

# O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos?\*

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO\*\*  
GUILHERME BACHA DE ALMEIDA\*\*\*

*O objetivo deste trabalho é identificar padrões setoriais na proteção à indústria brasileira durante o período 1958/93. Verifica-se que a ordenação setorial da proteção permaneceu relativamente estável, especialmente no que tange à tarifa legal. Ainda assim, observa-se uma mudança no padrão de proteção a partir da reforma de junho de 1988. Até então, os setores não-intensivos em tecnologia, com relação CIF/FOB das importações mais alta, e com relação capital/trabalho, produtividade da mão-de-obra, salários, concentração industrial e escala eficiente mínima baixas eram mais protegidos. Em todo o período, os setores mais rentáveis e com maior participação de empresas privadas de capital nacional usufruíram de maiores barreiras contra as importações. Desde o segundo semestre de 1988, contudo, a dispersão setorial da proteção caiu, descontinuando a vantagem de que gozavam esses setores.*

## 1 - Introdução

A importância das barreiras à importação na estratégia de desenvolvimento do Brasil e a riqueza da sua dinâmica motivaram um grande número de estudos sobre o assunto. Contudo, a despeito da extensão da literatura sobre o tema, um aspecto tem merecido pouca atenção dos pesquisadores: o padrão setorial da proteção na fronteira à indústria doméstica, em termos de sua consistência temporal e das características dos setores mais protegidos.<sup>1</sup> Este artigo analisa esta questão. Em particular, procura-se avaliar se e como o processo de liberalização do período 1988/93 alterou os padrões de proteção que caracterizaram a política comercial brasileira no pós-guerra. A Seção 2 descreve as principais fases da política de proteção à indústria nacional e as medidas de proteção utilizadas no trabalho. A Seção 3 identifica padrões na proteção setorial e analisa as mudanças observadas a partir das reformas de 1988/93. A Seção 4 é dedicada às conclusões.

---

\* Os autores agradecem o apoio computacional de Carmen Falcão Argolo, os comentários de Honório Kume e a assistência de pesquisa de Cláudia Passos e Maria Elisa do Couto. Armando Castelar Pinheiro agradece o apoio financeiro do CNPq.

\*\* Do BNDES e da FEA/UFRJ.

\*\*\*Do BNB.

1 Duas exceções importantes são os trabalhos de Braga, Santiago e Ferro (1988) e Kume (1990).

## 2 - A proteção à indústria no pós-guerra

### 2.1 - Principais fases

A política comercial brasileira deu uma guinada, em 1947, com a exaustão das reservas acumuladas durante a II Grande Guerra. Teve início, então, um período de taxas de câmbio múltiplas e de controles quantitativos das importações que mais tarde viria a dar suporte à estratégia de substituição de importações. Em 1957, no bojo de um programa de estabilização negociado com o FMI, o Brasil unificou a taxa de câmbio e implantou uma nova estrutura tarifária. A Reforma de 1957 introduziu a tarifa *ad valorem*, criou a Comissão de Política Aduaneira (CPA), ativou a Lei do Similar Nacional e deu poderes discricionários à Cacex e ao CDI no controle dos volumes e das condições em que se processavam as compras no exterior. A nova estrutura tarifária continuou a favorecer a importação de bens intermediários e de capital que não concorriam com a produção interna (tarifas entre 0 e 50%) e a prejudicar as importações de bens com produção doméstica (tarifas entre 50 e 150%). Alguns bens de consumo de luxo foram classificados em uma “categoria especial” e taxados em mais de 200%.

Após a Revolução de Março de 1964, e até 1967, as importações foram liberalizadas. Os depósitos prévios até então requeridos foram suspensos; as sobretaxas cambiais pagas nas importações gerais foram eliminadas, enquanto as aplicáveis às importações especiais eram reduzidas de mais de 260% em 1964 para 96% em 1966; a categoria especial foi extinta em março de 1967; a taxa de câmbio valorizou-se em cerca de 20% no período; e em março de 1967 promoveu-se uma revisão tarifária com substancial redução de alíquotas (para os manufaturados, a alíquota média caiu praticamente à metade). De acordo com Fishlow (1975), contudo, apesar da dimensão destas reformas, o seu impacto foi pequeno: primeiro, porque, na sua maior parte, a redução de alíquotas apenas diminuiu a redundância tarifária na categoria especial; e, segundo, porque as principais importações sempre estiveram isentas das sobretaxas e depósitos prévios [ver também Coes (1988)].

A deterioração da balança comercial em 1967 e as pressões dos setores mais afetados pela reforma tarifária levaram à reversão parcial do processo de liberalização experimentado nos anos anteriores. Em maio de 1968 foram restabelecidos os depósitos prévios para produtos com alíquotas superiores a 50% e em dezembro as tarifas foram elevadas. A revisão tarifária afetou pouco os bens intermediários e de capital, incidindo principalmente sobre os bens de consumo: todos os produtos anteriormente na categoria especial tiveram suas tarifas elevadas em 100 pontos percentuais. Simultaneamente, a CPA elevou os preços mínimos de avaliação para fins fiscais.

Como resposta ao primeiro choque do petróleo e ao surto de importações especulativas que teve lugar em 1974/75, e em consonância com o objetivo de aprofundar o processo de substituição de importações, o governo elevou as tarifas e criou uma série de barreiras não-tarifárias (BNTs). Neste período foi instituído o Anexo C, estabelecidos depósitos prévios para importações, impostas restrições à concessão de reduções tarifárias para programas de investimento industrial e tornados mais rigorosos os exames de

similar nacional. Sobretaxas de 30 ou 100%, conforme o produto, foram instituídas em 1974/75 sobre 40% dos itens da Tarifa Aduaneira Brasileira (TAB). Essas sobretaxas mantiveram-se, através de inúmeras prorrogações, até o final de 1984 [ver Moreira e Araújo (1984)].

No período 1981/87, a política comercial subordinou-se inteiramente aos objetivos macroeconômicos de superação da crise cambial. Com isso, aumentou o número de produtos com importação proibida e estabeleceram-se a necessidade de financiamento externo das importações e os programas anuais de importação por empresa. Com o incremento das restrições quantitativas e do poder discricionário na sua aplicação, estas passam a ser utilizadas como instrumento de estímulo às exportações. A política de importações se caracterizou nesse período também pela presença generalizada de tarifas redundantes, pela relevância dos regimes especiais e pela preferência pelos controles administrativos [ver Braga e Tyler (1990) e Kume (1990)].

Em 1987 foi esboçada, e em 1988 implementada, a primeira reforma liberalizante desde 1967. O objetivo declarado da reforma era reduzir a redundância da estrutura tarifária, deixando-a mais transparente. As metas pretendidas pela CPA não foram plenamente alcançadas, o que motivou novas reduções de alíquotas [Lemme (1989)]. A nova estrutura tarifária entrou em vigor em setembro de 1989, mantendo a tarifa modal em 40%, mas reduzindo a média aritmética da TAB de 44% (no primeiro semestre de 1989) para 35% e aumentando a proporção de itens com alíquota igual ou inferior a 40% de 50% para 80%. As tarifas de setores básicos foram as mais visadas, com o objetivo de reduzir os custos de produção.

Com a posse do Governo Collor, em março de 1990, foi iniciado um amplo programa de liberalização comercial, compreendendo: *a*) a eliminação, em julho daquele ano, da lista de aproximadamente mil itens cuja importação estava suspensa (Anexo C) e dos programas anuais de importação por firmas; *b*) a redução e a uniformização das alíquotas do imposto de importação, anunciadas em janeiro de 1991, através de um cronograma a ser seguido no período 1991/94;<sup>2</sup> e *c*) a extinção dos regimes especiais de importação, com exceção do sistema *drawback*, dos mecanismos da Zona Franca de Manaus, para importações efetuadas sob acordo internacional (Aladi e Gatt) e outros de menor importância, tais como as compras das universidades e as aquisições da administração direta. A reforma vinculou a proteção à indústria brasileira à taxa de câmbio e às tarifas de importação, reduzindo a importância das BNTs e dos regimes especiais de importação.

2 Em fevereiro de 1992, como parte da Política Ativa de Comércio Exterior, o governo antecipou em seis meses o cronograma de reduções tarifárias (Portaria MEFP nº 131), como segue:

*Estrutura tarifária —1991/93*

	1990	Jan.1991	Jan.1992	Out.1992	Jul.1993
Média	32,2	25,3	21,2	17,1	14,2
Moda	40,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Desvio padrão	19,6	17,4	14,2	10,7	7,9

FONTE: CTT/MEFP.

A mudança da proteção nominal foi estruturada de forma a concentrar nos bens intermediários e de capital as reduções mais fortes dos dois primeiros anos, com menor impacto sobre os bens de consumo [ver Fritsch e Franco (1991), Oliveira (1992) e Kume e Piani (1991)].

## 2.2 - Principais medidas

Quatro medidas de proteção são consideradas neste trabalho: a tarifa nominal, a taxa de proteção efetiva, a proteção implícita e as BNTs. A primeira é simplesmente a alíquota legal do imposto de importação. O conceito de proteção efetiva reconhece que a rentabilidade de uma atividade produtiva pode ser alterada não apenas por medidas que afetem os preços do produto final, como também o custo dos insumos utilizados na sua fabricação. A tarifa implícita é derivada da razão de preços internos e externos para um mesmo produto. Sua utilidade reside no fato de que, como as tarifas legais foram durante muito tempo redundantes, estas ficavam descaracterizadas como medidas de competitividade ou como instrumento de aferição do estímulo relativo à produção doméstica nos diversos setores da economia. As BNTs são definidas como qualquer medida governamental que, não sendo tarifa, tenha por efeito reduzir o fluxo de importações.

A suspensão da emissão de guias de importação (Anexo C) foi o principal instrumento não-tarifário da década de 80: em 1980, representou cerca de 62,3% do total das BNTs na indústria de transformação, proporção que subiu para 84,1% em 1984 [Guimarães (1985)]. Criada com caráter temporário em 1975, como parte da política de ajuste ao primeiro choque do petróleo e como reação ao surto de importações especulativas que teve lugar em 1974/75, a suspensão das guias de importação para certos produtos vigorou até 15 de março de 1990. Inicialmente voltado para o controle das importações do setor público, posteriormente o Anexo C estendeu-se ao setor privado através do Comunicado 543 (6.2.76). Por deliberação do Concex, a Cacex podia não apenas indicar as mercadorias sujeitas a suspensão, mas também indeferir as importações de produtos, mesmo que não estivessem no Anexo C. Por outro lado, embora cobrisse uma vasta lista de produtos, a suspensão não era aplicada, por exemplo, quando as importações eram realizadas sob regime de *drawback*.

A partir de uma relação de comunicados Cacex que modificaram o Anexo C, se montou um indicador de abrangência semestral para a década de 80 que apresenta o percentual de itens TAB presentes no Anexo C em duas datas específicas: 1º de julho e 31 de dezembro. O período coberto é de 1980 a 1989. A Tabela 1 mostra que a cobertura do Anexo C variou durante os anos 80 em função da evolução do balanço de pagamentos. Quando este se apresentou mais vulnerável, a suspensão de guias de importação foi automática. Assim, a proporção dos itens no Anexo C cresceu no período 1980/83, como reação aos elevados déficits em conta corrente em 1979/82, diminuiu em 1984/86, conforme esses déficits se atenuavam em 1983/85, subiu em 1987, em resposta ao déficit de 1986, caindo depois até desaparecer conforme as contas externas melhoravam. Uma história semelhante pode ser contada relacionando o indicador de abrangência e os termos

TABELA 1

*Abrangência do Anexo C e dados do setor externo*

Ano	Proporção dos produtos no Anexo C	Setor externo (US\$ bilhões)		Termos de troca		Quantum importado	
		Saldo comerc.	Saldo corrente	Total	Excl. petr. e deriv.	Excl. petr. e deriv.	Bens de consumo
74		-4,6	-7,1	125,7	107,7	122,1	148,0
75		-3,5	-6,7	123,6	105,5	111,7	124,2
76		-2,3	-6,0	135,0	114,6	100,4	127,9
77		0,1	-4,0	157,4	133,3	88,5	129,0
78		-1,0	6,9	134,5	110,0	91,1	142,4
79		-2,9	-10,7	124,8	108,7	100,8	174,1
80	19,8	-2,9	-12,8	100,0	100,0	100,0	100,0
81	25,1	1,2	-11,7	86,6	93,6	83,0	74,5
82	30,6	0,8	-16,3	86,1	93,2	73,9	100,1
83	40,0	6,5	-6,8	87,4	92,1	61,1	77,9
84	25,3	13,1	0,1	91,9	95,0	60,2	58,8
85	17,3	12,5	-0,2	85,7	85,7	61,8	71,0
86	17,3	6,8	-5,3	109,3	85,5	88,5	224,9
87	29,6	9,6	-1,4	99,0	81,5	84,7	135,5
88	15,3	17,7	4,2	109,8	83,2	80,5	91,5
89	8,7	14,4	1,0	117,2	93,7	116,9	265,3
90		11,0		114,8	100,5	143,1	332,5
91				125,2	109,5	157,2	379,1

FONTES: Boletim do Banco Central e Pinheiro (1993).

de troca. Finalmente, fica clara também a importância do Anexo C no controle das importações de bens de consumo, neste caso com a defasagem funcionando ao contrário: as importações sobem e descem um ano após a redução ou expansão da proporção de itens no Anexo.

### 2.3 - Estabilidade temporal e consistência interna da proteção

O exame da estabilidade temporal das medidas de proteção, feito através de correlações ano a ano de cada uma, permite perceber até que ponto houve constância nas prioridades setoriais. A consistência interna da proteção, por sua vez, avaliada através de correlações entre as diferentes medidas (legal, diferencial de preços, efetiva e não-tarifária) em um mesmo período indica o grau de articulação da estrutura de proteção como um todo.<sup>3</sup>

A proteção nominal legal permaneceu bastante estável ao longo de todo o período 1966/93. Os resultados da Tabela 2 mostram que os 91 coeficientes de correlação de Spearman obtidos para os pares de anos com informações disponíveis são altos e

TABELA 2

*Coefficientes de correlação de Spearman para a proteção nominal legal em vários anos*

	1966	1967	1973	1975	1980	1985	1988a	1988b	1989	1990	1991	1992a	1992b
1967	0,89												
1973	0,63	0,50											
1975	0,84	0,73	0,77										
1980	0,77	0,58	0,87	0,90									
1985	0,85	0,77	0,80	0,97	0,89								
1988a	0,84	0,77	0,79	0,91	0,86	0,96							
1988b	0,70	0,70	0,53	0,75	0,61	0,79	0,85						
1989	0,73	0,71	0,55	0,76	0,63	0,80	0,84	0,95					
1990	0,68	0,60	0,49	0,71	0,57	0,77	0,83	0,95	0,86				
1991	0,72	0,64	0,53	0,73	0,58	0,78	0,85	0,95	0,92	0,94			
1992a	0,71	0,58	0,54	0,74	0,59	0,78	0,86	0,94	0,91	0,94	0,96		
1992b	0,71	0,62	0,52	0,70	0,56	0,77	0,85	0,93	0,89	0,94	0,95	0,98	
1993	0,64	0,48	0,39	0,65	0,49	0,69	0,78	0,80	0,73	0,85	0,83	0,88	0,91

NOTAS: 1) 1988a e b referem-se às tarifas pré- e pós-reforma. 1992 a e b referem-se a janeiro e outubro de 1992.

2) Todos os coeficientes mostraram-se significativos ao nível de 1%, exceto as correlações de 1967 e 1980 com 1993, e de 1973 com 1967, 1990, 1991, outubro de 1992 e 1993. Todas estas, contudo, têm *p-values* inferiores a 3%, exceto a última, que apresentou *p-value* de 7%.

3 A evolução das várias medidas de proteção em nível setorial no período 1958/93 é apresentada em Pinheiro e Almeida (1994).

estatisticamente significativos aos níveis usuais. O coeficiente de correlação de 0,64 entre as ordenações de 1966 e 1993 revela uma notável constância na seleção de setores prioritários. Além disso, apenas em 1993 parece haver uma alteração mais significativa de ordenação em relação à estrutura lançada com a reforma de junho de 1988. Ou seja, o processo de liberalização comercial dos últimos anos reduziu o nível e as dispersões tarifárias, mas não alterou substancialmente as prioridades setoriais prevaletentes há pelo menos 27 anos.

A estabilidade das taxas de proteção efetiva pode ser avaliada na Tabela 3. Neste caso há sinal de ordenações diferenciadas ao longo do tempo, com uma quebra na década de 80 e uma retomada em 1991. A razão para isso é, porém, antes metodológica do que factual: as estimativas para a década passada utilizam a tarifa implícita e não a nominal como os demais estudos. De fato, as diversas medidas para a década de 80 mostram-se consistentes entre si. Feita esta ressalva, fica claro que, apesar de menos estável do que

TABELA 3

*Coefficientes de correlação de Spearman para a proteção efetiva em vários anos*

	1958	1963	1966	1967	1973a	1973b	1975	1980	1985a	1985b	1991	1992a	1992b	
1963		0,98 <sup>a</sup>												
1966		0,98 <sup>a</sup>	0,97 <sup>a</sup>											
1967		0,85 <sup>a</sup>	0,78 <sup>a</sup>	0,85 <sup>a</sup>										
1973a		0,73 <sup>a</sup>	0,69 <sup>a</sup>	0,76 <sup>a</sup>	0,77 <sup>a</sup>									
1973b		0,43 <sup>c</sup>	0,40 <sup>c</sup>	0,50 <sup>b</sup>	0,58 <sup>a</sup>	0,39 <sup>c</sup>								
1975		0,53 <sup>b</sup>	0,46 <sup>b</sup>	0,57 <sup>a</sup>	0,72 <sup>a</sup>	0,51 <sup>b</sup>	0,92 <sup>a</sup>							
1980		0,15	0,16	0,16	0,20	0,21	0,41 <sup>c</sup>	0,26						
1985a		0,12	0,14	0,17	0,21	0,02	0,42 <sup>c</sup>	0,32	0,81 <sup>a</sup>					
1985b		0,13	0,15	0,13	0,18	0,20	0,37	0,22	1,00 <sup>a</sup>	0,79 <sup>a</sup>				
1991		0,50 <sup>b</sup>	0,44 <sup>b</sup>	0,56 <sup>a</sup>	0,59 <sup>a</sup>	0,53	0,37 <sup>c</sup>	0,41 <sup>c</sup>	0,16	0,26 <sup>b</sup>	0,13			
1992a		0,46 <sup>b</sup>	0,41 <sup>c</sup>	0,54 <sup>b</sup>	0,55 <sup>a</sup>	0,52 <sup>b</sup>	0,31	0,35	0,17	0,26 <sup>b</sup>	0,13	0,99 <sup>a</sup>		
1992b		0,46 <sup>b</sup>	0,41 <sup>c</sup>	0,52 <sup>b</sup>	0,53 <sup>b</sup>	0,50 <sup>b</sup>	0,24	0,31	0,12	0,20	0,09	0,97 <sup>a</sup>	0,98 <sup>a</sup>	
1993		0,36 <sup>c</sup>	0,33	0,47 <sup>b</sup>	0,42 <sup>c</sup>	0,43 <sup>b</sup>	0,34	0,37	0,07	0,16	0,05	0,80 <sup>a</sup>	0,81 <sup>a</sup>	0,82 <sup>a</sup>

NOTA: a, b e c indicam coeficientes estatisticamente significativos a 1, 5 e 10%, respectivamente.

para a proteção nominal, a ordenação das taxas de proteção efetiva permaneceu relativamente constante.<sup>4</sup>

O diferencial de preços externos e domésticos também apresentou aderência nas comparações entre 1980 e 1985: os coeficientes de correlação de Spearman entre os dados de 1980 e as estimativas de Braga, Santiago e Ferro (1988) e Kume (1990) para 1985 são 0,56 e 0,49, com *p-values* de 0,007 e 0,020, respectivamente. A correlação entre as duas medidas para 1985 é 0,95, significativa a 0,01%.

A fraca vinculação das BNTs com a política industrial na década de 80 pode ser avaliada pela sua frágil consistência temporal. O coeficiente de correlação entre os resultados para 1980 e 1989 é de 0,54, significativo a 1%. Todas as demais correlações são negativas, ainda que não significativas. Aparentemente, a ordenação da proteção não-tarifária de 1980 foi rompida em 1984, sendo parcialmente retomada em 1989.

A comparação entre as taxas efetiva e legal revela uma substancial consistência interna da proteção (Tabela 4). Os baixos coeficientes de correlação para 1980 e 1985 refletem a diferença de metodologias, como apontado anteriormente. De fato, as proteções implícita e efetiva para esses anos são positiva e significativamente correlacionadas. Assim, os setores que gozaram de maiores tarifas legais também tiveram maior proteção efetiva. Por sua vez, as tarifas legais e as BNTs tiveram associação negativa, não-significativa, em 1975 (quando estas eram pouco importantes), e positiva e significativa em 1980 e 1989, confirmando a ênfase na proteção de um conjunto determinado de setores.

### 3 - Padrões de proteção

Na seção anterior mostrou-se que a política comercial manteve um padrão de proteção relativamente estável nas últimas décadas, privilegiando determinados setores a maior parte do tempo. O objetivo desta seção é identificar quais as características mais notáveis desses setores. Dois procedimentos são utilizados. O primeiro consiste em correlacionar os valores médios nos períodos pré e pós-1988 das diversas medidas de proteção com os de algumas variáveis selecionadas.<sup>5</sup> A utilização de médias tem, obviamente, o inconveniente de deixar de lado parte da informação contida na dinâmica da proteção. A opção pelo coeficiente de correlação de Spearman, por outro lado, implica a perda da informação contida na cardinalidade da proteção. Para suprir estas lacunas, se calculam os valores médios anuais de cada medida de proteção, dividindo os setores de acordo com suas características (*e.g.*, setores com baixos e altos salários, muito e pouco concentrados etc.). A análise a seguir começa por este segundo procedimento.

---

4 De fato, a observância de alguma estabilidade na estrutura de proteção efetiva é em si notável. Primeiro, pelos diversos problemas de cálculo, como o uso de matrizes insumo-produto defasadas, principalmente em períodos mais recentes. Segundo, porque não é claro que no passado mais distante houvesse, aqui ou no resto do mundo em desenvolvimento, uma noção clara de qual o impacto da política tarifária sobre a proteção efetiva de cada setor [ver Balassa *et alii* (1971)].

5 Vale aqui a observação de Braga, Santiago e Ferro (1988, p. 41): "As diferentes dimensões temporais das variáveis não invalidam o exercício, uma vez que, em sua maioria, representam características estruturais (da economia), as quais tendem a se manter razoavelmente estáveis por um certo período de tempo".



TABELA 4

*Coefficientes de correlação de Spearman entre diferentes medidas de proteção*

Ano	Legal x efetiva	Legal x implícita	Legal x BNTs	Efetiva x implícita	Efetiva x BNTs	Implícita x BNTs
1966	0,76 <sup>a</sup>					
1967	0,43 <sup>b</sup>					
1973a	0,95 <sup>a</sup>					
1973b	0,37 <sup>c</sup>					
1975	0,60 <sup>a</sup>		-0,42 <sup>b</sup>		0,02	
1980	0,16	-0,20	0,58 <sup>a</sup>	0,49 <sup>b</sup>	0,06	-0,17
1985a	0,24	0,27		0,81 <sup>a</sup>		
1985b	0,14	0,30		0,80 <sup>a</sup>		
1989			0,50 <sup>b</sup>			
1990						
1991	0,96 <sup>a</sup>					
Jan. 1992	0,97 <sup>a</sup>					
Out. 1992	0,96 <sup>a</sup>					
1993	0,87 <sup>a</sup>					

NOTA: a, b e c indicam coeficientes estatisticamente significativos a 1, 5 e 10%, respectivamente.

As variáveis utilizadas foram selecionadas em grande medida em função da disponibilidade de dados. O objetivo é identificar fatos estilizados sobre as barreiras à importação. Não há, portanto, um modelo teórico por trás da análise aqui empreendida. Não obstante, é possível utilizar os resultados obtidos para avaliar em que medida a chamada teoria da proteção endógena (TPE) explica os padrões observados.

A TPE baseia-se no princípio de que a relação entre importações e proteção é bidirecional. Em particular, ela parte da premissa de que, em resposta a um aumento das importações, os produtores domésticos intensificam sua atividade lobista, demandando maior proteção. Assim, o nível de proteção não seria exógeno, já que maiores níveis de penetração das importações conduzem a maior proteção.<sup>6</sup> A simultaneidade entre as duas

<sup>6</sup> Trefler (1993) e Richardson (1993) trazem outras considerações sobre a teoria da proteção endógena.

variáveis tem importantes implicações para a estimação de equações de demanda por importações [ver Treffer (1993)]. Para este trabalho, porém, a TPE interessa mais pelo que ela sugere em termos das características dos setores que devem ser mais ou menos protegidos pela política comercial.

Segundo a TPE, a proteção é demandada por grupos de interesse que ponderam racionalmente os custos e benefícios de pleiteá-la e é ofertada por políticos que buscam atender seus próprios objetivos.<sup>7</sup> De acordo com este raciocínio, em que o custo de coordenar um *lobby* é alto, o nível de proteção deve ser baixo e vice-versa. Por exemplo, em setores industrialmente concentrados, como o custo de coordenar um *lobby* é menor, o nível de proteção deve ser mais alto. Do lado do fator trabalho, a TPE prevê que altas taxas de sindicalização conduzem a elevados níveis de proteção. Por outro lado, em setores com grande número de empresas ou trabalhadores o problema do *free-rider* fica mais importante, encarecendo a organização do *lobby*, o que deve se refletir em menor proteção.

Um primeiro conjunto de variáveis analisadas na Tabela 5 diz respeito ao uso de fatores de produção. Os resultados mostram que, até a reforma de 1988, os setores com relação capital/trabalho e produtividade da mão-de-obra baixas gozavam de proteções nominal e efetiva mais elevadas. Além disso, durante toda a década de 80, as BNTs também foram mais elevadas para estes mesmos setores. Esta situação se inverte a partir de 1988, ainda que a discrepância entre os grupos tenha caído bastante. Note-se, ainda, que, enquanto os setores intensivos em capital e com mão-de-obra mais produtiva aumentaram sua competitividade de 1980 para 1985, esta caiu para o grupo de setores mais protegidos.

Um segundo conjunto de variáveis mede a remuneração dos fatores de produção. A proteção nominal legal foi em todos os períodos mais elevada em média para os setores com maior rentabilidade do patrimônio líquido. O mesmo não se observa para a taxa de proteção efetiva, a não ser a partir de 1991, quando também os setores mais rentáveis passam a ser os mais protegidos. Quanto às BNTs, estas parecem ter sido bastante semelhantes para setores mais e menos rentáveis. O padrão observado para os salários médios é o mesmo que para a produtividade do trabalho: mais elevada para setores com baixos salários até 1988 e para altos salários desde então. Estes resultados sugerem que a reforma comercial dos últimos anos reservou a maior proteção para os setores com maior valor adicionado.

A variável prêmio de salário mede o diferencial interindustrial de salários não explicado por diferenças de qualificação da mão-de-obra. Os resultados da Tabela 5 mostram que setores com prêmios mais elevados eram menos protegidos até a reforma de 1988, quando passam a gozar de proteção relativamente mais elevada. Quanto às BNTs, observa-se que, até sua extinção, estas tenderam a privilegiar setores com salários e prêmios salariais baixos. Este padrão parece contrariar a hipótese de Lawrence Katz e Lawrence Summers, de que estes prêmios salariais são uma parcela extraída pelos trabalhadores das rendas não-competitivas obtidas por determinados setores [ver Pinhei-

---

<sup>7</sup> Em alguns países, como o Brasil, o *lobby* protecionista é por vezes encampado por segmentos da burocracia pública.

TABELA 5  
*Proteção para grupos de setores*

	Intens. fatores			Rentabilidade do patrimônio líquido			Salário médio			Prêmios de salário industrial			Concentração industrial			Escala eficiente mínima			Participação São Paulo			Participação MNCs			Custo de transporte			Veloc.			Pesquisa CNI											
	Y/L	K/L		A	B	A	A	B	A	A	B	A	B	A	A	B	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A								
<i>Proteção nominal legal</i>																																										
1966	109,2	104,1	112,0	114,2	98,6	123,6	123,4	101,2	123,4	82,9	135,1	107,8	138,3	109,0	128,6	99,8	125,3	90,4	105,4	107,0	96,8	83,1	87,6	84,1	106,4	86,4																
1967	57,7	51,8	59,7	54,7	57,9	59,7	61,4	55,9	61,4	51,1	65,4	55,4	65,4	57,8	64,3	53,9	59,7	49,6	54,6	56,4	53,8	52,3	50,3	49,1	53,1	52,4																
1973	62,2	53,1	61,1	63,7	56,0	67,1	79,1	50,4	79,1	47,6	74,9	58,1	74,3	54,9	80,2	45,9	72,2	42,8	61,8	61,3	64,3	46,3	57,8	41,5	55,1	46,1																
1975	118,9	94,3	123,6	103,6	94,9	119,3	130,9	91,6	130,9	75,1	136,2	100,4	145,6	100,2	128,9	96,0	125,4	81,8	111,5	107,5	106,7	76,5	94,7	88,3	110,0	88,3																
1980	130,2	100,7	127,9	108,6	97,5	133,8	136,4	93,6	136,4	78,7	139,0	108,4	148,3	109,7	136,6	100,4	139,8	84,3	111,8	120,7	114,3	85,6	104,3	101,9	114,9	86,8																
1985	121,8	102,3	126,0	111,5	94,7	127,1	131,5	102,0	131,5	83,4	137,0	109,6	146,1	109,4	133,4	99,1	127,8	88,6	117,7	108,0	109,1	80,9	95,4	88,9	109,5	89,6																
1988a	65,1	60,3	65,8	62,8	54,8	65,5	67,3	61,7	67,3	54,1	68,4	64,3	70,8	64,2	65,7	61,2	69,6	50,5	65,1	60,9	63,6	53,0	59,4	52,9	62,6	56,1																
1988b	40,7	44,9	42,5	47,4	39,0	46,5	40,7	49,2	40,7	43,5	42,3	47,8	44,8	47,3	46,6	44,5	42,5	39,7	47,7	38,1	39,7	37,5	36,1	36,4	44,2	41,8																
1989	46,3	49,6	48,8	51,9	46,5	52,9	48,8	53,2	48,8	47,2	51,1	52,5	53,8	51,9	52,9	49,5	47,9	43,4	53,3	42,3	44,7	44,9	41,5	41,7	51,3	44,7																
1990	33,4	38,7	35,6	42,6	28,6	42,8	34,1	42,9	34,1	37,1	36,5	43,2	36,4	42,7	39,9	37,1	38,6	33,9	40,1	34,0	30,6	31,3	28,6	29,1	33,2	34,1																
1991	25,6	31,0	28,0	34,3	24,0	33,7	27,8	34,6	27,8	30,3	29,5	34,4	31,9	33,5	32,0	29,3	30,1	27,3	32,9	25,5	23,5	24,9	21,2	23,6	26,7	24,8																
Jan.92	21,1	24,8	23,1	27,4	19,8	27,0	22,8	27,8	22,8	24,9	24,1	27,6	26,2	26,8	26,1	24,5	24,7	21,7	27,9	20,9	19,2	19,5	17,1	19,1	21,9	19,7																
Out.92	16,4	19,3	18,0	20,3	16,1	19,3	17,5	21,3	17,5	18,8	18,6	21,1	19,9	20,4	18,9	19,5	18,6	16,3	21,6	15,5	15,5	15,6	13,7	15,4	16,9	15,7																
Jul.93	14,4	15,3	15,6	15,2	13,3	14,1	13,6	16,8	13,6	14,8	14,5	16,7	15,6	16,1	13,4	16,6	15,1	12,7	16,9	12,7	13,4	13,0	11,9	13,8	14,2	13,4																

(continua)

Y/L	Intens. fatores			Rentabilidade do patrimônio líquido			Salário médio			Prêmios de salário			Concentração industrial			Escala eficiente mínima			Participação São Paulo			Participação MNCs			Custo de transporte			Veloc.			Concorrência			Preparação																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							
	K/L			líquido			médio			de salário			industrial			mínima			São Paulo			MNCs			de transporte			Veloc.			Importações			Preparação																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							
	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A	A	B	A																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
<i>Proteção implícita</i>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
1980	16,6	28,4	28,6	18,8	37,2	11,7	8,1	35,9	8,1	31,6	21,0	21,2	26,0	20,3	5,2	34,4	7,0	27,6	40,6	1,8	15,4	14,2	9,6	27,3	27,4	12,3	1985	44,1	19,7	51,2	14,8	44,8	19,4	36,0	24,4	36,0	21,2	41,7	11,3	52,4	13,8	13,9	47,1	39,7	15,8	33,0	25,7	44,3	24,7	33,1	31,9	57,5	26,2	1985	41,8	16,0	46,4	10,1	36,0	19,2	33,3	24,3	33,3	18,1	37,0	16,7	43,0	19,0	13,2	39,5	34,1	14,0	26,5	23,0	39,6	25,3	31,9	24,0	45,6	27,1																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
<i>Proteção efetiva</i>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
1958	169,4	159,9	171,1	169,7	171,3	172,1	232,0	112,4	232,0	60,9	177,1	167,7	198,8	121,4	215,9	118,1	215,7	95,3	132,2	178,6	186,2	85,0	156,7	106,6	130,4	143,5	1963	293,6	268,3	298,6	276,6	274,1	292,4	347,3	206,3	347,3	159,8	291,0	275,7	326,6	219,1	341,0	209,0	347,7	178,7	218,6	292,9	297,9	150,9	237,0	203,4	227,4	230,9	1966	177,8	159,8	180,3	166,7	164,6	182,6	222,0	122,6	222,0	94,0	178,8	170,4	205,6	133,6	210,8	130,3	224,6	105,3	129,6	186,2	178,0	94,6	152,4	115,3	142,8	140,6	1967	82,8	83,9	83,0	88,0	96,3	84,1	121,0	68,7	121,0	56,7	85,0	96,7	95,0	73,4	107,1	72,6	104,4	53,7	80,4	90,0	96,8	65,5	91,3	86,0	70,9	85,8	1973	81,8	47,6	80,8	53,4	81,0	57,0	100,8	43,7	100,8	40,1	96,7	52,2	95,7	48,6	92,6	48,2	91,6	35,6	59,0	57,6	85,8	46,0	59,6	41,5	79,6	42,6	1973	35,7	23,2	35,2	37,0	26,8	45,0	44,9	24,1	44,9	23,0	39,5	25,0	47,8	24,0	38,5	33,9	51,7	19,4	19,9	53,9	31,7	28,7	32,6	33,7	34,0	31,4	1975	39,4	24,1	38,9	37,1	31,4	46,9	49,8	23,9	49,8	21,9	44,6	27,2	53,4	26,6	41,6	37,9	54,2	19,7	24,7	56,6	32,7	33,1	36,1	38,8	38,7	32,4	1980	69,3	40,3	79,2	34,9	67,6	36,8	60,5	36,2	60,5	32,1	70,6	23,4	87,0	23,1	37,8	66,9	75,2	24,5	45,9	45,3	75,8	42,3	53,7	50,2	98,7	98,5	1985	113,7	53,9	125,8	41,2	66,8	84,6	58,0	62,8	58,0	58,6	71,0	57,4	115,0	57,3	54,2	99,9	111,5	49,1	50,5	97,4	79,0	56,5	58,4	103,1	114,3	63,0	1985	66,2	35,9	75,8	29,8	62,5	32,0	55,2	31,3	55,2	27,2	66,7	18,6	82,8	18,4	32,5	63,0	71,2	20,0	41,4	41,1	73,0	38,4	50,5	46,4	95,4	35,3	1981	30,7	44,3	33,6	51,3	28,6	47,9	37,3	48,6	37,3	41,5	38,4	48,4	42,0	46,8	46,3	38,6	39,9	36,8	44,8	34,6	28,3	31,6	24,9	29,7	32,6	34,3	Jan.92	25,1	35,2	27,3	40,9	23,4	38,5	30,2	38,7	30,2	34,2	30,9	38,5	34,0	37,2	37,1	31,3	32,4	30,7	36,9	27,9	22,9	25,0	19,5	24,5	26,7	26,1	Out.92	18,7	26,2	20,6	28,4	18,9	25,1	22,0	28,3	22,0	24,5	22,6	27,9	24,4	26,8	24,6	24,5	22,7	21,9	27,3	19,1	18,0	19,9	15,4	19,4	20,4	20,5	Jul.93	16,3	19,9	15,4	19,8	15,4	16,5	16,4	21,4	16,4	18,4	14,5	20,8	16,0	20,0	15,8	20,4	17,5	16,1	18,1	14,6	15,5	16,5	13,2	17,0	17,1	17,0

(continua)

Ano	Intens. fatores						Pesquisa CNI																			
	K/L		Rentabilidade do patrimônio líquido		Salário médio		Prêmios de salário industrial		Concentração industrial		Escala eficiente mínima		Participação São Paulo		Participação MNCs		Custo de transporte		Veloc. Importações		Concorrência		Preparação			
	Y	L	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		
<i>Barreiras não-tarifárias</i>																										
1975	0,7	3,9	0,9	4,5	1,6	1,7	1,9	4,4	1,9	4,6	1,2	1,3	1,0	1,3	1,1	4,3	1,7	0,7	0,6	1,9	4,1	5,0	1,2	0,9	3,9	4,7
1980	24,7	30,3	23,3	36,0	28,3	31,6	36,1	24,1	36,1	23,8	31,0	27,5	36,5	23,9	37,7	29,4	33,4	21,0	27,9	30,7	24,7	24,1	21,5	22,4	40,0	23,6
1984	74,1	68,0	73,3	55,3	70,8	68,7	82,2	52,3	82,2	52,3	76,6	62,9	78,9	60,4	71,9	67,6	85,3	52,4	56,8	83,2	70,1	63,9	81,8	58,9	67,7	71,8
1989	28,2	25,3	32,8	23,5	24,1	19,6	33,4	24,9	33,4	24,8	37,8	23,0	36,9	23,5	28,9	21,9	26,5	20,0	34,3	17,9	29,0	18,4	17,8	16,8	25,1	12,6

NOTA: 1) B - Baixa, A - Alta, L - Lenta e R - Rápida.

2) 1988 a e b referem-se às tarifas antes e após a reforma de junho de 1988.

ro e Ramos (1994)]. Os resultados para a proteção implícita mostram, como seria de se esperar, que os setores mais rentáveis são mais competitivos e que, enquanto a competitividade caiu para setores com baixos salários, subiu para aqueles que remuneram melhor seus trabalhadores.

As proteções médias obtidas separando os setores de acordo com as variáveis relativas à estrutura do mercado e ao tamanho das empresas — concentração industrial e escala eficiente mínima — têm uma evolução semelhante.<sup>8</sup> Até a reforma de 1988, as proteções nominal e efetiva eram maiores para os setores pouco concentrados e com baixas escalas eficientes mínimas. Desde então, os demais setores passaram a gozar de maior proteção, ainda que em um nível bastante inferior ao que vigorava até então. As BNTs favoreceram, até sua extinção, os setores com pequenas empresas. Outrossim, os resultados para a proteção implícita mostram que a competitividade cresceu nos setores mais concentrados e caiu naqueles com mais e menores empresas.

Os resultados mostram, também, uma mudança em direção à maior proteção às indústrias localizadas em São Paulo. A proteção nominal passa de menor a maior para os setores concentrados em São Paulo em 1992, enquanto para a proteção efetiva isto já havia acontecido em 1980. As BNTs foram durante toda a década de 80 maiores para setores com menor parcela da produção em São Paulo. Note-se, todavia, que as indústrias concentradas em São Paulo mostraram-se em 1980 e 1985 substancialmente menos competitivas que as localizadas fora desse estado.

Os resultados revelam ainda que os setores com predominância de empresas de capital nacional gozaram sempre de maior proteção (nominal, efetiva e não-tarifária) do que aqueles com maior presença de empresas estrangeiras. Apesar disso, estes apresentaram ganho de competitividade de 1980 para 1985 e aqueles não.

Finalmente, ainda na Tabela 5, os resultados mostram que, até meados da década passada, a proteção, notadamente a efetiva e a não-tarifária, tendia a privilegiar os setores com custos de transporte mais altos, mesmo sendo estes em média mais competitivos. Também em relação a esta variável o padrão de proteção se inverteu a partir da reforma de 1988.

Um último grupo de variáveis considera as respostas dadas por um conjunto de empresas à pesquisa efetuada em 1992 pela Confederação Nacional da Indústria a respeito das impressões empresariais sobre a liberalização iniciada em 1990. Três questões foram consideradas:

a) Velocidade: “Qual a sua avaliação sobre a velocidade e ritmo da abertura comercial?”

b) Concorrência das Importações: “O seu setor está sofrendo a concorrência de produtos importados?”

---

8 A Escala Mínima Eficiente corresponde à razão da média de valor bruto da produção industrial real dos estabelecimentos que geram aproximadamente 50% da produção do setor sobre o total do VBPI real do setor [ver Espinal (1991)].

c) Preparação: “As empresas do seu setor estão preparadas para enfrentar a concorrência de produtos importados?”

A redundância da estrutura tarifária até 1988 pode ser avaliada pelas respostas à primeira questão. Foram exatamente os setores até então mais protegidos os que acharam lenta a velocidade do processo de abertura. Surpreendentemente, a julgar pela tarifa implícita, os setores que opinaram ser a abertura rápida mostraram-se em média mais competitivos que os setores com a posição contrária.<sup>9</sup> Por outro lado, os setores que acharam alta a concorrência das importações foram os que saíram da reforma dos anos 90 com proteções nominal e efetiva mais elevadas e que tiveram na década de 80 tarifas implícitas mais baixas. Por fim, os resultados demonstram que os setores que se acharam prontos para enfrentar a concorrência revelaram na década passada ser mais competitivos que os que não se avaliaram preparados, ainda que estes houvessem gozado, historicamente, de proteção ligeiramente mais elevada que o grupo dos “preparados”.

Um outro conjunto de variáveis aqui examinadas diz respeito à orientação comercial. Os 22 gêneros industriais foram divididos em quatro categorias de comércio: a) exportadores; b) que competem externa e internamente; c) que só competem internamente; d) que não enfrentam nenhuma competição. A partir das médias ponderadas das proteções nominal implícita, tarifária legal, efetiva e não-tarifária foi possível ordenar as categorias, buscando identificar padrões.

Os resultados da Tabela 6 mostram que a proteção legal foi mais alta para os setores que enfrentaram apenas “competição interna” ou “nenhuma competição”, ou seja, setores que não detinham competitividade externa. O programa de liberalização dos anos 90 não alterou este quadro, mas reduziu a dispersão da proteção entre as categorias. A tarifa implícita, por sua vez, foi maior no grupo que enfrentou apenas “competição interna” nos anos 80; ou seja, importou-se maior valor dos produtos de setores em que os preços externos eram mais vantajosos.

A proteção efetiva não teve um padrão único entre 1976 e 1985, mas no geral foi mais elevada para a categoria que enfrentou apenas “competição externa”. Isto foi alterado pela reforma de 1988/93, com a qual passou a preponderar a categoria “nenhuma competição”. Contudo, com essa mesma reforma o grupo “competição externa e interna” passou a ter proteção efetiva positiva, alterando os resultados negativos dos anos 80. A proteção não-tarifária em 1980 priorizou a categoria que enfrentava apenas “competição externa”, mas no restante da década esteve mais voltada para a categoria “competição interna”, a mais assediada por importações e que não se mostrava competitiva externamente.

Um outro corte da Tabela 6 considera a intensidade tecnológica dos setores, avaliada a partir da classificação de Dunning (1981), citada em Gonçalves (1987). Os gêneros mecânica, material elétrico, material de transporte, borracha, químico, farmacêutico,

---

9 A análise fica um pouco prejudicada pois a pergunta não separa as impressões dos entrevistados conforme sua posição de ofertantes no mercado de produtos ou consumidores no de insumos; assim, a resposta dada reflete, também, a abertura e a importância de cada mercado para o entrevistado.

TABELA 6

*Proteção por categorias de comércio exterior e intensidade tecnológica*

	Competição externa	Competição externa e interna	Competição interna	Nenhuma competição	Intensidade tecnológica	
	(X/P > 10% e M/D < 10%)	(X/P > 10% e M/D > 10%)	(X/P < 10% e M/D > 10%)	(X/P < 10% e M/D < 10%)	Intensivo	Não-intensivo
<i>Proteção nominal legal</i>						
1975	89,4	25,9	71,0	97,1	67,1	122,6
1980	112,7	27,0	60,4	110,3	76,3	107,9
1985	80,2	16,7	100,4	101,0	70,2	113,1
1988a	67,4	21,6	63,2	45,6	50,6	58,0
1988b	43,3	18,0	47,0	35,5	38,6	39,8
1989	44,0	23,6	50,2	48,1	45,5	49,9
1990	34,3	12,2	39,5	39,2	35,0	30,1
1991	27,1	21,3	28,9	29,4	29,4	23,3
Jan. 1992	22,5	12,1	24,5	24,2	21,9	18,4
Out. 1992					17,9	14,7
Jul. 1993					16,1	11,6
<i>Proteção implícita</i>						
1980	-6,9	-3,6	60,7	13,8	47,9	10,6
1985a	19,0	-6,2	47,0	36,6	29,1	43,2
1985b	15,1	-10,5	44,5	34,9	26,2	40,1
<i>Proteção efetiva</i>						
1976	34,9		16,6	34,8	28,4	32,7
1980	24,8	-4,2	95,7	28,1	74,3	25,9

(continua)



	Competição externa	Competição externa e interna	Competição interna	Nenhuma competição	Intensidade tecnológica	
	(X/P > 10% e M/D < 10%)	(X/P > 10% e M/D > 10%)	(X/P < 10% e M/D > 10%)	(X/P < 10% e M/D < 10%)	Intensivo	Não-intensivo
1985a	385,7		143,9	192,3	109,2	205,2
1985b	59,0	-10,7	54,7	56,1	48,1	81,4
1991	38,5	20,0	32,6	42,5	36,7	30,4
Jan. 1992	31,0	14,5	27,6	34,4	28,9	24,2
Out. 1992					23,3	19,6
Jul. 1993					20,7	16,11
<i>Barreiras não-tarifárias</i>						
1980	52,2	6,9	9,0	42,6	14,8	47,4
1984	52,6	83,2	90,5	79,9	40,5	72,7
1989	20,3	6,9	30,8	23,8	14,8	36,7

NOTA: 1) X = exportações, M = importações, P = produção, D = demanda doméstica (P+M-X).  
2) Os setores incluídos em cada categoria estão no texto.

perfumaria e plásticos seriam intensivos em tecnologia e minerais não-metálicos, metalurgia, madeira, mobiliário, papel, couro, têxtil e vestuário seriam não-intensivos.

Os resultados da Tabela 6, ainda que prejudicados pelo grau de agregação setorial utilizado, revelam um padrão muito semelhante para as proteções legal e efetiva. Até os anos 80, privilegiaram-se os setores não-intensivos em tecnologia, embora após a reforma tarifária de 1988 a ênfase tenha sido relativamente menor. Com o aprofundamento da liberalização nos anos 90, passou-se a priorizar os setores mais avançados tecnologicamente. A tarifa implícita, dada pelo diferencial de preços domésticos e externos, não teve padrão claro. Por outro lado, a proteção não-tarifária foi predominante para a categoria não-intensiva em tecnologia.

A análise de correlação corrobora, *grasso modo*, as observações antes mencionadas, ainda que apenas em poucos casos as correlações tenham se mostrado estatisticamente significativas (Tabela 7). Os coeficientes de correlação de Spearman mostram que, até 1988, os setores menos protegidos eram aqueles de maior produtividade do trabalho e menos intensivos em capital. No período 1988/93 as correlações são positivas mas muito baixas e sem qualquer significância estatística. Do ponto de vista do fator trabalho, vê-se

TABELA 7

*Coefficientes de correlação de Spearman entre medidas de proteção e variáveis selecionadas*

	Pré-1988				Pós-1988	
	Legal	Efetiva	Implícita	Não-tarifária	Legal	Efetiva
Produtividade do trabalho	-0,316 (0,164)	0,090 (0,699)	-0,117 (0,614)	-0,312 (0,169)	0,139 (0,548)	0,166 (0,471)
Capital/trabalho	-0,373 (0,096)	-0,109 (0,638)	-0,391 (0,080)	-0,253 (0,268)	0,021 (0,929)	0,053 (0,819)
Empregos	-0,337 (0,125)	0,053 (0,817)	-0,043 (0,848)	0,236 (0,290)	-0,138 (0,539)	-0,123 (0,587)
Rentabilidade	0,567 (0,006)	0,217 (0,331)	0,148 (0,522)	0,132 (0,558)	-0,312 (0,157)	-0,353 (0,107)
Salário médio	-0,586 (0,005)	0,135 (0,559)	0,129 (0,579)	-0,465 (0,034)	-0,051 (0,827)	0,003 (0,991)
Prêmios de salário	-0,248 (0,266)	0,326 (0,139)	0,244 (0,286)	-0,325 (0,140)	0,260 (0,242)	0,220 (0,326)
Concentração industrial	-0,345 (0,125)	-0,275 (0,227)	-0,335 (0,138)	-0,332 (0,141)	0,129 (0,579)	0,157 (0,496)

(continua)

	Pré-1988				Pós-1988	
	Legal	Efetiva	Implícita	Não-tarifária	Legal	Efetiva
Escala mínima eficiente	-0,308 (0,175)	-0,287 (0,207)	-0,409 (0,066)	-0,316 (0,164)	0,126 (0,586)	0,175 (0,447)
Propriedade do capital						
Capital nacional/privado	0,290 (0,191)	-0,003 (0,990)	0,021 (0,927)	0,360 (0,100)	-0,180 (0,423)	-0,208 (0,352)
Capital estatal/total	-0,777 (0,000)	-0,134 (0,552)	-0,238 (0,285)	-0,304 (0,170)	-0,496 (0,019)	-0,480 (0,240)
Participação São Paulo	-0,354 (0,106)	0,345 (0,116)	0,469 (0,028)	-0,141 (0,531)	0,089 (0,695)	0,108 (0,633)
Importação/produto	-0,697 (0,003)	-0,011 (0,962)	0,114 (0,615)	-0,622 (0,002)	-0,255 (0,253)	-0,309 (0,162)
Exportação/produto	-0,161 (0,474)	-0,350 (0,111)	-0,354 (0,106)	-0,072 (0,749)	-0,177 (0,431)	-0,177 (0,431)
Transporte e seguro	0,295 (0,182)	-0,080 (0,725)	-0,249 (0,263)	0,342 (0,119)	0,066 (0,770)	0,110 (0,626)

FONTES: Pinheiro (coord.), 1992b; Espinal (1991); Balanço Anual (*Gazeta Mercantil*); *Revista Visão*; Pinheiro e Ramos (1994); Decex e IBGE.

que tanto antes como após 1988 os setores com maior escala de emprego foram os menos protegidos. Ainda que os coeficientes não sejam significativos, este resultado é consistente com a TPE, já que com o emprego aumenta o problema do *free-rider*.

Em outro resultado da Tabela 7, apesar dos coeficientes pouco significativos, há indicações de que os setores mais beneficiados por proteção eram até 1988 também os mais rentáveis. Ao contrário do observado na Tabela 5, todavia, os coeficientes de

correlação demonstram que no período pós-1988 a proteção foi maior para os setores menos rentáveis. Para o salário médio e o prêmio de salários, a tarifa legal e as BNTs foram claramente mais altas para os setores com menor remuneração. O oposto se observa para a proteção efetiva e a tarifa implícita. Após 1988 os setores com maiores prêmios salariais parecem ser um pouco mais protegidos.

O balanço dos resultados de emprego e salários revela que os setores que empregam mais e pagam melhores salários (em um sinal de emprego de mão-de obra mais qualificada) foram os menos favorecidos pela estrutura de proteção. Isto confirmaria a TPE, estando associado à idéia de que grupos com alguma desvantagem têm menor custo de oportunidade em pleitear proteção. A proteção efetiva, no entanto, é maior nos setores cujos salários superam a média.

Quanto à concentração industrial e à escala eficiente mínima, os coeficientes mostram correlações negativas com a estrutura de proteção no período pré-1988, e positivas desde então. O resultado para o período pré-1988 contradiz a idéia dos *lobbies* mais organizados forçando maior proteção, exposta acima, mas pode revelar que altos níveis de penetração de importações reduzem a concentração industrial. O resultado para a escala eficiente mínima demonstra que onde era maior a incidência de barreiras à entrada menor era a proteção.

Quanto à propriedade do capital, encontrou-se que os setores em que predomina o capital nacional têm sido os mais protegidos, ainda que as tarifas tenham sempre sido menores para os setores com maior participação de empresas estatais. Os coeficientes de correlação mostram-se particularmente indicativos para a proteção legal e as BNTs. Quanto à concentração geográfica, o resultado mais significativo estatisticamente foi a associação positiva entre o diferencial de preços domésticos e externos e a parcela do produto setorial originário de São Paulo; ou seja, setores com maior concentração em São Paulo têm a competitividade-preço menor.

As correlações entre as variáveis de comércio exterior e a estrutura de proteção mostraram sinal negativo no caso dos coeficientes de exportação, tanto antes como após 1988. Isto seria de se esperar, dado que indústrias orientadas para exportação não requerem proteção, tanto porque são competitivas internacionalmente como porque a proteção do mercado doméstico poderia invocar uma retaliação externa não desejada. Quanto às importações, vê-se que os setores em que houve maior proteção, especialmente no caso da tarifa legal e das BNTs, tiveram menor participação das importações no consumo doméstico. Estas mesmas medidas de proteção se mostraram mais elevadas para os setores em que a relação CIF/FOB é mais alta, o que por si só já proporciona uma proteção “natural”.

#### 4 - Conclusões

A política comercial brasileira passou no período do pós-guerra por momentos de maior introversão e por episódios de relativa abertura às importações. As mudanças resultaram em muitos casos de alterações no quadro macroeconômico, em particular nas contas do balanço de pagamentos, apesar da relevância, em períodos mais distantes, dos objetivos

de política industrial. O objetivo deste trabalho foi avaliar se apesar destas mudanças manteve-se uma constância de prioridade para certos setores e, neste caso, identificar quais as características desses setores.

O exame da estabilidade temporal e da consistência entre as quatro medidas de proteção analisadas mostrou que, apesar de todas as transformações ocorridas na política comercial, manteve-se uma ordenação relativamente constante na proteção dos diversos setores da economia. Todas as 91 correlações obtidas entre estruturas de tarifas legais para diferentes anos foram positivas, elevadas e estatisticamente significativas. Mesmo comparando-se as estruturas de 1966 e 1993, obtém-se uma correlação de 0,64. Esta constância de prioridades, apesar de menos evidente, também foi encontrada para a proteção efetiva. As BNTs, todavia, apenas se mostraram compatíveis quando cotejados os valores de 1980 e 1989.

A comparação entre as taxas efetiva e legal revela uma substancial consistência interna da proteção. Controlando-se para as mudanças de metodologia adotadas nos estudos para a década de 80, obtém-se que os dois tipos de proteção apresentaram correlações positivas e estatisticamente significativas nos 12 anos para os quais se dispunha de informação. Ou seja, os setores que gozaram de maiores tarifas legais também tiveram maior proteção efetiva. Por sua vez, as tarifas legais e as BNTs tiveram associação negativa, não-significativa, em 1975 (quando estas eram pouco importantes), e positiva e significativa em 1980 e 1989, confirmando a ênfase na proteção de um conjunto determinado de setores.

Não obstante a estabilidade e a consistência interna da estrutura de proteção, os resultados mostram que a reforma iniciada em junho de 1988 não apenas eliminou as BNTs e reduziu a média e a dispersão das tarifas, como também descontinuou vantagens concedidas até então a um grupo de setores. A análise dos padrões de proteção mostrou que no período pré-1988 os setores não-intensivos em tecnologia, com alta relação CIF/FOB das importações, e com relação capital/trabalho, produtividade da mão-de-obra, salários, concentração industrial e escala eficiente mínima baixas eram mais protegidos. Em todo o período, os setores mais rentáveis e com maior participação de empresas privadas de capital nacional usufruíram de maiores barreiras contra as importações. Desde o segundo semestre de 1988, a dispersão setorial da proteção caiu, eliminando a vantagem de que gozavam estes setores.

Contudo, como muito da proteção que foi descontinuada era redundante, a redução das tarifas sobreestima a real magnitude da liberalização processada. A redundância da estrutura tarifária até 1988 pode ser avaliada pelas respostas à pesquisa realizada em 1992 pela Confederação Nacional da Indústria junto a um grupo de empresas líderes. Foram exatamente os setores até então mais protegidos os que acharam lenta a velocidade do processo de abertura. Surpreendentemente, a julgar pela tarifa implícita, os setores que opinaram ser a abertura rápida mostraram-se em média mais competitivos que os setores com a posição contrária. Por outro lado, os setores que acharam alta a concorrência das importações foram os que saíram da reforma dos anos 90 com proteções nominal e efetiva mais elevadas e que tiveram na década de 80 tarifas implícitas mais baixas.

## Abstract

*This paper tries to identify stylized facts about the sector profile of protection to Brazilian industry in 1958-93. We conclude that the rank of sector protection has stayed relatively stable, specially with respect to the legal tariff. Yet, a change in the pattern of protection has been observed since the reform of June 1988. Until then, the sectors with highest protection were the ones with low technological requirements, with high CIF/FOB ratios, and low capital/labor ratios, labor productivity, wages, industrial concentration and minimum efficient scales. Over the entire period, the most profitable sectors and those with a high participation of private national enterprises benefited from the highest barriers against imports. Since the second semester of 1988, however, sector dispersion of protection has come down, discontinuing the advantage enjoyed by these sectors.*

## Bibliografia

- ARAÚJO JR., J. T. *et alii*. *Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989, mimeo.
- BALANÇO ANUAL. *Gazeta Mercantil*, vários números.
- BALASSA, B. *et alii*. *The structure of protection in developing countries*. Baltimore: John Hopkins Press, 1971.
- BRAGA, H. C., SANTIAGO, G. M., FERRO, L. C. *Proteção efetiva no Brasil: uma estimativa a partir da comparação de preços*. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, 1988 (Série Epico, 13).
- BRAGA, H. C., TYLER, W. G. *Trade policies in Brazil*. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, mar. 1990 (Texto para Discussão Interna, 185).
- COES, D. V. *The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil*. World Bank, Nov. 1988 (Country Manuscript).
- DUNNING, J. H. *International production and the multinational enterprise*. London: George Allen e Unwin, 1981.
- ESPINAL, M. L. *Produtividade e heterogeneidade de tamanho na indústria de transformação brasileira (1980-1985)*. Rio de Janeiro: PUC, out. 1991 (Dissertação de Mestrado não publicada).
- FISHLOW, A. *Foreign trade regimes and economic development: Brazil*. Berkeley: University of California, 1975, mimeo.
- FRITSCH, W., FRANCO, G. *Trade policy, trade performance and structural change in four Latin American countries*. Rio de Janeiro: PUC, fev. 1991 (Texto para Discussão, 255).

- GONÇALVES, R. Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportações brasileiras de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 411-436, ago. 1987.
- GUIMARÃES, E. P. Aspectos básicos da política de importação no Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 2, 1985.
- GUIMARÃES, E. P., CARVALHO, M. C., D'ATHOUGUIA, A. L. *Política de importações no Brasil: um enfoque desagregado das barreiras não-tarifárias*. Rio de Janeiro: Funcex, 1987 (Texto para Discussão, 3).
- KUME, H. *A política tarifária brasileira no período 1980-88: avaliação e reforma*. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, mar. 1990 (Série Epico, 17).
- KUME, H., PIANI, G. *The politics of protection in Brazil*. CTT/MEFP, 1991, mimeo.
- LEMME, M. C. A revisão tarifária de 1989. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 26, nov./dez. 1989.
- MOREIRA, H. C., ARAÚJO, A. B. *Política brasileira de importações: uma descrição*. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, nov. 1984 (Série Epico, 1).
- OLIVEIRA, G. (coord.). *Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira*. São Paulo: Cebrap, abr. 1992.
- PINHEIRO, A. C. *Uma análise desagregada do comércio exterior brasileiro no período 1974/92*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, jun. 1993 (Texto para Discussão, 306).
- PINHEIRO, A. C. (coord.). *A proteção à indústria brasileira nos anos 80 e as mudanças em 90: barreiras tarifárias e não-tarifárias*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, fev. 1992a, mimeo.
- . *Produtividade total dos fatores na indústria de transformação (1975-1984)*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, fev. 1992b, mimeo.
- PINHEIRO, A. C., ALMEIDA, G. B. *Padrões setoriais da proteção na economia brasileira*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, out. 1994 (Texto para Discussão, 355).
- PINHEIRO, A. C., RAMOS, L. Inter-industry wage differentials and earnings inequality in Brazil. *Estudios de Economía*, Chile, set. 1994.
- RICHARDSON, M. Endogenous protection and trade diversion. *Journal of International Economics*, v. 34, p. 309-324, 1993.
- TREFLER, D. Trade liberalization and the theory of endogenous protection: an econometric study of U.S. import policy. *Journal of Political Economy*, v. 101, n. 1, 1993.
- TYLER, W. G. Incentivos às exportações e às vendas no mercado interno: análise da política comercial e da discriminação contra as exportações - 1980/81. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 543-574, ago. 1983.

WORLD BANK. *Industrial regulatory policy and investment incentives in Brazil*. May 1989 (Report No 7843 - BR).

———. *Brazil: trade policy*. May 1990 (Report No 7765 - BR).

*(Originais recebidos e revistos em janeiro de 1995.)*