria aplicar o método “concertina” (Corden, 1997), em várias etapas. Segundo essa abordagem, em cada período seriam reduzidas todas as tarifas nominais que fossem superiores a um percentual fixado arbitrariamente. Por exemplo, no primeiro momento, as tarifas nominais acima da média seriam reduzidas até atingir esse valor. No segundo momento, uma nova tarifa nominal média seria calculada e repetido o procedimento anterior e, assim sucessivamente. O ponto final alcançado seria uma determinada tarifa efetiva com baixa

dispersão. No entanto, os setores com tarifas inferiores à média final teriam suas alíquotas mantidas, durante todo o processo.

Nesse caso, as dificuldades estariam concentradas na escolha da tarifa média final para a qual convergiriam todas as tarifas superiores a esse nível e no número de etapas que seriam cumpridas.

Evidentemente, é possível reduzir gradualmente apenas as tarifas superiores à média atual, o que conduziria a uma maior uniformidade na estrutura tarifária e à própria queda na tarifa média.

Finalmente, no caso provável de ser mantida uma estrutura tarifária diferenciada, um estudo mais aprofundado sobre a adequação das tarifas de bens de capital deveria ser realizado. Certamente, uma proposta radical de tarifa nula não é apropriada, até porque os grandes países produtores e exportadores de bens de capital não a aplicam. Esses mesmos países são também importadores, o que sugere a existência de um comércio intra-indústria. Uma alternativa interessante poderia ser a combinação de uma tarifa menos elevada com um subsídio à produção doméstica.

## 4. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES E DAS INSTITUIÇÕES

Segundo as teorias tradicionais, a estrutura de comércio é determinada pelas diferenças na dotação de fatores e na tecnologia, enquanto as teorias modernas destacam a estrutura de mercado e as economias de escala como fatores explicativos. No entanto, ambas ignoram o papel das instituições (Greif, 1992).

O comércio não ocorre em um ambiente de trocas anônimas e impessoais, como é assumido nesses modelos. Todas as transações envolvem três etapas: contato, contrato e controle. Na primeira, buscam-se os parceiros comerciais e avaliam-se as oportunidades. Na segunda, negociam-se as condições da transação: preço, quantidade, qualidade, prazo, etc. Na terceira, verifica-se o cumprimento do contrato. Nas transações externas, esses fatores assumem elevada importância devido ao maior grau de incerteza decorrente de informação assimétrica e comportamentos oportunistas (Butter e Mosch, 2003).

Além disso, diferenças nos sistemas legais e políticos elevam os custos de transação (Rodrik, 2002). Por exemplo, a escolha do local do equacionamento das demandas judiciais (sejam as do exportador, sejam as do importador) pode não ser considerada apropriada por uma das partes e a justiça internacional não pode exigir que suas decisões sejam acatadas.

De acordo com North (1991), há uma diferença importante entre instituições e organizações. Instituições são regras, formais ou informais, que restringem e influenciam o processo decisório dos agentes econômicos. Organizações são órgãos, tais como associações de classe, tribunais de justiça e agências governamentais.

Assim, para esse autor, como as instituições influenciam os custos, isto é, a rentabilidade das atividades econômicas, a natureza das instituições afeta a magnitude e a direção do comércio. Sob essa ótica, há uma complementaridade entre a evolução do processo institucional e a expansão do comércio.

Diferentemente dos países desenvolvidos – onde prevalece uma grande estabilidade das organizações, especialmente governamentais –, nos países em desenvolvimento o organograma das agências públicas pode variar com frequência. No Brasil, como se verá a seguir, as mudanças nos órgãos governamentais, bem como em suas atribuições, foram frequentes nos últimos 15 anos, no âmbito da gestão da política de comércio exterior. Parte delas era inevitável, uma vez que a primeira metade da década de 1990 foi dedicada à liberalização daquela política, o que implicava a necessidade de perda de poder dos órgãos mais atuantes na manutenção do modelo anterior de “substituição das importações” e a troca por outros mais comprometidos com a abertura da economia.

Nesse sentido, é indispensável uma descrição das mudanças organizacionais na gestão governamental do comércio exterior brasileiro, antes de prosseguir com uma análise institucional.

## 4.1 Evolução recente das organizações

Antes de 1990, a política de comércio exterior era formulada pelo MF e executada por dois órgãos, a CACEX e a Comissão de Política Aduaneira (CPA). A primeira, uma diretoria do Banco do Brasil, tinha como atribuições a emissão dos documentos de exportação e o financiamento das exportações. A segunda era responsável pela tarifa aduaneira e pela investigação e determinação dos instrumentos de defesa comercial.

Ambos os órgãos eram formalmente subordinados ao MF, mas dada a importância da CACEX, a nomeação para a sua direção muitas vezes era feita à sua revelia, aumentando a independência desse órgão. Ao contrário, a CPA era um órgão colegiado, presidido por um secretário-executivo, designado pelo MF, e composto por seis representantes de ministérios ligados à área econômica, sete de agências governamentais e três representantes do setor privado.

Essa estrutura institucional provocava conflitos e incertezas. Se por orientação do MF a CPA reduzisse as tarifas, a CACEX poderia resistir a essa medida dificultando a liberação do documento de importação. Da mesma forma, a CACEX, ao suspender a emissão do documento de importação de um bem para atender aos interesses do produtor interno, proporcionava uma proteção elevada, independente da tarifa vigente. Assim, a CACEX manteve, até o final dos anos 1980, o domínio total sobre as importações.

Em 1990, no início do governo Collor, foi realizada uma reforma administrativa que, entre outras medidas, criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, unificando os antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. O novo ministério era composto por uma secretaria-executiva – com cargo equivalente ao de vice-ministro – e por quatro secretarias, entre as quais a Secretaria Nacional de Economia, à qual ficou subordinado o Departamento de Comércio Exterior (DECEX). Permaneceram ligadas ao DECEX a Coordenação Técnica de Tarifas (CTT, antiga CPA) e a Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC, antiga CACEX), com as mesmas atribuições anteriores. A subordinação dos dois órgãos ao DECEX buscava unificar o comando sobre a política de comércio exterior, em um contexto potencialmente conflituoso, que requeria a diminuição do poder da antiga CACEX, em contraposição ao fortalecimento da atuação da antiga CPA.

Em outubro de 1992, com a posse do presidente Itamar Franco, foi reintroduzido, em parte, um viés de maior proteção ao mercado interno. Recriou-se o MICT, ao qual ficou subordinado o DECEX, renomeado de SECEX. Nessa secretaria permaneceram as antigas coordenações, agora elevadas à categoria de departamentos (Departamento Técnico de Tarifas – DTT e Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial – DTIC, respectivamente). Como as questões relativas a alterações de

tarifas constituíam uma atribuição do MF, de acordo com a Constituição Federal, as decisões tomadas tecnicamente pelo DTT e aprovadas pela SECEX passaram a ser submetidas à apreciação da Secretaria de Política Econômica, para posterior assinatura do MF. Intensificava-se novamente a descoordenação da política comercial, com o MF mais preocupado em utilizar a política tarifária como instrumento de estabilização dos preços domésticos, enquanto o MICT preocupava-se com a proteção à indústria doméstica.

Em 1995, o governo FHC criou a CAMEX, órgão colegiado, composto pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária<sup>36</sup>. O objetivo da CAMEX era o de formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços. Através dessa instituição buscou-se novamente uma maior uniformidade nas decisões de política comercial.

Foi mantido o MICT, com a SECEX, com a seguinte estrutura: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), que, na prática, absorveu as atribuições do antigo DTIC (exclusive a elaboração de estatísticas de comércio exterior), o Departamento de Negociações Internacionais (DEINTER), encarregado das questões relacionadas a negociações no MERCOSUL, na OMC, entre outros, e pela análise dos pleitos de alterações de alíquotas do imposto de importação, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), responsável pelos processos AD, de subsídios e de salvaguardas. É importante notar a criação de um departamento específico para cuidar das questões de defesa comercial, refletindo a importância que esses instrumentos assumiram na política brasileira.

Essas novas mudanças não eliminaram os conflitos decorrentes de atribuições legais. As alterações tarifárias passaram a ser decididas pelo Grupo Mercado Comum do MERCOSUL e implementadas no Brasil por meio de decreto presidencial. Ao MF competia apenas assinar os atos legais relacionados a mudanças nos “ex-tarifários”, mas manteve forte influência nas mudanças tarifárias junto à Presidência da República. As decisões de “defesa comercial” (tecnicamente analisadas pelo DECOM, ligado ao MICT) passaram a ser sancionadas conjuntamente pelo MICT e pelo MF, por meio de portarias interministeriais.

Finalmente, em fevereiro de 2001, o Presidente da República transferiu para a CAMEX o poder de alterar as tarifas (inclusive “ex-tarifários”), de fixar os direitos AD e os direitos compensatórios e de adotar medidas de salvaguardas. A CAMEX passou a ser presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)<sup>37</sup>, sendo composta pelos Ministros das Relações Exteriores (MRE),

36 Posteriormente, dividido em dois: Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

37 O MDIC substituiu o MICT.

da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MARA), Chefe da Casa Civil da Presidência da República e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), mas com decisões baseadas em consenso. Em outubro do mesmo ano, o governo decidiu que a deliberação da CAMEX passasse a ser feita pelo voto da maioria dos membros. Em junho de 2003, ficou assegurado ao MIDIC o voto de minerva.

Do ponto de vista institucional, esta última mudança significou um enorme enfraquecimento do MF no processo decisório da política comercial, uma vez que sua representatividade foi reduzida a um voto entre seis membros, e um fortalecimento do MDIC, tradicionalmente com uma visão mais protecionista. Além disso, apesar dos parâmetros das negociações comerciais serem aprovados na CAMEX, o MRE, por conduzir as delegações brasileiras nessas negociações, tem um papel preponderante nos resultados.

Em resumo, apesar da CAMEX, a diversidade de órgãos intervenientes nas operações de comércio exterior distribuídos entre os vários ministérios e os interesses específicos de cada um deles não permitiram ainda uma coordenação efetiva da política comercial no Brasil, gerando incerteza aos agentes econômicos.

## 4.2 Indicadores de governança

É bastante conhecida a dificuldade em medir a qualidade das instituições, dada a complexidade do conceito e seu caráter multidimensional. Assim, qualquer medida sempre apresentará erros importantes de mensuração (Kaufman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

A seguir, são apresentados dois grupos de indicadores, ambos baseados nas percepções das firmas e indivíduos, obtidas através de questionários, incluindo as agências especializadas em mensuração de risco, organizações não-governamentais e agências multilaterais de fomento. Cada fonte fornece uma nota que é uma avaliação imperfeita e subjetiva da noção de governança, que é difícil de observar diretamente. Essas notas são agregadas em seis indicadores com valores normalizados entre -2,5 e 2,5, sendo atribuído maior valor à melhor governança (Kaufman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

O primeiro grupo de indicadores reflete a capacidade do governo na formulação e implementação de políticas públicas.

A **eficiência do governo** mede a qualidade dos serviços públicos, a competência dos servidores, o grau de independência frente às pressões políticas, a capacidade na formulação e implementação de políticas e sua credibilidade.

A **qualidade regulatória** reflete a habilidade do governo em formular e implementar políticas adequadas de controle e regulação do sistema de mercado.

O segundo grupo avalia a capacidade das instituições em estabelecer regras e procedimentos apropriados para consolidar as transações de mercado e o direito de propriedade.

O **estado de direito** mede o grau de confiabilidade e de aceitação pelos agentes das regras estabelecidas e, em particular, o cumprimento dos contratos e das decisões do sistema judiciário.

O **controle da corrupção** afere a apropriação dos órgãos públicos para gerar ganhos privados, tais como a corrupção na política e a necessidade de oferecer pagamentos para obter ou acelerar os procedimentos do serviço.

A Tabela 7 apresenta os indicadores de governança do Banco Mundial para anos selecionados no período 1996-2006. Apesar da redução do desvio-padrão ao longo do período, indicando um aumento de confiança, sua magnitude ainda é muito elevada para permitir comparações entre anos. Assim, mudanças no indicador geralmente não são estatisticamente significantes ao nível de 10%.

**Tabela 7**  
**Indicadores de governança do Brasil: anos escolhidos**

Indicador de governança	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>1. Eficiência do governo</b>						
1.1 Indicador	- 0,27	- 0,10	0,03	-0,10	0,03	- 0,11
1.2 Desvio-padrão	0,23	0,15	0,17	0,16	0,16	0,16
1.3 Ordem percentual	47,4	55,0	57,3	56,4	58,3	52,1
<b>2. Qualidade regulatória</b>						
2.1 Indicador	0,39	0,37	0,41	0,22	0,05	0,00
2.2 Desvio-padrão	0,23	0,26	0,20	0,19	0,18	0,18
2.3 Ordem percentual	61,5	62,0	64,9	60,0	57,1	54,1
<b>3. Estado de direito</b>						
3.1 Indicador	- 0,20	- 0,26	- 0,28	- 0,34	- 0,33	- 0,48
3.2 Desvio-padrão	0,19	0,16	0,13	0,13	0,13	0,13
3.3 Ordem percentual	50,0	47,6	44,8	45,7	43,8	41,4
<b>4. Controle da corrupção</b>						
4.1 Indicador	- 0,18	0,00	0,09	- 0,09	- 0,04	- 0,33
4.2 Desvio-padrão	0,20	0,17	0,15	0,15	0,14	0,15
4.3 Ordem percentual	51,5	57,8	59,7	54,4	55,3	47,1

Fonte: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2007.

O Brasil situa-se acima do 50°. lugar entre os 213 países da amostra nos indicadores de eficiência governamental, qualidade regulatória e controle da corrupção. Na avaliação do estado de direito, situa-se abaixo da 50°. posição.

Esses resultados indicam que no período 1996-2006 não houve mudança significativa no ambiente institucional que pudesse contribuir para um melhor desempenho do comércio exterior.

### 4.3 Custos de exportação e importação

O Banco Mundial estima, para 178 países, os custos<sup>38</sup> envolvidos entre o momento da assinatura do contrato de exportação (importação) de um lote de mercadorias e a entrega (recebimento) do produto. Para permitir a comparação entre países, o cálculo é baseado em uma determinada empresa com um conjunto de características similares<sup>39</sup>, que exporta certos produtos<sup>40</sup> em um contêiner de seis metros cúbicos.

Foram obtidas as seguintes informações:

- a) o número de documentos necessários para a execução de uma operação de comércio exterior: documentos bancários, declaração aduaneira, licença de importação entre outros;
- b) o número de dias decorridos entre a data da assinatura do contrato de exportação e a entrega do produto. Caso a entrega possa ser acelerada a um custo adicional, é contado o menor tempo. Quando os procedimentos burocráticos podem ser executados simultaneamente, são registrados somente uma vez. O tempo de espera para o embarque (desembarque) da mercadoria é contabilizado;
- c) os custos correspondentes às taxas cobradas sobre um contêiner de seis metros, incluindo as despesas para elaboração dos documentos, taxas aduaneiras para liberação e movimentação de mercadorias no porto, exceto os impostos de importação e domésticos.

A Tabela 8 apresenta os custos operacionais de exportação e importação do Brasil e de um grupo de países escolhidos. Na posição geral entre 178 países, o Brasil situa-se em 93º lugar, abaixo de países em desenvolvimento como o Chile

---

38 As informações são obtidas de despachantes aduaneiros, empresas de navegação e autoridades portuárias.

39 A firma tem que ser privada, com capital 100% nacional, empregar pelo menos 200 pessoas, estar localizada na cidade mais populosa do país, não operar em áreas com tratamento fiscal privilegiado e vender mais de 10% da sua produção para o mercado externo.

40 Os produtos exportados, classificados na Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI) a dois dígitos, são: 07 - café, chá, cacau, especiarias e seus manufaturados; 65 - fios têxteis, tecidos e artigos manufaturados; 84 - artigos de vestuário e acessórios.



(43°), China (42°) e Índia (79°), superando apenas a Argentina (107°). A Coreia do Sul e os países desenvolvidos – Alemanha e Estados Unidos – encontram-se entre os 15 primeiros<sup>41</sup>.

**Tabela 8**  
**Custos operacionais de exportação e importação - 2007**

Descrição	Brasil	Argentina	Chile	China	Índia	Coreia	EUA	Alemanha
Exportação								
Número de documentos	8	9	6	7	8	4	4	4
Tempo para entrega (dias)	18	16	21	21	18	11	6	7
Custo por contêiner (US\$)	1.090	1.325	645	390	820	745	960	740
Importação								
Número de documentos	7	7	7	6	9	6	5	5
Tempo para entrega (dias)	22	20	21	24	21	10	5	7
Custo por contêiner (US\$)	1.240	1.825	685	430	910	745	1.160	765
Posição	93°.	107°.	43°.	42°.	79°.	13°.	15°.	10°.

Fonte: *Doing Business, Banco Mundial.*

Observa-se que, no Brasil, os procedimentos burocráticos, medidos pelo número de documentos exigidos e o tempo necessário para cumprir esses requisitos, não diferem muito dos demais países em desenvolvimento. No entanto, as taxas aduaneiras para a liberação de mercadorias e as despesas portuárias tornam o custo por contêiner superior ao dos demais países, à exceção da Argentina.

Para reduzir o número de documentos e informatizar os procedimentos burocráticos nas operações de comércio exterior, o Brasil implementou o SISCOMEX, em 1993, para a exportação e, em 1997, para a importação, pelo qual um documento único on-line é exigido, sendo administrado pela SECEX/MDIC, pela SRF/MF e pelo Banco Central. As operações registradas no SISCOMEX são analisadas on-line pelos órgãos gestores citados e, quando necessário, pelos órgãos anuentes –

41 Infelizmente, essas informações são disponíveis apenas a partir de 2003, o que impede uma avaliação adequada da evolução temporal desses indicadores que, por sua natureza, exige períodos longos.

MARA, Ministério da Defesa, Departamento de Polícia Federal e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, segundo a competência de cada um.

No entanto, os resultados mostrados pelo Banco Mundial indicam que o Brasil tem um longo caminho a percorrer, no sentido de reduzir os custos operacionais das atividades de comércio exterior.

## 5. IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Nessa seção procura-se avaliar o impacto da liberalização das importações sobre o volume de comércio, a produtividade da indústria e o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados.

### 5.1 Desempenho e estrutura do comércio total, inter e intra-indústria

As exportações brasileiras passaram de US\$ 34,4 bilhões, em 1989, para US\$ 127,9 bilhões, em 2006, enquanto, no mesmo período, as importações aumentaram de US\$ 19,5 bilhões para US\$ 82,5 bilhões.

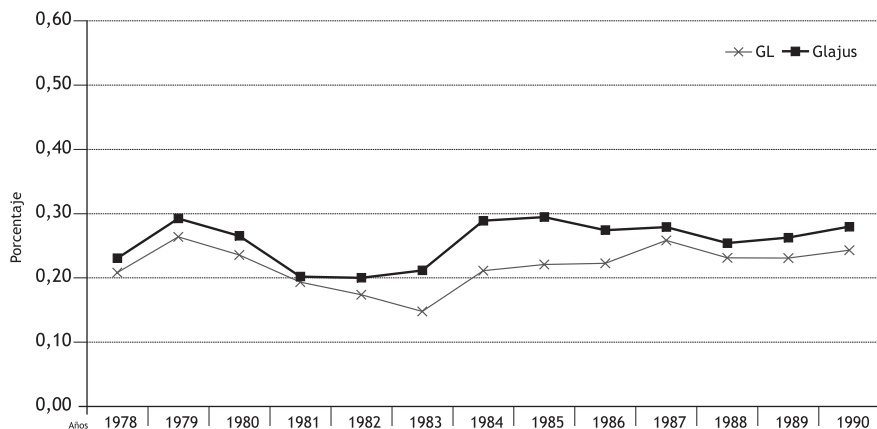
No entanto, o desempenho das exportações e importações como proporção do PIB nesse período não foi uniforme.

No período 1989-1998, a participação das exportações no PIB caiu de 8,9%, em 1989, para 6,5%, em 1998, tendo aumentado somente no biênio 1991-1992, quando atingiu 9,2%, em 1992, o maior percentual desse subperíodo. A partir de 1999, passou a apresentar uma tendência crescente, alcançando 16%, em 2004, quando começou novamente a se reduzir, caindo para 14,8%, em 2006. A parcela das importações sobre o PIB mostrou uma tendência crescente, passando de 4,4%, em 1989, para 10,9%, em 2001. A partir de 2002, a tendência tornou-se levemente decrescente, alcançando 9,8%, em 2006. A balança comercial mostrou superávits no período 1989-1994, déficits no período 1995-2000 e novamente superávits a partir de 2001 (Gráfico 4).

A composição do comércio brasileiro por setor da CUCI, no período 1989-2006, não sofreu mudanças significativas. Nas exportações, destacou-se o aumento de participação de máquinas e material de transporte e combustíveis e lubrificantes que passaram, respectivamente, de 19,5% para 25,4% e 2,4% para 7%, entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006. Outra constatação importante é a queda de artigos manufaturados, classificados segundo a origem da matéria-prima, e mercadorias diversas, respectivamente, de 26% para 18,6% e 6,5% para 3,9% (Tabela 9).

Quanto às importações, os aumentos mais significativos ocorreram na participação de máquinas e material de transporte e produtos químicos, passando, respectivamente, de 28,3% para 37,6% e 15,4% para 18,9% entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006. Quanto às reduções, as mais relevantes foram em produtos

**Gráfico 4**  
**Evolução da participação da exportação e da importação**  
**no PIB - Brasil: 1989-2006**



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 9**  
**Composição das exportações brasileiras,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	21,1	20,4	21,2	20,2	18,8
Bebidas e fumo	2,0	2,6	3,3	1,8	1,4
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	15,1	12,6	15,2	15,4	16,6
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	2,4	1,8	0,7	4,3	7,0
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	1,6	1,7	1,7	1,3	1,1
Produtos químicos e conexos	5,9	6,0	6,5	5,9	6,6
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	26,0	25,6	20,8	18,6	18,6
Máquinas e material de transporte	19,5	21,0	23,9	26,0	25,4
Artigos manufaturados diversos	6,5	8,1	5,8	5,9	3,9
Mercadorias diversas	0,0	0,3	0,9	0,6	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

alimentícios, de 8,9% para 3,8%, matérias primas não comestíveis, de 6,6% para 3,5% e combustíveis e lubrificantes, de 25,2% para 18,6% nos mesmos períodos (Tabela 10).

**Tabela 10**  
**Composição das importações brasileiras,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	8,9	8,6	7,5	5,2	3,8
Bebidas e fumo	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	6,6	6,0	3,6	2,7	3,5
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	25,2	16,9	10,1	14,3	18,6
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,5	0,8	0,6	0,3	0,3
Produtos químicos e conexos	15,4	16,6	16,0	19,3	18,9
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	9,6	8,7	10,6	9,7	10,9
Máquinas e material de transporte	28,3	36,7	44,1	42,1	37,6
Artigos manufaturados diversos	5,4	5,4	6,9	6,1	6,2
Mercadorias diversas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Quanto à estrutura do comércio brasileiro com os demais países do MERCOSUL, ocorreu, de maneira geral, uma queda generalizada na participação das exportações brasileiras de produtos de origem agropecuária, de 6,8% para 3,7% em produtos alimentícios e animais vivos, de 1,4% para 0,3% em bebidas e fumo e de 10,9% para 5,1%, em matérias primas não comestíveis entre os períodos 1989-1990 e 2005-2006.

Em relação aos produtos industrializados, também ocorreu uma redução, à exceção de máquinas e equipamentos de transporte, cuja participação apresentou uma tendência crescente, passando de 30,2%, em 1989-1990, para 48,8%, em 2005-2006, desconsiderando 2001-2002, período de forte queda no nível de atividade da Argentina, Paraguai e Uruguai (Tabela 11).

Nas importações, nos mesmos biênios, merecem destaque os aumentos nas participações de combustíveis e lubrificantes, de 1,1% para 14,5%, produtos químicos, de 10,9% para 17,6% e de máquinas e material de transporte, de 8,3% para 25,5% (pico de 33,4% em 1997-1998). Os produtos de origem agropecuária tive-

**Tabela 11**  
**Composição das exportações brasileiras do MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	6,8	7,8	6,9	8,8	3,7
Bebidas e fumo	1,4	2,9	3,9	0,9	0,3
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	10,9	3,6	3,9	6,0	5,1
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	3,0	3,4	0,6	2,0	3,9
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1
Produtos químicos e conexos	19,9	11,9	13,0	18,7	15,4
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	23,3	23,5	22,1	23,5	18,3
Máquinas e material de transporte	30,2	40,2	43,7	31,5	48,8
Artigos manufaturados diversos	4,3	6,5	5,6	8,3	4,4
Mercadorias diversas	-	0,0	0,0	-	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 12**  
**Composição das importações brasileiras do MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	46,6	37,3	30,6	28,4	25,4
Bebidas e fumo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	11,3	7,6	5,5	5,1	3,6
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	1,1	14,3	10,2	15,6	14,5
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	2,0	3,6	2,2	1,2	0,5
Produtos químicos e conexos	10,9	6,0	6,6	12,9	17,6
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	16,1	8,8	8,0	8,8	9,3
Máquinas e material de transporte	8,3	20,5	33,4	25,0	25,5
Artigos manufaturados diversos	3,6	1,8	3,3	2,6	3,2
Mercadorias diversas					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

ram quedas substantivas, de 46,6% para 25,4%, em produtos alimentícios e animais vivos e de 11,3% para 3,6%, em matérias primas não-comestíveis (Tabela 12).

No comércio intra-MERCOSUL sempre houve uma expectativa de que predominasse o comércio intra-indústria em detrimento do comércio inter-indústria, principalmente nas transações entre a Argentina e o Brasil, em decorrência da maior similaridade das estruturas industriais.

Tal esperança refletia uma preocupação relativa a dois fatores: primeiro, o custo social do ajustamento requerido no programa de integração é bastante inferior quando prevalece o comércio intra-indústria, pois os deslocamentos dos trabalhadores ocorreriam na mesma atividade ou na própria firma, enquanto a expansão do comércio inter-indústria provocaria mudanças dos trabalhadores entre setores; segundo, a predominância de trocas do tipo “trigo por máquinas” inevitavelmente provocaria conflitos regionais, sempre que um dos países-membros se considerasse prejudicado pela mudança na composição setorial de sua produção doméstica.

O coeficiente de comércio intra-indústria de um país - usualmente denominado índice de Grubel-Lloyd - foi medido como a proporção de comércio intra-indústria no comércio total. Como é bastante conhecido, a medida é sensível à definição de indústria. Quanto mais restrito é o conceito de indústria, menor é o coeficiente.

O índice de comércio intra-indústria é também viesado na presença de desequilíbrios no saldo comercial do país. Grubel e Lloyd (1971) e Aquino (1978) propuseram correções na fórmula que procuravam evitar este erro de medida. No entanto, a falta de fundamentos que justificassem estes procedimentos de ajuste acentuou a preocupação quanto à introdução de novas distorções. Assim, trabalhos mais recentes utilizam a expressão original, sem correções, opção escolhida nesse estudo (Greenaway e Milner, 2004).

O coeficiente de comércio intra-indústria do Brasil foi calculado em relação aos 11 principais parceiros comerciais: MERCOSUL (3 países), União Européia (25 países), NAFTA (3 países), demais países da ALADI (7 países), China, Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Rússia, por biênio, atingindo, em média, 77% do comércio brasileiro, em 2005-2006. As estimativas de comércio intra-indústria foram feitas com base nos fluxos de comércio bilateral e agregados, no caso dos blocos econômicos.

As estimativas foram feitas para todos os bens da CUCI - quatro dígitos - e os dados foram obtidos da SECEX-MDIC.

A Tabela 13, na última linha, mostra que o índice de comércio intra-indústria total do Brasil aumentou entre os biênios 1989-1990 e 1997-1998, passando, respectivamente, de 9,1 para 14,9. Em 2001-2002, devido à recessão da economia argentina, caiu para 13,3, com uma pequena recuperação em 2005-2006, mas ainda inferior ao verificado em 1997-1998.

**Tabela 13**  
**Evolução do comércio intra-indústria: Brasil e principais parceiros comerciais - 1989-2006, períodos selecionados**

Pais/bloco	1989-1990	1993-1994	1997-1998	2001-2002	2005-2006
MERCOSUL	15,1	26,2	34,1	29,8	36,1
Argentina	21,5	33,0	40,0	33,9	40,4
Paraguai	1,7	1,1	3,6	3,9	3,7
Uruguai	11,5	13,9	16,4	18,3	15,4
UE	9,8	11,0	10,6	11,3	14,8
NAFTA	17,0	20,9	20,9	21,2	24,4
ALADI (outros)	1,9	3,3	4,8	5,4	3,3
China	3,4	4,1	4,7	5,5	3,7
Japão	0,9	1,7	3,6	5,5	6,0
Coréia do Sul	0,8	2,6	1,7	3,0	3,3
Taiwan	1,5	2,0	2,3	3,0	2,8
Rússia	0,0	0,5	0,1	0,1	0,1
Outros	1,4	2,2	3,1	3,2	2,6
<b>Total</b>	<b>9,1</b>	<b>12,6</b>	<b>14,9</b>	<b>13,3</b>	<b>13,7</b>

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Entre 1989-1990 e 2001-2002, o comércio intra-indústria do Brasil com seus principais parceiros comerciais aumentou, à exceção da Argentina. No entanto, em 2005-2006, a participação do comércio intra-indústria diminuiu em relação ao Paraguai, Uruguai, demais países da ALADI, China e Taiwan devido ao aumento importante ocorrido nos fluxos de comércio brasileiro do tipo inter-indústria.

Em relação ao comércio intra-indústria com o MERCOSUL, conforme esperado, o indicador da Argentina quase duplicou, passando de 21,5, em 1989-1990, para 40,4, em 2005-2006. Com o Paraguai, o aumento também foi substantivo, embora a parcela seja ainda pouco significativa. Quanto ao Uruguai, o índice de comércio intra-indústria elevou-se de 11,5, em 1989-1990, para 15,4, em 2005-2006.

Considerando a evolução do índice de comércio intra-indústria total brasileiro, por setor da CUCI, houve um aumento em todas as atividades ao longo do período analisado (Tabela 14). No entanto, é importante destacar que, na maioria dos setores, o índice máximo foi atingido em 1997-1998, à exceção de combustíveis e lubrificantes, produtos químicos e conexos e artigos manufaturados diversos. Provavelmente, a mudança do regime cambial brasileiro e a grave recessão econômica nos demais países do MERCOSUL geraram efeitos negativos sobre o comércio intra-indústria, que ainda não foram totalmente revertidos.

A Tabela 15 mostra a composição setorial do comércio intra-indústria com o MERCOSUL. Cabe mencionar que antes da formação do bloco já havia um comér-



**Tabela 14**  
**Evolução do comércio intra-indústria total do Brasil,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	0,8	2,0	2,4	1,9	1,6
Bebidas e fumo	0,9	4,8	5,8	1,9	1,9
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	2,1	2,1	4,9	4,5	3,4
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	2,1	10,6	6,0	6,3	8,8
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,4	0,7	2,4	1,8	1,4
Produtos químicos e conexos	20,6	20,1	19,3	19,1	21,3
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	6,9	8,4	13,0	12,3	12,5
Máquinas e material de transporte	20,6	24,4	25,3	21,5	23,8
Artigos manufaturados diversos	8,0	11,0	11,3	13,8	13,0
Mercadorias diversas	9,4	11,0	0,0	0,0	0,0
Total	9,1	12,6	14,9	13,3	13,7

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 15**  
**Evolução do comércio intra-indústria: Brasil e MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	1,8	5,9	5,8	5,6	6,3
Bebidas e fumo	9,1	4,5	7,3	10,1	11,7
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	4,9	7,2	9,3	11,7	13,2
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	9,2	21,8	3,9	14,1	34,2
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	2,0	2,0	7,0	9,7	7,8
Produtos químicos e conexos	38,2	33,2	43,8	44,6	46,1
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	14,5	15,3	28,6	28,8	29,8
Máquinas e material de transporte	29,8	50,2	58,1	50,4	47,6
Artigos manufaturados diversos	18,2	20,8	29,1	25,8	28,1
Mercadorias diversas					
Total	15,1	26,2	34,1	29,8	36,1

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

cio intra-indústria importante entre os países-membros, em setores produtores de manufaturados: produtos químicos e conexos (índice de 38,2) e máquinas e material de transporte (29,8). A comparação entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006 indica uma elevação desse tipo de comércio em todos os setores, com destaque para combustíveis e lubrificantes (de 9,2 para 34,2), artigos manufaturados, segundo matéria-prima (14,5 para 29,8), máquinas e material de transporte (29,8 para 47,6) e artigos manufaturados diversos (18,2 para 28,1).

## 5.2 Produtividade

Segundo o argumento estático tradicional, a liberalização das importações provoca uma realocação dos recursos segundo as vantagens comparativas, aumentando a eficiência produtiva e elevando o produto.

Além disso, a produtividade total dos fatores também é afetada favoravelmente, devido à possibilidade de importar bens de capital e insumos com tecnologia avançada a preços menores e à eliminação das firmas menos eficientes, resultante da maior competição externa.

No entanto, não há evidências empíricas que confirmem que a abertura comercial tem um impacto positivo sobre a produtividade. Segundo Pack (1988), a comparação entre as produtividades totais dos fatores do setor manufatureiro de países com diferentes regimes comerciais não revela diferenças sistemáticas, tanto em estudos *cross-section* como em séries de tempo para países específicos.

A seguir, serão apresentadas duas resenhas sucintas de estudos que procuram determinar se a abertura comercial nos anos 1990 contribuiu para o crescimento da produtividade da indústria brasileira.

Inicialmente, Ferreira e Rossi (2003) estimaram a produtividade total dos fatores<sup>42</sup> de 16 setores da indústria brasileira no período 1985-1997, com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física e Dados Gerais – do IBGE. A comparação entre as variações da produtividade e da tarifa revelou que os setores com maiores incrementos na produtividade foram aqueles que sofreram as maiores reduções tarifárias (Tabela 16).

Para testar esse resultado, os autores estimaram a taxa de crescimento anual da produtividade total dos fatores em função das reduções tarifárias, nominal e efetiva, controladas pelas características específicas de cada ativi-

---

42 Foi utilizada uma função *Cobb-Douglas* do produto em relação ao capital e ao trabalho.

**Tabela 16**  
**Taxa de crescimento anual da produtividade total dos fatores e tarifa nominal no Brasil, por setor (%)**

Setor industrial - IBGE	Tarifa nominal			Produtividade total dos fatores	
	1987	1990	1997	1985-1990	1991-1997
Minerais não-metálicos	98,7	24,5	7,3	- 3,03	3,22
Metalurgia e siderurgia	72,8	23,7	12,8	- 2,89	4,01
Máquinas e equipamentos	62,1	39,5	13,9	- 2,11	3,39
Eletrônica e equipamentos de comunicação	100,4	39,6	14,5	- 2,93	4,34
Automóveis, caminhões e ônibus	115,9	55,9	16,7	- 9,08	4,64
Papel e seus produtos	82,2	23,1	11,9	- 4,28	2,70
Borracha	101,7	49,6	12,8	- 4,56	1,63
Química	34,2	13,4	8,2	- 5,01	3,53
Farmacêutica	42,2	26,0	10,0	- 4,15	- 1,28
Perfumaria, sabões e velas	184,4	59,2	10,0	- 0,40	1,78
Material plástico	164,3	40,0	16,5	- 6,43	2,83
Têxtil	161,6	38,8	15,8	- 5,72	3,60
Vestuário e calçados	192,2	50,0	19,6	- 5,34	0,69
Produtos alimentares	84,2	27,4	12,1	- 3,26	2,78
Bebidas	183,3	75,1	14,5	- 1,10	2,68
Fumo	204,7	79,6	9,0	- 1,07	1,77
<b>Média</b>	<b>117,8</b>	<b>41,6</b>	<b>12,9</b>	<b>- 3,83</b>	<b>2,65</b>

Fonte: Ferreira e Rossi (2003, Tabela 3, p. 1.189)

dade (efeito fixo), pelos fatores macroeconômicos (*dummy* de tempo e taxa de inflação) e pela política de privatização ocorrida no mesmo período (exclusão dos setores de metalurgia e siderurgia e química). Concluíram que a redução tarifária no período contribuiu para o aumento de 8% a 12% na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores.

Schor (2006) avaliou o impacto da liberalização comercial sobre a produtividade setorial da indústria brasileira, considerando um modelo tipo Melitz, onde há grande heterogeneidade das firmas em uma mesma atividade. Nesse modelo, a redução tarifária eleva a produtividade do setor devido à maior concentração da produção nas empresas mais eficientes, decorrente da saída das demais firmas.

Inicialmente, Schor (2006) estimou a produtividade total dos fatores por firma<sup>43</sup>, com base nos dados da PIA/IBGE no período 1986-1998, à exceção de 1991, quando a coleta de dados não foi realizada. Em seguida, calculou a densidade de *Kernel*<sup>44</sup> da produtividade de cada setor e os quatro primeiros momentos: produtividade média, desvio-padrão e os coeficientes de assimetria de curtose. Essas medidas foram relacionadas à redução tarifária (tarifa nominal e efetiva), com a inclusão da variável tempo para controlar os efeitos macroeconômicos que poderiam influenciar a produtividade, do efeito-fixo para capturar as características específicas de cada atividade e do uso de variável instrumental<sup>45</sup> para evitar problemas de endogeneidade. Os resultados mostraram que somente o desvio-padrão foi influenciado negativamente pela redução tarifária. Portanto, apesar da redução da dispersão, como a redução tarifária não afetou a produtividade média, ao contrário do esperado, as firmas menos produtivas continuaram a produzir mesmo com a maior concorrência externa.

Para testar se o aumento da participação das firmas mais eficientes foi provocado pela liberalização comercial, a autora estimou a relação entre a participação setorial das firmas mais produtivas (maior do que 75º. percentil da distribuição setorial) e menos produtivas (menor do que o 25º. percentil da distribuição) com a redução da tarifa nominal e efetiva. Os resultados mostraram uma relação positiva para as mais produtivas e negativa para as demais.

Assim, as estimativas de Schor (2006) indicaram que a liberalização das importações no período 1986-1998 aumentou a produtividade total dos fatores em cada setor, mas que esse movimento foi devido ao aumento na parcela das firmas mais produtivas em cada setor, sem a saída das firmas menos eficientes. Esse resultado ressalta a importância de se considerar a heterogeneidade das firmas em cada setor da indústria brasileira para explicar a evolução da produtividade setorial e agregada.

### 5.3 Estrutura de salários

Dada a abundância relativa da mão-de-obra não-qualificada no Brasil, é usual esperar que a liberalização das importações aumente o salário relativo desses tra-

---

43 Calculada entre a produção observada e a produção estimada através de uma função tipo *Cobb-Douglas*, em que o produto da firma depende da quantidade de trabalho, na administração e na produção, da quantidade de matérias-primas e do estoque de capital.

44 A densidade de *Kernel* é estimada de forma semelhante a um histograma - número de observações por faixa de produtividade - com cada observação ponderada pela diferença da produtividade em relação à produtividade média da faixa.

45 A tarifa nominal de 1986 por setor é utilizada como instrumento devido a sua elevada correlação com as tarifas dos demais anos.

balhadores, o que é conhecido como Teorema de Stolper-Samuelson. Os trabalhos descritos a seguir procuraram testar essa hipótese.

Arbache e Corseuil (2004)<sup>46</sup> estimaram inicialmente o prêmio salarial, definido como o diferencial de salário de um setor em relação à média setorial, através de uma equação tradicional em que o salário-hora de cada trabalhador é estimado em função das suas características específicas, tais como o grau de escolaridade, a experiência no emprego, o gênero, a raça, o tipo de contrato de trabalho (com e sem carteira), a posição familiar (chefe ou não) e a localização geográfica (estado, área urbana ou rural e região metropolitana) e de uma variável binária (*dummy*) para cada um dos setores.

Esta última mede o prêmio salarial que corresponde à diferença percentual entre o salário médio de um setor em relação ao salário médio de todas as atividades, corrigido pelas características individuais dos trabalhadores, isto é, capta fatores específicos do setor na determinação dos salários, tais como a estrutura de mercado e o poder de barganha dos trabalhadores.

Os dados foram obtidos da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) efetuada pelo IBGE no período 1987-1998. As informações selecionadas correspondem aos trabalhadores entre 18 e 65 anos, com salário positivo no emprego principal.

Em seguida, foi estimada a influência da liberalização das importações sobre o prêmio salarial de cada setor, corrigida pelos fatores econômicos que variam ao longo dos anos, mas afetam igualmente todas as atividades (*dummy* de ano) e pelas características específicas de cada setor que não se alteram ao longo do tempo.

Como medida do grau de abertura comercial de cada setor foram utilizadas a tarifa legal, a tarifa efetiva, a penetração das importações (parcela das importações na oferta interna – valor da produção menos o valor da exportação mais o valor da importação) e a intensidade das exportações (valor das exportações sobre valor da produção).

Os resultados obtidos, contrários aos esperados, assinalaram uma relação inversa e significativa, embora de pequena magnitude, com as tarifas legais e efetivas. Além disso, a penetração das importações não apresentou efeito significativo. No entanto, a intensidade das exportações influenciou negativamente o prêmio salarial<sup>47</sup>.

---

46 Pavcnik e outros (2004) adotaram uma metodologia similar e chegaram às mesmas conclusões.

47 Para evitar problemas de endogeneidade entre salários e variáveis de fluxos de comércio, as estimativas foram refeitas utilizando-se como instrumento os preços industriais norte-americanos, mas os resultados não sofreram alterações importantes.

Assim, os autores concluíram que, no período 1987-1998, a liberalização comercial no Brasil não teve impactos significativos sobre a estrutura de salários de modo que a desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados não foi reduzida pela maior pressão decorrente da competição internacional.

Gonzaga, Menezes e Terra (2006), com base na PNAD-IBGE, no período 1981-2001, selecionaram os indivíduos com remuneração positiva (salário-hora) em sua atividade principal (emprego formal ou informal e por conta própria) no setor manufatureiro e calcularam para cada ano o diferencial de salários entre os trabalhadores classificados em dois grupos: qualificados, com pelo menos o grau secundário (11 anos de escolaridade) e não-qualificados.

Os resultados mostraram que esse diferencial de salário se manteve aproximadamente constante no período 1981-1988, mas caiu fortemente no período 1989-1995, quando as tarifas aduaneiras sofreram as maiores reduções. No período 1995-2001, a queda continuou, mas de forma bem menos acentuada.

Para avaliar o papel da liberalização comercial na diminuição do diferencial de salário entre trabalhadores qualificados e não-qualificados, os autores adotaram três passos iniciais.

Primeiro, foi estimada a relação entre a variação do preço relativo e a proporção do número de trabalhadores qualificados no total de trabalhadores, para 60 setores, no período 1988-1995. O resultado mostrou que os setores mais intensivos em mão-de-obra qualificada tiveram uma queda no preço relativo.

Segundo, foi verificado se as maiores reduções nas tarifas ajustadas pelo grau de penetração das importações<sup>48</sup> – quanto da variação da tarifa é repassado ao preço doméstico – ocorreram nos setores intensivos em trabalho qualificado. O resultado mostrou que os setores mais intensivos em trabalho qualificado sofreram maiores reduções tarifárias.

Terceiro, estimou-se uma relação positiva e significativa entre o preço relativo doméstico e as variações na tarifa ajustada pelo grau de penetração das importações, mantendo-se sob controle o preço internacional.

Finalmente, com base nos resultados obtidos, testou-se a hipótese de que as mudanças nos preços relativos decorrentes da redução das tarifas estariam associadas com o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados<sup>49</sup>. Os resultados mostraram que a liberalização das importações provocou uma queda nos salários relativos de 25,5%, conforme previsto pelo Teorema de *Stolper-Samuelson*.

---

48 Medida pela participação das importações na produção total em 1988.

49 Medido pela parcela dos gastos com os trabalhadores qualificados na despesa total com salários.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de liberalização unilateral das importações no Brasil teve um desempenho notável: as tarifas médias caíram de 57,5%, em 1987, para 13,5%, em 1993, e as restrições não-tarifárias foram praticamente eliminadas. A implementação da TEC do MERCOSUL, em 1995, gerou uma redução adicional, para 12% e manteve uma trajetória levemente decrescente, alcançando, a partir de 2004, 10,7%. As medidas de defesa comercial e de salvaguardas introduzidas no final dos anos 1980 pelo Brasil foram utilizadas de forma moderada, comparativamente às experiências de outros países, principalmente os desenvolvidos e alguns países em desenvolvimento, como a Índia e a China.

No entanto, a abertura comercial junto ao programa de privatização das empresas e o fim dos monopólios estatais – consideradas mudanças estruturais fundamentais de acordo com o Consenso de Washington –, não foram suficientes para conduzir a economia brasileira a uma trajetória de crescimento econômico sustentável, dada a variação anual média do PIB de 2,1%, no período 1990-2004.

Certamente, há outros fatores determinantes do crescimento econômico. No período 1990-1993, a liberalização das importações foi realizada junto com as medidas mal sucedidas de estabilização de preços. No período 1994-1998, a inflação foi controlada, mas as políticas de câmbio valorizado e de taxa de juros real elevada não contribuíram para propiciar um crescimento vigoroso da economia. Em 1999, após a mudança do regime cambial, a implementação bem sucedida de uma nova âncora para os preços – metas de inflação – e o ajuste fiscal geraram um ambiente favorável à ampliação do PIB, mas o resultado frustrou essas expectativas.

Nos anos 1990, as várias mudanças na estrutura das organizações governamentais de comércio exterior, apesar de algum retrocesso em relação à fase inicial, permitiram alcançar uma coordenação mais equilibrada na formulação da política comercial levando-se em conta a persistência de demandas protecionistas. Entretanto, entre 1996 e 2006, não foram registrados avanços no ambiente institucional considerados importantes para incentivar o aumento dos fluxos de comércio, de acordo com a metodologia adotada pelo Banco Mundial, eficiência do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle da corrupção. Além disso, os custos das atividades de comércio exterior no Brasil – que englobam o número de documentos, tempo de entrega da mercadoria e despesas por contêiner –, também calculados pelo Banco Mundial para 2006, são mais elevados tanto em relação aos países desenvolvidos (Alemanha e EUA) como em relação a diversos países em desenvolvimento (Chile, China, Coréia e Índia).

Outra forma de avaliar os impactos de uma abertura comercial consiste em analisar seus efeitos sobre a produtividade dos fatores e a distribuição de renda – queda no diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não qualifica-

dos. O trabalho de Ferreira e Rossi (2003) mostra que as reduções tarifárias contribuíram para um aumento entre 8% e 12% da produtividade total dos fatores da indústria brasileira no período 1985-1997. No entanto, Arbache e Corseuil (2004) e Gonzaga, Menezes Filho e Terra (2006) apresentam resultados contraditórios sobre o aumento do salário relativo do trabalho não-qualificado no Brasil.

Por último, a TEC, cuja implementação plena estava prevista para 2006, apresenta diversas “perfurações” que permitem aos países membros manterem tarifas nacionais diferenciadas. Entre estas, merecem destaque a tarifa de 0% para bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, aplicada pela Argentina, Paraguai e Uruguai, e os regimes especiais de importação, que propiciam aos importadores privilegiados uma tarifa substancialmente inferior.

Para o Brasil, a TEC vigente em 2006, apesar de apresentar variações elevadas entre setores, parece atender aos objetivos do governo quanto ao nível de proteção à indústria nacional, mantendo apenas 158 produtos nas listas de exceção, do total de 9.714 itens da NCM.

No entanto, para a vigência efetiva da TEC, fundamental para a consolidação do MERCOSUL, será necessária uma reforma tarifária que contemple, pelo menos, um acordo em torno de uma nova tarifa para bens de capital e produtos de informática e telecomunicações. Neste sentido, deveriam ser conciliadas a minimização dos custos do desvio de comércio e a adoção de um nível de proteção que permita uma produção regional desses bens. Além disso, deverão ocorrer uma harmonização dos regimes especiais de tributação nas importações e a elaboração de um regime único para a defesa comercial.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquino, A. (1978) Intra-industry trade and inter-industry specialization as concurrent sources of international trade in manufactures. **Review of World Economics**, vol. 114.
- Arbache, J. S. e Corseuil, C. H. (2004) Liberalização Comercial e Estruturas de Emprego e Salário. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 58, nº. 4, outubro/dezembro.
- Banco Mundial (2007) **The Worldwide Governance Indicators, 1996-2006**. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>)
- Banco Mundial (2008) **Doing Business** (<http://www.doingbusiness.org>)
- Butter, F. A. G. e Mosch, R. H. J. (2003) **Trade, Trust and Transaction Costs**. Tinbergen Institute Discussion Paper 082/3.
- CAMEX – Câmara de Comércio Exterior. Resoluções. [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)
- Castro, L. B. (2005a) Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República (1985-1989). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editora Campus.
- Castro, L. B. (2005b) Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editora Campus.
- Corden, W.M. (1971) **The theory of protection**. Oxford: Clarendon Press.
- Corden, W.M. (1974) **Trade policy and economic welfare**. Oxford: Clarendon Press, 1977.
- Dalston, C. O. (2005) **Exceções tarifárias: ex-tarifário do imposto de importação**. São Paulo, Lex Editora: Aduaneiras.
- Eaton, J., Kortum, S. (2001) **Trade in capital goods**. NBER, January (Working Paper, 8.070).
- Edições Aduaneiras. **Coletâneas das Leis do Comércio Exterior**. Diversos ano.
- Ferreira, P. C. e Rossi, J. L. (2003) New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth. **International Economic Review**, vol. 44, nº. 4, November.
- Franco, G. (1999) **O Desafio Brasileiro: Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda**. São Paulo, Editora 34 (Parte III).
- Giambiagi, F. (2005) Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editor Campus.
- Gonzaga, G., Menezes Filho, N. e Terra, C. (2006) Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil. **Journal of International Economics**, vol. 68, nº. 2, March.

- Greif, A. (1992) Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution. **American Economic Review**, vol. 82, nº. 2, May.
- Greenaway, D. e Milner, C. (2004) **What Have We Learned from a Generation's Research on Intra-Industry Trade?** Research Paper Series 44. Leverhulme Centre for Research on Globalization and Economic Policy. Nottingham University.
- Grubel, H. e Lloyd, P. J. (1975) **Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products**. London, Macmillan.
- Hsieh, C. (2000) Coments. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. In: RODRIGUEZ, F., RODRIK, D. **NBER Macroeconomics Annual**.
- Jones, C. I. (1994) Economic growth and the relative price of capital. **Journal of Monetary Economics**, v. 34.
- Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M. (2006) **Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005**. World Bank, September.
- Kume, H. (1988) A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação de uma política tarifária. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, vol. 3, n. 15, janeiro-fevereiro.
- Kume, H. (1998) A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. In: IPEA. (organizador). **A Economia Brasileira em Perspectiva - 1998**. Rio de Janeiro.
- Kume, H., Piani, G. e Souza, C. (2003) A Política Brasileira de Importação no Período 1987-98: Descrição e Avaliação. In: C.H. Corseuil y H. Kume (eds.). **A Abertura Comercial nos Anos 1990 – Impactos sobre Emprego e Salários**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, e IPEA.
- Long, J. B., Summers, L. H. (1991) Equipment investment and economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, May.
- North, D. (1991) Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, nº. 1, Winter 1991.
- Pack, H. (1988) Industrialization and Trade. H. Chenery e T. N. Srinivasan (eds.) **Handbook of Development Economics**. New York: North Holland, 1988.
- Panagariya, A., Rodrik, D. (1991) **Political-economy arguments for a uniform tariff**. NBER, March (Working Paper, 3.661).
- Pavcnik, N. et. alli. (2004) Trade Liberalization and Industry Wage Structure: Evidence from Brazil. **World Bank Economic Review**, vol. 18, nº. 3.
- Piani, G. e Miranda, P. (2006) **Regimes especiais de importação e “ex-tarifários”: o caso do Brasil**. Texto para Discussão no. 1249. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro.
- Pinheiro, A. C. (1996) Impactos microeconômicos da privatização. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 26, nº. 3, dezembro.
- Rodrik, D. (2007) **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**. Princenton University Pres.

Schor, A. (2004) **Heterogeneous Productivity Responde to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms**. NBER Working Papers 10544. Cambridge, June.

SECEX/MIDC. **Relatório DECOM**, diversos anos ([www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)).



