

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No.698

Protecionismo no Brasil: doença
secular

Marcelo de Paiva Abreu



DEPARTAMENTO DE
ECONOMIA

Protecionismo no Brasil: doença secular

Uma das irracionalidades mais persistentes da vida econômica do Brasil desde a independência é a ideia fixa de que, qualquer que seja a conjuntura econômica ou a situação da economia mundial, vale a pena manter barreiras significativas à entrada de importações. A escolha de instrumentos tem variado ao longo da história baseando-se em argumentos de qualidade variável. Uma lista conservadora inclui: a proteção de interesses especiais, necessidades fiscais, espaço criado pelo poder de mercado no mercado cafeeiro, indústria nascente, relutância em desvalorizar, taxa cambial sobrevalorizada e controles de importação, crises de balanço de pagamentos, dificuldades na extração de contrapartidas, resistência de parceiros no Mercosul.

Será que podemos aprender algo com o passado? O que impede que nos livremos dessa ideia fixa? O que explica a sobrevivência de uma ideia que podia fazer sentido em determinadas circunstâncias, mas cuja eficácia se esgotou?

As raízes do protecionismo são profundas. Faz parte do repositório nacional de ideias tortas a noção de que quando o Brasil importa um bem algo está sendo perdido. A expressão “farra das importações” é de uso bem mais frequente do que “farra fiscal”. Jornalistas ilustres se escandalizam com a possibilidade de que sejam gastas preciosas divisas na importação de, digamos, endívias belgas. O país vive gostosamente seu analfabetismo econômico pré-ricardiano para gáudio dos interesses especiais que se beneficiam da persistência da proteção alta.

Este ensaio trata da história do protecionismo no Brasil desde a independência. As seções estão organizadas em ordem cronológica. A primeira seção abarca o período 1810-1844, do Brasil Joanino à reforma que abandonou a concessão tarifária à Grã-Bretanha desde a independência. A seção seguinte analisa as reformas tarifárias do Império. A seção 3 trata da República Velha e termina em 1930. A quarta seção aborda o primeiro período Vargas: da Revolução de 1930 à paz na Segunda Guerra Mundial em 1945. A seção seguinte, 1945-1964, tem foco nos vários regimes cambiais que se seguiram à convivência inicial de sobrevalorização cambial com controles de importações e inclui a reforma tarifária de 1957. O período coberto pela seção 6 é talvez o mais heterogêneo: à modesta liberalização até 1974 seguiu-se penúria cambial progressivamente aguda. A última seção analisa o período 1991-2022 após a liberalização unilateral, compromissos da Rodada Uruguai e criação do Mercosul.

Projeto de pesquisa financiado pela FAPERJ- Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
Edital FAPERJ 09/2022 Pesquisador Visitante Emérito (PVE)

1. 1808-1844¹

Em seguida à transferência da corte portuguesa para o Brasil, cartas régias, decretos e tratados entre 1808 e 1818 estabeleceram inicialmente direitos de importação de 24% para mercadorias de qualquer origem², logo reduzidos para 16% para produtos portugueses.³ O artigo XV do tratado anglo-português de 1810⁴ fixou em 15% os direitos devidos sobre os produtos britânicos “conforme o valor que lhes for estabelecido pela pauta”. Em 1818, os direitos sobre produtos portugueses foram reduzidos também a 15%.⁵

O tratado de 1810 previa a reabertura de negociações no prazo de 15 anos. A Grã-Bretanha, em uma série de negociações bastante acidentadas entre 1825 e 1827⁶, fracassou inicialmente na tentativa de renovar o compromisso, agora brasileiro, de limitar em 15% os direitos de importação sobre produtos britânicos. Esse objetivo foi afinal alcançado em 1827 com a Carta de Lei de 17 de agosto de 1827⁷ que renovou por 15 anos o compromisso relativo à tarifa de 15% incidente sobre produtos britânicos. Em 1828, a tarifa sobre importações de todas as origens foi fixada em 15% desaparecendo, portanto, o tratamento preferencial de que os produtos britânicos gozaram intermitentemente desde 1810.⁸

A tabela 1 registra a participação do imposto de importação na receita total do Brasil, bem como a tarifa *ad valorem* média que resulta da divisão da arrecadação imposto de importação pelo valor das importações. Embora a tarifa praticada entre 1828 e 1844 fosse de 15% para todas as importações, também incidiam sobre o valor das importações numerosas sobretaxas cujo valor cresceu significativamente a partir de meados da década de 1830.⁹

A tarifa *ad valorem* equivalente é uma forma reconhecidamente rudimentar de estimar o nível de proteção em determinado país devido à multiplicidade de isenções e de tarifas proibitivas, mas, para este período, envolve menores distorções. No futuro, o uso quase que permanente de controles de importação a partir de 1930 a torna uma indicação ainda mais precária do nível de proteção.

Outra possível fonte de distorção tem a ver com o valor das importações, pois em muitos casos foram usados valores “oficiais”, e não os preços efetivos. A avaliação das discrepâncias entre a tarifa

¹ A referência obrigatória aqui e em outras seções é o par de volumes de Almeida (2017).

² Carta Régia de 28.1.1808.

³ Decreto de 11.6.1808.

⁴ Tratado de 19.2.1810.

⁵ Alvará de 25.4.1818.

⁶ Ver Manchester (1933), pp. 196-208.

⁷ Artigo XIX.

⁸ Lei de 24.8.1828.

⁹ Ver, por exemplo, *Ministério da Fazenda, Proposta e Relatório* 1839, p. 8. *The Economist*, 2.9.1843, ‘Our expiring commercial treaty with the Brazils’, mencionou 18,5% como o nível tarifário que incluía a tarifa e seus penduricalhos.

média equivalente computada com base nas estatísticas de importação brasileiras e a tarifa média equivalente computada com base nas estatísticas dos principais parceiros comerciais do Brasil indica, entretanto, que as distorções não são espetaculares para este período.¹⁰

O objetivo britânico em relação a assuntos comerciais bilaterais, passados 15 anos, era renovar o acordo de 1827, mas houve forte resistência brasileira. Depois de alguma controvérsia, o acordo foi estendido até 1844.¹¹ Havia na Grã-Bretanha um poderoso *lobby* favorável a facilitar a entrada de produtos originários do Brasil no mercado britânico para assegurar a renovação do tratado comercial com a sua módica tarifa brasileira. Não teve sucesso.¹² A partir daí, o Brasil recuperou a liberdade de fixar níveis tarifários acima de 15%.

A despeito da popularidade de argumentos que criticam a manutenção de níveis de proteção modestos na fase inicial do Império, por conta do possível impacto sobre as atividades competitivas domésticas, as limitações mais importantes eram de natureza fiscal. O Brasil, à semelhança de outros países primário-exportadores, dependia de forma importante da arrecadação de tributos sobre a importação. Já a capacidade de ofertar produtos que competissem com importações era bastante limitada.

2. 1844-1889

O quase meio século que decorreu desde o início da década de 1840 até o fim do Império foi marcado por uma sucessão de reformas tarifárias que resultaram em aumento progressivo da tarifa ad valorem equivalente de cerca de 25% até ultrapassar 40%. Ver a Tabela 2, para a lista de reformas tarifárias imperiais, e a Tabela 3, para a evidência sobre a importância do imposto de importação na receita e a tarifa ad valorem equivalente. No final do Império, o imposto de importação ainda respondia por mais de 50% da receita, pouco abaixo do pico de dois terços que havia marcado a década de 1850.

A série referente à tarifa ad valorem equivalente, embora seja indicação grosseira do nível de proteção, não inclui informações sobre a dispersão da tarifa. Desde a tarifa Alves Branco houve a preocupação de estabelecer tarifas diferenciadas dependendo do tipo de bem. Em 1844, as razões -- ou seja, as relações entre direitos de importação e valores oficiais de importação eram de 60% para

¹⁰ Ver Abreu (2004), tabela 2. Absell e Tena-Junguito (2018) sustentam que para o período 1821-1913 a série oficial de importações é “surpreendentemente precisa”.

¹¹ Artigo XXVIII.

¹² *The Economist*, 2.9.1843, ‘Our expiring commercial treaty with the Brazils’, mencionou exportações britânicas para o Brasil de £2,6-3 milhões e importações de £300.000. O valor das importações está grosseiramente subestimado. As estatísticas brasileiras para 1842/43 registram o quádruplo desse valor, *Estatísticas Históricas do Brasil*, p.574.

charutos e cigarros, 50% para vinhos, 30% para a maioria dos bens e de 30% até alcançar 5% para alimentos e combustíveis, como trigo, bacalhau e carvão de pedra. Para o período 1860-1887, existem informações mais precisas que são apresentadas na Tabela 4. A razão média entre 1860 e 1887 aumentou significativamente de 28,4% para 44,2% -- em linha com o aumento da tarifa ad valorem equivalente de 24,3% para 46,1% -- enquanto a dispersão diminuiu (desvios padrão de 18,0% e 13,3%, respectivamente).

A tarifa de importação muito alta poderia ser parcialmente justificada pelas dificuldades de implementar tributos alternativos em uma economia primário-exportadora. Há, entretanto, uma explicação adicional para as raízes da tolerância em relação à tarifa alta. O Brasil era um *price maker* no mercado cafeeiro mundial, pois, ao final do século XIX, ofertava algo próximo a 2/3 da oferta total mundial. O preço mundial de café resultava da interação da demanda mundial e da oferta mundial que, em grande medida, refletia o custo marginal da produção de café no Brasil. Um aumento das tarifas de importação no Brasil implicava o deslocamento da curva de custo marginal e um aumento do preço mundial do café. Note-se que os custos de produção de café refletem importações que direta ou indiretamente eram relevantes para compor os custos do setor cafeeiro. A economia política da proteção no Brasil era, portanto, diferente da economia política da proteção em uma economia pequena que fosse *price taker*, e não *price maker*, no mercado cafeeiro mundial. Em uma economia pequena, a imposição de tarifas teria as consequências familiares: preços mais altos para os consumidores e uso menos eficiente de insumos na produção de bens competitivos. No Brasil, os custos usuais da proteção eram ao menos parcialmente compensados pelo aumento do preço mundial do café. Algo que certamente contribuiu para que houvesse certa complacência quanto à tarifa alta.¹³

¹³ Ver Abreu, Bevilaqua e Pinho (2000). Abreu (2020) contrasta a economia política da proteção no Brasil e na Argentina com base nas respectivas participações nos mercados mundiais das *commodities* relevantes: café, de um lado, carnes e grãos, do outro.

Tabela 1

Brasil: Participação do imposto de importação na receita e tarifa *ad valorem* equivalente, 1823-1844/45

Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %	Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %
1823	48,7	9,5	1833/34	53,4	17,0
1824	39,5	9,9	1834/35	49,8	17,4
1825	50,1	10,4	1835/36	53,2	17,7
1826	54,9	12,9	1836/37	67,3	17,7
1827	35,4	9,1	1837/38	58,8	17,8
1828	82,1	16,7	1838/39	69,8	20,2
1828/29	66,8	18,1	1839/40	70,7	20,6
1829/30	37,9	13,3	1840/41	76,1	20,6
1830/31	40,1	12,8	1841/42	81,5	21,5
1831/32	37,8	12,8	1842/43	83,6	21,6
1832/33	33,6	14,6	1843/44	67,8	21,6
1833.1	35,6	15,8	1844/45	60,6	22,7

Fontes: *Estatísticas históricas do Brasil e Balanço da receita e da despesa do Império*, diversos anos.

Não há disponibilidade de dados completos sobre o comércio exterior do Brasil entre 1872/73 e 1901. A tabela 5 apresenta os dados para cerca de 2/3 das importações totais entre 1841/42 e 1901. Em 1841/42, o Brasil importava alimentos e produtos têxteis: as importações de alimentos (bacalhau, carnes, vinhos, manteiga, trigo em grão, farinha de trigo) somavam cerca de 20% do total e quase a metade das importações correspondia a produtos têxteis (de algodão, lã, linho e seda). Por outro lado, as importações de manufaturas de ferro e aço, ferragens, máquinas e carvão eram muito modestas. Essa estrutura foi em grande medida mantida até a década de 1870, e talvez até mesmo até o início da década de 1880.

Tabela 2
Brasil: Reformas tarifárias, 1844-1900

Ministro da Fazenda	Data	Decretos
Alves Branco	12.8.1844	376
Wanderley	28.3.1857	1914
Souza Franco	26.8.1857 e 27.3.1858	1967 e 2139
Ferraz	3.11.1860	2684
Itaborahy	22.3.1869	4343
Rio Branco	31.3.1874	5580
Ouro Preto	22,11.1879	7552
Saraiva	31.12.1881	8360
Belisário	22.4.1887	9746
João Alfredo	26.1.1889	10170
Ruy Barbosa	11.11.1890	836
Rodrigues Alves	20.4.1896	2261
Bernardino de Campos	17.12.1897	2743
Murtinho	19.3.1900	3617 & Lei 651 de 22.11.99

Fonte: *Villela (2005)*, nota 1.

Ao contrário do que sugerem interpretações que enfatizam o impacto da grande depressão de

1928-1933, a industrialização brasileira aprofundou-se na primeira década republicana, bem antes da “grande depressão”. Em grande medida o avanço da industrialização na década de 1890 deveu-se à substancial desvalorização do mil-réis decorrente do choque externo que se seguiu à Proclamação da República e não à tarifa de importação.¹⁴

As importações de máquinas e de carvão de pedra aumentaram significativamente, enquanto as importações de produtos têxteis caíram dramaticamente para algo da ordem de 10% do total. Manter a tarifa alta era de interesse direto dos industriais que haviam substituído importações na primeira década republicana. Até a década de 1870, a Grã-Bretanha supria a metade das importações brasileiras. A partir daí, a participação britânica reduziu-se significativamente, tendência que persistiria no início do século XX. Esquemáticamente pode-se pensar que o comércio exterior brasileiro era caracterizado por um déficit estrutural com a Grã-Bretanha – modestíssima bebedora de café – e um superávit estrutural com os Estados Unidos, grandes clientes do café brasileiro.

¹⁴ Ver a contribuição de Fishlow (1972). A evidência relativa ao aumento da importação de bens de capital foi muito ampliada em Suzigan (2000).

Tabela 3**Brasil: Participação do imposto de importação na receita e tarifa ad valorem equivalente, 1845/46-1885/86**

Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa ad valorem equivalente %	Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa ad valorem equivalente %
1845/46	58,9	24,2	1867/68	52,2	25,5
1846/47	60,1	23,9	1868/69	54,2	26,9
1847/48	57,2	24,3	1869/70	56,4	31,1
1848/49	61,7	30,0	1870/71	57,8	32,6
1849/50	65,3	29,5	1871/72	59,3	39,0
1850/51	65,7	26,7	1872/73	57,1	38,0
1851/52	70,1	26,7	1873/74	56,5	33,8
1852/53	69,1	28,3	1874/75	54,3	33,1
1853/54	69,5	27,4	1875/76	56,0	31,9
1854/55	66,5	27,8	1876/77	55,6	35,0
1855/56	66,2	27,1	1877/78	53,5	33,8
1856/57	67,6	26,2	1878/79	54,2	36,5
1857/58	66,0	24,7	1879/80	52,5	35,8
1858/59	62,8	22,7	1880/81	54,2	37,5
1859/60	63,1	24,1	1881/82	56,9	39,6
1860/61	61,1	24,3	1882/83	58,2	38,5
1861/62	61,0	28,4	1883/84	60,2	38,0
1862/63	58,3	27,7	1884/85	55,5	36,8
1863/64	59,5	24,5	1885/86	58,0	35,5
1864/65	61,9	26,2	1886/87	59,5	58,9
1865/66	59,6	24,3	1888	60,5	46,1
1866/67	60,3	26,0	1889	61,0	40,9

Fontes: *Estatísticas históricas do Brasil e Balanço da receita e da despesa do Império*, diversos anos.

A partir de meados do século XIX, houve considerável expansão do déficit comercial norte-americano com o Brasil (ver Tabela 7). Desde a década de 1870, a importação de café brasileiro não era taxada nos EUA como parte de uma política dita de *free breakfast*. Enquanto a quase totalidade das exportações brasileiras para os EUA não eram sujeitas a imposto de importação, as exportações norte-americanas para o Brasil eram pesadamente taxadas. A partir da década de 1890 isso mudou. Na esteira da tarifa

Tabela 4
Brasil: Classes de razão, 1844-1887

%	1860	1869	1874	1879	1881	1887
2%			2	4	2	
5%	47	62	42	25	30	23
10%	353	474	446	414	460	10
15%						244
20%	43	57	54	23	19	24
30%	3225	2356	5634	2062	2055	22
40%	301	103		127	77	
48%						1879
50%						72
60%						164
80%						
100%						
Livre	24	18	63	30	30	18
	3993	3070	6241	2558	2673	2456
Total	4000	3177	6201	2685	2673	2456

Villela (2005) citando *O Economista Brasileiro* ano VIII vol. III, 1907, p. 9.

McKinley de 1890, os EUA definiram uma política de reciprocidade comercial: para que café, chá, peles, açúcar e melado de cana fossem mantidos na lista livre nos EUA seriam necessárias concessões brasileiras. As concessões brasileiras incluíam a entrada livre de certos produtos ou a redução discriminatória de 25% do imposto de importação. O interesse principal brasileiro era a manutenção do café na lista livre. Embora a lista de concessões brasileiras tenha envolvido uma gama de produtos em diferentes momentos -- manufaturas de borracha, relógios, tintas, vernizes, leite condensado, máquinas de escrever, pianos, balanças, moinhos de vento, refrigeradores e cimento -- a concessão de longe mais importante foi a preferência de 20%, depois aumentada para 30%, para farinha de trigo. A discriminação em benefício dos produtos norte-americanos só terminou em 1922

com a tarifa Fordney-McCumber e a adesão dos EUA ao princípio da cláusula da nação mais favorecida incondicional.

Desde a década de 1840 a tarifa de importação brasileira era específica, isto é, para cada linha tarifária era definido o montante em mil réis a ser pago por unidade física importada. Apesar da inflação de 1844 a 1898, a proteção foi preservada, com sucessivas reformas tarifárias que ajustavam as tarifas específicas praticadas (ver a Tabela 2).

Tabela 5
Brasil: Composição das importações, 1841-42 a 1901, % do total

Produto	1841-42	1854-55	1863-64	1872-73	1901
Bacalhau e outros peixes	1,8	2,7	1,3	1,1	3,0
Carnes	3,7	1,7	6,8	5,0	8,8
Vinhos	4,2	4,9	5,4	5,6	5,6
Manteiga	2,1	1,7	1,9	1,3	1,7
Trigo em grão	0,1	0,0	0,0	0,0	4,0
Farinha de trigo	5,9	5,3	4,0	2,8	7,1
Sal	0,8	1,4	1,2	2,5	0,3
Carvão de pedra	0,5	2,0	1,8	2,8	6,7
Ferragens/Cutelaria	3,9	2,6	4,6	0,4	...
Manufaturas de ferro e aço	1,0	0,7	0,6	3,4	4,2
Máquinas	0,1	0,3	0,6	3,2	5,4
Manufaturas de algodão	35,2	27,5	23,9	29,3	9,4
Manufaturas de lã	4,1	6,0	4,3	7,4	1,4
Manufaturas de linho	4,2	4,7	2,9	5,0	0,4
Manufaturas de seda	4,2	1,2	2,2	2,0	0,3
Manufaturas têxteis mistas	0,5	0,6	2,6	0,0	...
Outras	27,7	37,0	35,9	29,2	41,7

Fontes: *Collecção dos mapas estatísticos do commercio e navegação 1841-42*, Soares (1865), tomo I; *Estatística do Commercio marítimo do Brasil exercício de 1872-73*, volume 2, parte 2, 1881, *Commercio Exterior do Brasil*, 1901.

A partir do final da década de 1890, os ajustes da tarifa que implicavam em alteração das tarifas específicas tornaram-se mais raros. Mas, houve considerável flutuação da taxa cambial: em torno de 6d/1\$000 em 1898, 15d/1\$000 em 1907, 5d/1\$000 em 1923 e em 1926.¹⁵ A política do governo a

¹⁵ Antes de 1930, a moeda nacional, o milréis, era tradicionalmente cotada, com base na tradição britânica, em *pence* por milréis. A libra esterlina até a década de 1970 era subdividida em 20 *shillings* e cada *shilling* era subdividido em 12 *pence*. Depois de 1930, tornou-se usual no Brasil cotar o milréis em relação ao dólar dos EUA.

partir de 1898 passou a definir a tarifa a ser cobrada com base na fixação de um percentual correspondente à “tarifa ouro”, de tal forma que uma parte da tarifa específica fosse indexada à taxa cambial. Assim, em 1923 quando a tarifa ouro alcançou o seu máximo de 60% (ver Tabela 8), a tarifa específica efetivamente cobrada era constituída de dois componentes: 40% da tarifa específica em termos nominais, tal como definida legalmente, adicionada a 60% da tarifa específica corrigida por um ágio cambial que refletia quanto a taxa cambial corrente divergia de uma taxa de câmbio de referência.

Tabela 6

Brasil: origem das importações brasileiras, 1820-1901, % do total

Origem	1806	1842-3	1852-53	1872-73	1901
Grã-Bretanha	40,0	48,4	53,3	51,5	31,4
Estados Unidos	0,6	11,8	8,5	5,6	12,4
França	7,8	12,0	13,5	14,6	8,0
Alemanha	7,6	5,0	5,9	6,8	9,4
Argentina	...	n.d.	n.d.	2,1	9,7

Fonte: *Anuário estatístico do Brasil* 1939/40. Médias por década. Dados de 1806 de Balbi (2004). Trata-se, para 1806, da origem das importações totais de Portugal. Por Alemanha, entre 1806 e 1850, entende-se Hamburgo em 1806, ou, posteriormente, portos hanseáticos.

Tabela 7

Déficit dos EUA no comércio com o Brasil, 1842/43-1901, 1.000 libras

Ano	Importações brasileiras	Exportações brasileiras	Déficit dos EUA
1842/43	665	759	94
1852/53	848	2.650	1.802
1862/63	662	1.672	1.010
1872/73	915	6.593	5.678
1901	2.659	17.463	14.804

3. 1889-1930

Nos primeiros quarenta anos de história republicana houve lenta queda da participação do imposto de importação na receita -- tipicamente superior a 50% no início do período -- para em torno de 40%. A tarifa ad valorem equivalente caiu para 20-25%, comparada a níveis próximos a 50% na primeira década do século (ver Tabela 9).

Tabela 8
Brasil: “Tarifa ouro”, 1898-1923

10%	3.12.1898
15%	20.6.1899
25%	26.12.1900
35%	31.12.1905
50% (67 artigos)	31.12.1905
40%	31.12.1915
55%	31.12.1916
60%	31.12.1922

Em 1911, começaram a ser estabelecidas as bases do conceito de “similar nacional” que seria importante instrumento de proteção no futuro. Inicialmente aplicava-se apenas às importações isentas e tinha como objetivo evitar a concessão de isenção de imposto de importação para produtos “que tiverem similar na produção nacional, com quantidade suficiente para suprir as necessidades imediatas e constantes dos serviços e das obras favorecidos com isenção de direitos”.¹⁶ Posteriormente, com a adoção de políticas de controle quantitativo de importações, houve aplicação generalizada desse critério, o que resultou em muitos casos em proteção absoluta do mercado doméstico.¹⁷

A participação das importações provenientes da Grã-Bretanha, que havia caído significativamente entre a década de 1870 e a virada do século, continuou a diminuir depois de 1913, embora mais lentamente. No mesmo período, os Estados Unidos e a Alemanha aumentaram suas participações em detrimento da Grã-Bretanha e da França (Tabela 10).

A estrutura de importações modificou-se à medida que avançava a industrialização. Como já dito, houve redução das importações de alimentos, à exceção do trigo que passou a ser processado em moinhos estabelecidos no Brasil. As importações de produtos têxteis foram reduzidas como resultado da substituição de importações acelerada na década de 1890. Em contraste, aumentaram as importações de veículos, máquinas, combustíveis e manufaturas de ferro e aço.

¹⁶ Decreto 8592 de 8.3.1911, artigo 8o.

¹⁷ Ver Gordon e Grommers (1962), pp. 23-7 e Fishlow (1975), pp. 29-30.

4. 1930-1945

O choque externo relativo à grande depressão afetou comércio e fluxos de capital. A resposta brasileira, após um período marcado por moratórias e operações de escambo para enfrentar a penúria cambial, foi a adoção de regime de taxa cambial fixa sobrevalorizada administrada pelo governo. A sobrevalorização era justificada pelo governo pelo objetivo de minorar o impacto da desvalorização cambial sobre as finanças públicas e evitar o impacto desfavorável sobre o preço mundial do café que já havia caído a cerca de um terço do pico alcançado no final da década de 1920. O argumento era que quanto maior a desvalorização, maior seria o estímulo à desova de estoques no Brasil para realizar lucros com a desvalorização. Dado que o Brasil era um *market maker* o choque de oferta impactaria desfavoravelmente o preço do café no mercado mundial.

A taxa cambial sobrevalorizada estimularia as importações caso não fosse acompanhada de algum tipo de racionamento. A partir de 1931, o Brasil adotou com frequência controles de importações baseados em critérios de essencialidade. Na década de 1930, só em 1935-37 não houve controle de importações. Neste caso, a competitividade da produção doméstica em relação às importações era dominada por variações cambiais, pois a tarifa ad valorem equivalente manteve-se em nível semelhante ao do final da década de 1920. A estrutura das importações manteve-se bastante estável na década de 1930 quando comparada a 1928, a menos de um aumento da participação de importações essenciais como trigo e combustíveis no auge da crise externa em torno de 1932. Ver a tabela 12.

Tabela 9

Brasil: Participação do imposto de importação na receita e tarifa *ad valorem* equivalente, 1890-1930

Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %	Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %
1890	51,5	39,3	1911	56,4	40,0
1891	46,4	25,7	1912	56,6	36,6
1892	48,9	21,1	1913	52,6	34,2
1893	50,7	24,1	1914	46,1	34,7
1894	51,1	20,9	1915	37,7	26,2
1895	51,7	22,4	1916	38,6	22,7
1896	76,0	35,4	1917	29,5	18,9
1897	74,4	30,8	1918	27,7	17,3
1898	68,0	27,8	1919	34,0	15,9
1899	62,3	27,2	1920	37,8	16,7
1900	53,6	30,1	1921	35,8	18,9
1901	53,2	36,2	1922	31,7	18,7
1902	54,0	39,4	1923	37,2	20,6
1903	45,6	38,9	1924	36,9	20,3
1904	44,7	38,6	1925	41,5	21,4
1905	55,9	49,2	1926	35,1	21,4
1906	57,5	49,7	1927	39,8	24,8
1907	53,6	44,5	1928	42,4	25,4
1908	53,7	41,8	1929	38,7	26,3
1909	51,8	39,3	1930	37,3	26,7
1910	55,0	40,4			

Tabela 10**Brasil: origem das importações brasileiras, 1872/73-1928, % do total**

Origem	1872-73	1901	1913	1918	1928
Grã-Bretanha	51,5	31,4	24,5	20,4	21,5
Estados Unidos	5,6	12,4	15,7	35,9	26,6
França	14,6	8,0	9,8	4,8	6,3
Alemanha	6,8	9,4	17,5	0,0	12,5
Argentina	2,1	13,5	7,4	19,0	11,5

Fontes: Villela (1993), quadro A5. Tabela 6 acima.

Tabela 11**Brasil: Estrutura das importações, 1901-1928, % do total**

Produto	1901	1913	1918	1928
Bacalhau e outros peixes	3,0	2,5	2,8	2,3
Carnes	8,8	1,1	0,2	0,2
Vinhos	5,6	3,9	3,1	1,5
Manteiga	1,7	0,5	0	0
Trigo em grão	4,0	4,9	9,8	8,7
Farinha de trigo	7,1	3,2	8,6	3,7
Sal	0,3	0,2	0,8	0,2
Carvão de pedra	6,7	6,0	7,3	3,0
Matérias primas ferro e aço	...	1,1	0,9	1,4
Manufaturas de ferro e aço	4,2	12,0	5,5	8,0
Vagões	...	2,8	0	0,6
Máquinas e ferramentas	5,4	10,7	6,2	12,7
Cimento	0,5	2,2	10,7	1,5
Automóveis	0	1,4	0,6	4,0
Caminhões	2,1
Gasolina	...	1,5	1,5	3,2
Querosene	...	1,4	1,6	1,3
Matérias primas algodão	...	1,0	3,0	1,6
Matérias primas lã	...	0,9	0,8	1,7
Manufaturas de algodão	9,4	3,8	8,7	6,3
Manufaturas de lã	1,4	1,1	1,4	1,3
Manufaturas de linho	0,4	0,8	0,7	0,9
Manufaturas de seda	0,3	0,2	0,3	0,2
Total	58,8	63,1	74,5	66,4

Fonte: *Commercio exterior do Brasil*, vários anos.

A queda das importações foi espetacular: mais de 60% do valor entre 1928 e 1932. A retomada foi lenta: em 1937 ainda estava 12% abaixo do nível de 1928 e, em 1945, ainda estava mais de 30% abaixo do nível de 1928.¹⁸ O imposto de importação como proporção da receita declinou para 27-30%. No pós-guerra caíria rapidamente abaixo de 10% tornando-se irrelevante do ponto de vista fiscal. A flexibilização do regime cambial de 1931 envolveu a adoção, em 1934-1935, de regimes de taxas múltiplas que resultavam em remuneração diferenciada das exportações dependendo se eram ou não “tradicionais” e com taxa cambial mais desvalorizada aplicada às importações. Estabelecia-se assim uma cunha cambial entre as taxas cambiais médias de importação e de exportação.

Tabela 12
Brasil: Composição das importações, 1928-1945

Produto	1928	1932	1937	1942	1945
Animais vivos	0,2	0,1	0,1	0,6	0,8
Matérias primas	27,1	34,9	29,4	34,4	27,8
Combustíveis e lubrificantes	9,8	15,1	12,0	14,7	9,1
Têxteis	5,8	6,6	4,4	3,2	1,6
Alimentos	21,1	25,7	17,8	17,0	24,7
Trigo	8,7	16,7	12,6	12,3	14,0
Farinha de trigo	3,7	0,2	0,8	0,4	2,8
Produtos manufaturados	51,6	39,3	52,7	48,0	46,7
Produtos químicos e farmacêuticos	2,5	4,7	4,4	7,4	5,1
Folha de Flandres	0,8	1,4	2,2	2,6	1,6
Trilhos	1,3	0,4	1,5	0,7	1,5
Canos de ferro e aço	1,1	0,9	1,6	0,7	1,0
Papel e seus produtos	2,1	2,7	2,1	2,5	2,8
Têxteis	8,8	2,4	1,9	2,0	0,9
Automóveis para passageiros	4,0	0,6	2,8	1,1	0
Caminhões	2,2	0,7	0,1	0,2	0,2
Chassis para caminhões	2,1	1,5	1,7
Motores, inclusive para automóveis	0,3	0,2	0,7	0,6	1,1

Fonte: *Comércio Exterior*, vários anos.

A política econômica externa alemã sob o nacional-socialismo resultou em expressivo aumento da importância da Alemanha no comércio exterior brasileiro que se refletiu nas exportações e nas importações, pois a essência das novas políticas alemãs objetivava o equilíbrio das trocas comerciais

¹⁸ Abreu (1999), p. 76.

e enfatizava a importância do comércio com países cujas moedas não eram conversíveis. As estatísticas brasileiras exageravam esse aumento dos valores das exportações e importações alemãs, pois não consideravam que o comércio era realizado em marcos de compensação. As participações corrigidas para o caso das importações estão registradas na tabela 13.

A principal negociação comercial do Brasil na década de 1930 foi com os EUA. Mesmo antes da aprovação do Reciprocal Trade Agreements Act de 1934, o Departamento de Estado norte-americano fez saber às autoridades brasileiras que pretendia abrir negociações comerciais com o Brasil e que seu objetivo era estabelecer que concessões o Brasil estaria disposto a fazer de tal forma a assegurar que fosse mantida a tarifa zero sobre o café brasileiro no mercado norte-americano.

A estratégia norte-americana envolveu a inclusão de outros produtos de muito menor importância do que o café na lista de reduções tarifárias de 50% e de manutenção na lista de produtos de importação livre de imposto de importação. Ver Tabela 14 abaixo.

As concessões brasileiras envolveram 67 produtos exportados pelos EUA para o Brasil, com redução média de tarifas de 30,4% afetando 32,4% das exportações dos EUA para o Brasil (dados de 1929). Mas o Brasil havia engordado a tarifa antes da negociação com os EUA tal como sugerem os dados sobre tarifa ad valorem equivalente incluídos na Tabela 15.¹⁹ Houve muita proteção no lado brasileiro quanto à ratificação do tratado comercial, resistência liderada pela Federação das Indústrias de Estado de São Paulo. A ruptura do impasse exigiu a intervenção direta de Vargas.

O Brasil adotou uma variedade de políticas cambiais entre 1930 e 1939, mas apenas entre 1935 e 1937 as importações não foram afetadas por controles discricionários. A variável que, de longe, mais afetou o preço das importações comparado ao de seus substitutos domésticos foi a desvalorização cambial. Em 1939 foi, de novo, adotado um regime de taxas cambiais múltiplas: uma taxa “livre especial”, uma taxa “livre” e uma taxa oficial. As importações seriam realizadas à taxa livre. As exportações seriam remuneradas 30% à taxa oficial e 70% à taxa livre. As transações financeiras seriam realizadas à taxa livre especial.

O acesso do Brasil às importações enfrentou a concorrência do esforço de guerra, inclusive nos EUA. Os EUA se tornaram os maiores fornecedores do Brasil respondendo por 55-60% das importações totais. Argentina aumentou a sua participação para quase 20%, enquanto os europeus praticamente deixaram de exportar para o Brasil (ver Tabela 13).

Durante a Segunda Guerra Mundial, embora as taxas cambiais múltiplas do regime de 1939 tenham sido mantidas constantes e a inflação brasileira entre 1939 e 1945 tenha sido muito superior à de seus principais parceiros comerciais (entre 181 e 138%, custo de vida em São Paulo e no Rio de

¹⁹ Abreu (1999), p.202.

Janeiro, comparados a 41,6% nos EUA)²⁰, a sobrevalorização cambial não provocou aumento das importações em vista das restrições à oferta mundial e seu impacto sobre as importações brasileiras.

Tabela 13
Brasil: Origem das importações, 1933-1945

Ano	EUA	Alemanha	Grã-Bretanha	Argentina
1928	26,6	12,5	21,5	11,5
1929	30,1	12,7	19,2	10,9
1930	24,2	11,4	19,4	13,4
1931	25,0	10,5	17,5	14,6
1932	30,2	9,0	19,2	7,4
1933	21,2	12,0	19,4	12,7
1934	24,4	11,2	17,6	12,8
1935	24,4	16,4	12,9	13,5
1936	23,2	18,8	11,9	17,2
1937	24,2	19,1	12,7	14,7
1938	25,5	20,0	10,9	12,4
1939	34,8	15,5	9,7	8,7
1940	51,9	1,9	4,4	10,8
1941	60,3	1,8	5,7	11,2
1942	54,1	0,2	5,7	16,8
1943	53,7	0	7,1	18,6
1944	61,2	0	2,9	21,3
1945	54,3	0	4,0	21,6

Fonte: *Estatísticas Históricas do Brasil, Comercio Exterior do Brasil*, vários anos, e Abreu (1999), p. 193.

A proteção tarifária equivalente diminuiu no final da década como indica a Tabela 15. Os valores agregados ocultam enormes disparidades entre tarifas ad valorem equivalentes que protegem produtos específicos. A tarifa sobre cimento, pneumáticos, gasolina e diversos tipos de tecidos em 1935 – mesmo depois dos ajustes pós-tratado com os EUA -- era superior a 70%. A tarifa sobre tecidos crus de algodão era de 231,1%!²¹

Em 1930, a receita relativa ao imposto de importação ainda correspondia a 37,6% da receita total do governo. A partir daí a queda é monotônica: 11,6% em 1945, 6,2% em 1964.²² Ou seja, o imposto de importação deixou de ter importância fiscal e era apenas parcialmente relevante para

²⁰ Ver Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1977), Apêndice IV.

²¹ Ver Abreu (1999), pp. 198-9.

²² Em 2019 era menos de 3%.

indicar a magnitude da proteção à produção doméstica. Por que parcialmente relevante? Porque a partir de 1930 e até o início da década de 1990 o acesso de importações ao mercado brasileiro foi intermitentemente restrito por controle quantitativo de importações.

Tabela 14

Brasil: Concessões norte-americanas nas negociações relativas ao Tratado Comercial Brasil-EUA de 1935

Tarifas reduzidas em 50%	%
Bálsamo de copaíba	5%
Ipecacuanha natural beneficiada	5%
Mate natural beneficiado	5%
Minério de manganês	5%
Castanhas do Pará com casca	$\frac{3}{4}$ cent/libra
Castanhas do Pará sem casca	2 $\frac{1}{4}$ cents/libra
Bagas de mamona	$\frac{1}{4}$ cent/libra
Tarifas consolidadas:	%
Ipecacuanha em estado bruto	Livre
Mate natural em estado bruto	Livre
Cacau ou favas de cacau	Livre
Café	Livre
Balata	Livre
Minérios ou concentrados de zircônio	Livre
Amêndoas e caroços de babaçu	Livre
Óleo de babaçu	Livre
Couros de veado, crus	Livre
Cera de carnaúba	Livre
Cera de abelhas	Livre
Madeiras em tora	Livre

Fonte: Abreu (1976), p. 153.

Tabela 15

Brasil: Participação do imposto de importação na receita e tarifa *ad valorem* equivalente, 1928-1964

Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %	Ano	Participação do imposto de importação na receita %	Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente %
1928	42,4	25,4	1947	13,5	8,2
1929	38,7	26,3	1948	10,5	7,9
1930	37,3	26,7	1949	9,5	8,2
1931	34,5	22,2	1950	8,7	8,3
1932	30,1	34,7	1951	10,2	7,5
1933	36,4	35,0	1952	8,4	7,0
1934	33,2	33,4	1953	3,7	5,5
1935	35,8	25,3	1954	4,9	4,1
1936	32,4	23,7	1955	4,0	3,7
1937	33,9	22,1	1956	2,7	2,8
1938	27,1	20,3	1957	3,2	3,2
1939	27,2	20,6	1958	7,3	12,8
1940	24,2	19,7	1959	12,1	11,9
1941	26,2	19,2	1960	9,5	11,0
1942	15,4	14,4	1961	11,3	11,9
1943	11,0	9,6	1962	11,4	11,4
1944	12,3	11,1	1963	9,1	11,1
1945	11,6	11,7	1964	6,2	10,0
1946	12,1	10,8			

Fonte: Elaborado de *Estatísticas Históricas do Brasil*.

5. 1945-1964

Na esteira da criação do Fundo Monetário Internacional em Bretton Woods, em 1944, o Brasil abandonou o regime de taxas cambiais múltiplas que havia sido mantido desde 1939. O governo optou em 1946 por uma taxa cambial única de 18,50 cruzeiros por dólar norte-americano, equivalente grosso modo à média das três taxas do regime de 1939, a despeito da disparidade entre as inflações do Brasil e dos EUA desde 1939.

Quão sobrevalorizado estava o cruzeiro? É recorrente na literatura especializada²³ o argumento de que, em tomando 1939 como base a taxa cambial Cr\$/US\$ deveria ser da ordem de Cr\$ 30/US\$ para refletir o contraste entre as inflações no Brasil e nos EUA entre 1939 e 1945. Mas não há evidência de que a taxa cambial média de 1939 refletisse adequadamente a escassez de dólares. Uma alternativa heroica é considerar a taxa cambial do início da década de 1920 como indicação razoável da escassez de divisas e corrigi-la pelo diferencial entre as inflações no Brasil e nos EUA entre 1921 e 1946.²⁴ A taxa cambial de equilíbrio em 1946 deveria ser em torno de Cr\$ 25/US\$. Mas essa conta rudimentar deixaria de levar em conta a segmentação do balanço de pagamentos brasileiros entre a parte em dólar e a parte em moedas inconvertíveis que persistiria, embora com relevância declinante, até o final da década de 1950.

A principal justificativa para a decisão de manter a taxa média de 1939 foi a prioridade que o governo dedicava ao combate à inflação que nos anos finais da guerra havia beirado 20% ao ano. Foram brandidos outros argumentos em defesa da sobrevalorização. Segundo alguns, as exportações brasileiras se haviam tornado mais competitivas como demonstrado pelo aumento das exportações de manufaturados durante a guerra. Outros comentaristas sublinhavam o volume das reservas brasileiras, da ordem de US\$ 730 milhões. Tais avaliações se revelaram otimistas. As exportações brasileiras no imediato pós-guerra foram deslocadas pelos supridores tradicionais que haviam reduzido suas exportações durante a guerra e voltaram ao mercado. Embora as reservas brasileiras fossem substanciais, boa parte delas ou eram em moedas inconvertíveis em dólares, ou eram em ouro e o governo não estava disposto a usá-las. O período de pós-guerra até a segunda metade da década de 1950 foi caracterizado pela escassez de dólares – no Brasil e no mundo -- dada a dependência em relação à oferta de produtos norte-americanos em vista do impacto da guerra sobre fornecedores alternativos. A crise cambial brasileira de 1947 foi uma crise de escassez de dólares norte-americanos para fazer frente ao déficit do balanço de pagamentos bilateral Brasil-EUA, que havia surgido no pós-

²³ Ver, por exemplo, Malan, Bonelli, Abreu e Pereira (1977).

²⁴ Utilizando o deflator implícito de Haddad reportado em *Estatísticas Históricas do Brasil* e a série de preços por atacado norte-americanos reportadas pelo Bureau of Labor Statistics.

guerra, em contraste com o tradicional superávit estrutural. O tradicional saldo do Brasil nas relações bilaterais só voltaria a ocorrer de forma persistente a partir de 1953.

Um elemento importante para viabilizar a manutenção da taxa cambial inalterada entre 1946 e 1952 foi a alta significativa dos preços de café que triplicaram no período.²⁵

Desvalorizar o cruzeiro pouco tempo após a decisão de declarar a paridade de 1946 ao FMI teria sido desgastante. Além disso, o governo continuava a manter o combate à inflação como objetivo econômico prioritário. A alternativa adotada foi a manutenção da taxa nominal de 1946 combinada com o controle de importações. Não deixa de ser irônico que gestores ortodoxos da política econômica tenham optado por alternativa que estimulava a substituição de importações.

O Brasil foi um dos fundadores do General Agreement on Tariffs and Trade em 1947. Com o fracasso da tentativa de criar a International Trade Organization, em seguida à conferência de Havana, o GATT seria o foro de negociações comerciais multilaterais até que fosse criada Organização Mundial de Comércio, em meados da década de 1990.

Com a manutenção da tarifa específica convivendo com a aceleração da inflação, a tarifa ad valorem equivalente em 1945 já era de 11,7%, em contraste com 35% no final de 1934. Embora a diplomacia econômica brasileira tenha se empenhado nos anos iniciais do GATT em reajustar a pauta tarifária, a verdade é que a tarifa havia deixado de ser elemento relevante para definir a proteção no Brasil em vista da introdução desde 1947 de controles quantitativos das importações. O imposto de importação, que correspondia a cerca de um terço da arrecadação no início da década de 1930, caiu a 3% da receita em meados dos anos cinquenta. Mesmo após a reforma tarifária de 1957 não excedeu 10-12% na virada da década (ver Tabela 15)²⁶

A participação dos EUA nas importações totais, que havia excedido 60% ao final da guerra com a retração de outras fontes de suprimento, reduziu-se a cerca de um terço no final da década de 1950, início da década de 1960, com a volta de fornecedores tradicionais do Brasil e novos parceiros (ver Tabela 16). A composição das importações manteve-se estável entre 1945 e meados da década de 1950. A partir daí, com a instalação das novas refinarias, registrou-se a redução das importações de derivados de petróleo e o aumento das importações de petróleo (ver Tabela 17).

O GATT nas décadas iniciais era um “clube de ricos” com negociações que acomodavam prioritariamente as agendas das economias desenvolvidas. Países como o Brasil não consolidaram as suas tarifas transformando-as em compromissos permanentes e fizeram amplo uso de restrições quantitativas das importações baseados em argumentos quanto à fragilidade de seus balanços de pagamentos. Só em 1992 o Brasil renunciou à possibilidade de adotar restrições quantitativas

²⁵ Preços de café Santos 4 em Nova York, ver *Brasil em números* 1960, p. 104.

²⁶ Ver em Farias (2014) diversas manifestações de representantes do Brasil em Genebra.

baseadas em argumentos relativos a balanço de pagamentos.

A manutenção da taxa cambial nominal no pós-guerra no mesmo nível médio de 1939 desestimulou as exportações cujos preços no mercado mundial não aumentaram significativamente. Alguns produtos de exportação tornaram-se “gravosos”, ou seja, a receita gerada na exportação era insuficiente para cobrir custos de produção que refletiam a alta inflação brasileira desde o início da guerra. Criou-se o expediente de permitir “operações vinculadas”, paralelas às operações cambiais convencionais, através das quais os produtos gravosos se beneficiavam de taxas cambiais desvalorizadas que eram financiadas por importadores de produtos supérfluos dispostos a pagar sobrepreço para viabilizar suas importações a despeito dos controles de importações.

Tabela 16
Brasil: Origem das importações, 1945-1964, %

Ano	EUA	Alemanha	Reino Unido	França	Argentina	Antilhas Holandesas	Venezuela
1945	54,3	0	4,0	0,0	21,6	0,8	0,6
1950	34,5	1,7	12,3	4,7	10,0	8,1	1,6
1957	36,9	9,5	4,0	3,2	5,2	3,6	7,2
1960	33,5	9,5	4,4	4,7	5,2	4,1	7,8
1964	35,9	8,0	2,9	4,1	9,5	1,5	7,4

Fonte: *Brasil em Números* 1960 e 1967. Valores em US\$.

Em 1952-53 as pressões para desvalorizar tornaram-se irresistíveis e uma nova reforma cambial introduziu um regime cambial semelhante ao de 1934 envolvendo taxas cambiais múltiplas. Exportações de produtos não tradicionais eram mais bem remuneradas do que as de produtos tradicionais. As importações eram realizadas a taxa cambial mais desvalorizada do que as taxas praticadas para exportações. A metáfora “cunha cambial” era de novo relevante.

Logo em seguida foi estabelecido o regime dito de “ágios e bonificações” através da Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) que perduraria até 1957. A ideia era manter a ficção da taxa de câmbio de Cr\$18,82/US\$ declarada ao FMI em 1946. O governo leiloava licenças de importação correspondentes a cinco categorias de importações classificadas de acordo com a sua essencialidade. Ao reservar maior volume de cambiais para bens essenciais o governo garantia a geração de menores ágios na compra de licenças de importação de produtos “essenciais” nos leilões relevantes. Em alguma medida a estrutura de ágios fazia o papel das tarifas de importação específicas que haviam sido erodidas pela inflação. As exportações por sua vez recebiam “bonificações”

diferenciadas, dependendo se eram ou não “tradicionais”. Inicialmente havia duas categorias de bonificações, posteriormente não menos de quatro (ver Tabela 18).

Tabela 17

Brasil: Composição das importações, 1945-64, % do total

Produto	1945	1950	1957	1960	1964
Animais vivos	0,8	0,9	0,5	0,1	0,1
Matérias primas	27,8	28,7	27,9	27,6	24,3
Cimento	1,7	0,8	0	0	0
Combustíveis e lubrificantes	9,1	11,5	17,1	19,2	18,7
Carvão	3,0	1,3	1,0	1,8	1,7
Coque	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Gasolina	2,8	5,2	2,9	2,0	0,6
Querosene	0,3	0,6	1,0	0,2	0,6
Óleos combustíveis	1,5	3,2	3,8	3,5	0
Óleos lubrificantes	1,6	1,1	1,1	0,9	1,8
Petróleo	0	...	7,2	5,6	13,7
Têxteis	1,6	2,2	0,6	0,3	0,4
Alimentos	24,7	17,1	12,8	13,6	25,8
Trigo	14,0	10,0	7,0	9,8	18,7
Farinha de trigo	2,8	0	0,3	0	0,1
Produtos manufaturados	46,7	53,3	58,5	58,5	49,6
Produtos químicos e farmacêuticos	5,1	6,4	9,7	9,5	11,4
Máquinas e veículos	27,5	35,4	35,0	35,5	23,9
Manufaturas têxteis	0,9	0,7	0,1	0	0,1

*Inclui manufaturas diversas em 1945 e 1950.

Fonte: *Anuário Estatístico do Brasil*, vários anos.

Em 1955, a cunha cambial variava entre o mínimo de Cr\$ 36,72/US\$ (combinação de categoria de importação I e categoria de exportação IV) e o máximo de Cr\$ 272,04/US\$ (combinação de categoria de importação V e categoria de exportação I) quando taxa de câmbio oficial era de Cr\$ 18,82/US\$.

Tabela 18**Brasil: Taxas médias de câmbio, 1953-57, Cr\$/US\$**

Ano	1953*	1954	1955	1956	1957**
Taxa cambial de equilíbrio***	34,20	42,50	50,70	60,00	66,70
Taxa oficial	18,82	18,82	18,82	18,82	18,82
Taxa livre	43,32	62,18	73,54	73,59	75,67
Importações Categoria I	31,77	39,55	87,70	83,05	60,76
Importações Categoria II	38,18	44,63	105,23	111,10	81,56
Importações Categoria III	44,21	57,72	176,00	149,99	106,34
Importações Categoria IV	52,19	56,70	223,16	219,58	151,93
Importações Categoria V	78,90	108,74	303,54	309,28	316,39
Exportações Categoria I****	-	-	31,50	37,06	38,16
Exportações Categoria II	-	-	37,91	40,10	43,06
Exportações Categoria III	-	-	43,18	49,88	55,00
Exportações Categoria IV	-	-	50,98	59,12	67,00

*Outubro/dezembro (exceto mercado oficial e livre).

**Janeiro/agosto (exceto mercado oficial e livre).

*** Base 1921.

**** De 9.10.53 a 15.8.54: Cr\$ 23,36/US\$ para café e Cr\$ 28,36 para as demais.

De 16.8.54 a 10.11.54: Cr\$ 30,70/US\$ para café e Cr\$ 35,12 para as demais.

De 11.11.54 a 17.1.55: Cr\$ 31,50/US\$ para café e Cr\$ 37,79 para as demais.

Fonte: Simonsen (1961), pp. 53-4.

Tabela 19

**Brasil: Cunha cambial com base em
diferentes categorias de importação e de exportação, 1955, Cr\$/US\$**

	Categoria de exportação I	Categoria de exportação II	Categoria de exportação III	Categoria de exportação IV
Categoria de importação I	56,20	49,79	44,52	36,72
Categoria de importação II	73,73	67,32	62,05	54,25
Categoria de importação III	144,50	138,09	132,82	125,02
Categoria de importação IV	191,66	185,25	179,98	172,18
Categoria de importação V	272,04	265,63	260,36	252,56

Fonte: Tabela 18.

Em 1955, a Instrução 113 da SUMOC permitiu importações de bens de capital “sem cobertura cambial”, isto é, sem que fossem submetidas às disciplinas da Instrução 70, em particular os leilões previstos para a categoria 3, relativa a bens de capital. Há controvérsia com relação ao impacto da

Instrução 113. Alguns autores alegam que havia substancial subsídio quando se compara a importação via Instrução 113 com a alternativa de entrar capital externo e disputar as licenças de importação nos leilões da Instrução 70. Gudin, ministro da Fazenda quando da introdução da Instrução 113, negou a existência de subsídio. Tudo tem a ver com a comparação da taxa “livre”, que regulava a entrada de capital estrangeiro, e o custo de importar bens na categoria 3. A relação entre as duas taxas variou consideravelmente ao longo do tempo. No início eram semelhantes, depois a taxa “livre” era a metade do custo de importar na categoria 3.

Fishlow (1975) estimou que teriam entrado US\$ 500 milhões em importações de bens de capital pela Instrução 113 durante o governo JK e que o subsídio implícito tenha alcançado 18-19% do valor adicionado industrial em 1958-59.

Em 1957, o regime cambial criado pela Instrução 70 da SUMOC de 1953 foi alterado para ajustar-se à aprovação da Lei 3244 que alterou a pauta tarifária. As tarifas específicas foram substituídas por tarifas ad valorem. As cinco categorias de importação foram substituídas por duas: uma categoria geral, incluindo matérias-primas, equipamentos e outros bens de produção, assim como os bens de consumo genérico, para os quais não havia suprimento satisfatório no mercado interno, e uma categoria especial incluindo os bens de consumo restrito e outros bens de qualquer natureza, cujo suprimento ao mercado interno fosse satisfatório.

Havia, além disso, uma categoria preferencial (câmbio de custo) que incluía fertilizantes, papel de imprensa e para impressão de livros, trigo, petróleo e equipamentos, peças e sobressalentes destinados à pesquisa a produção de petróleo bruto e às empresas jornalísticas e editoras de livros, assim como a investimentos considerados essenciais ao processo de desenvolvimento econômico ou à segurança nacional (ver Tabela 20). O gosto de escolher vencedores persistia.

Não houve, entretanto, variação muito significativa seja da participação do imposto de importação na receita, seja da tarifa ad valorem equivalente (ver Tabela 15). Tanto a participação do imposto de importação na receita quanto a tarifa ad valorem equivalente que haviam caído a cerca de 3% aumentaram para algo em torno de 10-12%. Níveis tarifários continuaram pouco relevantes para definir os níveis de proteção que continuaram a depender da política cambial.

Tabela 20**Brasil: Taxas cambiais 1957-63, Cr\$/US\$**

Ano	Importações preferenciais	Categoria geral	Categoria especial	Taxa livre
Setembro 1957	53,00	92,8	177,7	82,2
Setembro 1958	58,82*	218,3	468,8	156,25
Setembro 1959	100,00	182,43	380,92	166,00
Setembro 1960	100,00	224,93	550,70	170,05
Junho 1961	196,68	288,09	1113,77	263,00
Julho 1961	-	290,77	1042,11	263,00
Setembro 1961	-	324,49	1018,44	298,00
Setembro 1962	-	525,73	1307,69	475,00
Setembro 1963	-	783,85	2056,95	620,00
Dezembro 1963	-	877,37	2631,52	620,00

*Junho de 1958.

Fontes: Gordon e Grommers (1962), p. 21, para 1957-59, Mesquita (1992), *passim* para os demais anos e Simonsen (1961), p. 56.

Após a posse de Jânio Quadros, no início de 1961, o governo decidiu alterar a política cambial através da Instrução 204 da SUMOC que ajustou o câmbio de custo em 100% e transferiu a categoria geral para o mercado livre.

Pressionado pela escassez de divisas o governo introduziu novas regras referentes à política cambial atrelando a disponibilidade de divisas à compra compulsória de letras de importação com prazos paulatinamente estendidos. Com a aceleração inflacionária tais requisitos tinham impacto muito significativo sobre o custo de divisas.²⁷

6. 1964-1990

O primeiro passo do governo após a deposição de João Goulart em 1964 em relação à política cambial foi o abandono das taxas múltiplas. A taxa de câmbio única curiosamente foi reajustada anualmente até 1968 apesar das inconveniências geradas pelas previsões quanto às datas de ajuste. Depois disto adotou-se um regime de minidesvalorizações frequentes para levar em conta as

²⁷ Para detalhes sobre as políticas cambiais entre 1961 e 1964 ver Mesquita (2014).

divergências entre preços domésticos e preços internacionais.²⁸

É notável que, embora tenha havido notável mudança estrutural na economia brasileira a partir do final da década de 1920 – com a participação da indústria no PIB dobrando de 16% para 32% às expensas da agricultura –, o Brasil tenha permanecido essencialmente como um exportador de *commodities* agrícolas até meados da década de 1960. O aumento da participação das exportações de manufaturas pós-1964 foi, em parte, consequência do uso maciço de subsídios às exportações. Um cínico diria que foi a maneira malandra de ressuscitar implicitamente o regime de taxas cambiais múltiplas, agora beneficiando as exportações de produtos manufaturados.

Bergsman (1970) realizou estudo pioneiro sobre a tarifa computando os níveis de tarifa efetiva por gênero industrial em 1966 e 1967. Tarifa efetiva é a que resulta da razão entre a diferença entre o valor adicionado no processo produtivo de um bem e seus insumos a preços vigentes no país e o valor adicionado desta indústria avaliado a preços internacionais dividido pelo valor adicionado avaliado a preços internacionais. Quanto maior a divergência entre a tarifa de importação de bens finais e a tarifa sobre insumos maior a tarifa efetiva.²⁹

Ver a Tabela 21 para os níveis extremamente altos de proteção nominal e efetiva. Mesmo em 1967, e excluindo os produtos de perfumaria, a proteção efetiva média para a indústria seria de 73%. A tarifa efetiva em abril de 1967 seria superior a 100% para mobiliário, produtos de borracha, produtos de perfumaria (3670%), produtos têxteis, vestuário, bebidas e fumo. Seria superior a 50% para material elétrico, material de transporte, produtos de papel, produtos de couro, plásticos e produtos da indústria gráfica. Para qualificar, em alguma medida, os altos níveis de proteção, Bergsman mencionou as distorções associadas a redundância, isto é, fatores que impediriam que produtores locais extraíssem todos os benefícios indicados pela alta proteção. Apresenta, além disto, os níveis de proteção implícitos em um cenário conjectural em que a taxa cambial fosse a de equilíbrio, ou seja, não fosse sobrevalorizada. Mesmo nesse cenário, a tarifa média nominal para a indústria seria de 58% em 1966 e 30% em 1967 e a tarifa efetiva de 98% e 52% nos mesmos anos. Não são incluídos comentários que seriam pertinentes sobre a possibilidade de o Brasil invocar no GATT o artigo XVIII:B que permitia o uso de restrições quantitativas às importações por países em desenvolvimento que enfrentassem dificuldades de balanço de pagamentos. Nem é mencionado o fato de que poucas linhas tarifárias no Brasil eram consolidadas, isto é, poderiam ser alteradas sem que

²⁸ Ver Lago (2014), p. 229.

²⁹ Ver Corden (1971), cap.3. A proteção efetiva da atividade j é $g_j = (t_j - a_{ij}t_i) / (1 - a_{ij})$, onde t_j é a tarifa nominal referente ao bem j , t_i a tarifa nominal sobre o insumo i e a_{ij} é participação do insumo i na produção de j a preços de livre comércio.

fossem oferecidas contrapartidas aos parceiros comerciais membros do GATT.³⁰

Tabela 21

Brasil: Tarifa nominal e tarifa efetiva, junho de 1966 e abril de 1967, %

Produto	Junho de 1966		Abril de 1967	
	Proteção nominal	Proteção efetiva	Proteção nominal	Proteção efetiva
Produtos vegetais	36	35	10	8
Produtos animais	137	164	17	17
Produtos minerais	27	25	14	13
Mínerais não metálicos	79	86	40	39
Metalurgia	54	58	34	36
Máquinas	48	41	34	32
Material elétrico	114	215	57	97
Material de transporte	108	151	57	75
Produtos de madeira	45	45	23	25
Mobiliário	132	239	68	125
Produtos de papel	93	118	48	59
Produtos de borracha	101	136	78	116
Produtos de couro	108	117	66	85
Produtos químicos	53	59	34	42
Produtos farmacêuticos	48	39	37	35
Produtos de perfumaria	192	8480	94	3670
Plásticos	122	183	48	58
Têxteis	181	379	81	162
Vestuário	226	337	103	142
Produtos alimentícios	82	87	27	40
Bebidas	205	447	83	173
Fumo	193	313	78	124
Produtos da ind. gráfica	122	142	59	67
Miscelânea	104	128	58	72
Média, todos os setores*	85	181 (118)	37	76 (48)
Média, indústria*	99	254 (151)	48	117 (73)

*Médias entre parênteses excluem produtos de perfumaria. Fonte: Bergsman (1970), p.42.

Um estudo influente do Banco Mundial do início da década de 1980 apresentou nova evidência

³⁰ Ainda em 1981 as tarifas consolidadas do Brasil respondiam por apenas 11% das importações, exclusive petróleo, GATT (1993), p. 113. Na mesma publicação, a Tabela IV.6 apresenta detalhes da consolidação em 1989 (23% das importações, exclusive petróleo).

sobre tarifas nominais, tarifas implícitas e proteção nominal implícita basicamente repetindo as estimativas de Tyler (1981).³¹ Tarifas implícitas retratam a divergência entre preços domésticos e preços internacionais. Proteção nominal implícita inclui o impacto de subsídios (ver a Tabela 22).

Tabela 22

Brasil: Tarifa nominal, Tarifa implícita e Proteção nominal implícita, 1980-1981, %

Produto	Tarifa nominal	Tarifa implícita*	Proteção nominal implícita**
Mineração	27,0	-15,9	-3,6
Minerais não-metálicos	109,4	-22,5	-17,7
Metalurgia	77,4	3,0	10,8
Máquinas	56,3	24,0	48,3
Material elétrico	95,4	45,2	71,4
Material de transporte	101,9	-16,7	-5,8
Madeira	125,3	-8,9	-4,3
Mobiliário	148,2	20,0	26,1
Produtos de papel	120,2	-19,9	-16,1
Produtos de borracha	107,3	-23,3	-15,4
Produtos de couro	156,6	10,0	15,6
Produtos químicos	48,2	40,7	55,1
Produtos farmacêuticos	27,9	79,0	97,4
Produtos de perfumaria	160,5	28,5	35,1
Plásticos	203,8	14,3	28,9
Têxteis	167,3	20,6	25,2
Vestuário	181,2	24,2	30,6
Produtos alimentícios	107,8	-21,3	-8,2
Bebidas	179,0	-9,9	-5,3
Fumo	184,6	-3,6	1,3
Prods, da ind. gráfica	85,5	18,1	24,1
Miscelânea	87,0	73,9	91,8
Média, agricultura	53,8	-23,0	-7,2
Média. Indústria	99,4	11,9	22,8
Bens de capital	83,3	13,6	37,8
Bens intermediários	76,5	5,6	25,2
Bens de consumo	132,5	13,9	13,1

*Comparação de preços domésticos e preços internacionais, ** Inclui subsídios. Fonte: World Bank (1983)

O mesmo estudo apresentou novas estimativas de tarifa efetiva e de tarifa efetiva líquida

³¹ World Bank (1983).

incluindo o impacto de subsídios nos preços de insumos (ver Tabela 23 abaixo). Mesmo com estes malabarismos, a tarifa efetiva líquida média para a indústria seria de 23,1%, embora as estimativas para alguns setores da indústria despertassem desconfiança como, por exemplo, -22.5% para material de transporte. A tarifa efetiva média sem ajustes era 43,6% para produtos industriais, superior a 100% para material elétrico, produtos farmacêuticos e miscelânea e a 50% para máquinas, mobiliário, produtos químicos e produtos de perfumaria.

Estas estimativas de tarifas efetivas referiam-se um período no qual Tyler (1981) assinalava que a participação das importações na oferta doméstica de produtos industriais seria de 8% em 1970 e 6,8% em 1979.³² A partir de 1973, e especialmente a partir de 1978, com o aumento dos preços de petróleo e a dependência do Brasil de importações de petróleo e derivados, boa parte das importações totais correspondia a petróleo e derivados o que tornava ainda mais significativa a queda da participação das importações líquidas de petróleo e derivados na oferta de produtos industriais.³³

A substituição de importações, fator para explicar 24% da expansão da demanda por bens industriais entre 1949 e 1964, teve contribuição negativa entre 1964 e 1970, refletindo as reformas econômicas pós-1964. Esta tendência foi revertida após meados da década de 1970 quando a economia enfrentou os sucessivos choques de preços de petróleo em 1973 e 1978.

A profunda crise pós-1980 – com o choque em 1981-83 sem similar na história republicana do século XX – levou, com alguma defasagem, a uma reconsideração das virtudes da estratégia baseada na autarquia e na preponderância do Estado na economia explicitada desde o final da Segunda Guerra Mundial. Alguns leitores poderão surpreender-se com essa afirmação, mas é fato que, a despeito de muita retórica, os governos militares se mantiveram alinhados às ideias de Roberto Simonsen no seu debate com Eugênio Gudín ainda antes do final da Segunda Guerra Mundial: ênfase no protecionismo e no papel crucial do Estado nas atividades econômicas.³⁴

³² Tyler (1981), nota 19 e Tabela 6.2. A participação das importações na oferta doméstica de produtos industriais teria sido de 36% em 1919-20, 20% em 1939 e apenas 6% em 1964. Ao contrário do que poderia ser suposto – afinal a participação do Brasil nas exportações mundiais em 2022 (1,34%) foi inferior à de 1928 (1,45%) -- a razão importações/PIB nos momentos de auge durante a República Velha nunca excedeu os 19,3% atuais: era 9,5% em 1914, 13% em 1928. A alta participação temporária do Brasil nas exportações mundiais no início da década de 1950 resultou de preços excepcionalmente altos do café.

³³ Em 1983, a participação da importação de petróleo e derivados correspondeu a 53% das importações totais, ver *Brasil Programa econômico 2*. Em 1982, a relação importações exclusive petróleo – PIB foi de meros 2,9%, ver Abreu e Verner (1997), pp. 79-80.

³⁴ Gudín e Simonsen (1977).

Tabela 23**Brasil: Tarifa efetiva, 1980-1981, %**

Produto	Tarifa efetiva
Minação	-4,3
Minerais não-metálicos	-19,6
Metalurgia	34,2
Máquinas	77,0
Material elétrico	111,9
Material de transporte	-9,6
Madeira	17,7
Mobiliário	52,7
Produtos de papel	-18,5
Produtos de borracha	-21,4
Produtos de couro	13,9
Produtos químicos	86,4
Produtos farmacêuticos	116,3
Produtos de perfumaria	91,6
Plásticos	28,3
Têxteis	36,7
Vestuário	46,7
Produtos alimentícios	26,1
Bebidas	-1,1
Fumo	5,7
Produtos da indústria gráfica	31,9
Miscelânea	171,7
Média, agricultura	-8,2
Média, indústria	43,6
Bens de capital	59,6
Bens intermediários	42,0
Bens de consumo	35,7

Fonte: World Bank (1983).

Os primeiros sinais de desmantelamento do protecionismo ocorreram em 1987, no governo Sarney, com o início da redução tarifária afetando principalmente a proteção redundante (ver Tabela 25). A Tabela 26 registra estas reduções por setor que precederam a grande liberalização tarifária da primeira metade da década de 1990. A tarifa média foi reduzida de 57,5% para 30,5%, mas ainda 78,7% para automóveis, caminhões e ônibus. Além disto continuavam em vigor restrições quantitativas que resultavam em seletiva proteção absoluta à indústria doméstica.

Tabela 24

Brasil: Fontes de expansão da demanda por bens industriais:

Substituição de importações (SI), expansão das exportações (EE) e mercado doméstico (MD)

	1970-1974			1974-1979			1970-1979		
	SI	EE	MD	SI	EE	MD	SI	EE	MD
Bens de capital	-6,6	8,9	97,6	16,1	10,1	75,8	8,8	10,1	81,1
Bens intermediários	-11,6	8,1	103,4	14,6	10,1	75,3	6,1	9,0	85,0
Bens de consumo	-5,9	18,4	87,6	2,5	8,1	89,3	0,0	9,1	91,4
Bens industriais	-8,4	12,0	96,4	10,1	9,4	80,5	4,3	9,3	86,5

Fonte: World Bank (1983).

Tabela 25

Brasil: Estrutura tarifária, 1987-1993, %.

Ano	Média simples	Desvio padrão	Intervalo
1987	51	26	0-105
1988	41	17	0-85
1989	35	20	0-85
1990	32,2	19,6	0-85
1991	25,3	17,4	0-85
1992 (janeiro)	21,2	14,2	0-65
1992 (outubro)	17,1	10,7	0-50
1993 (julho)	14,2	7,9	0-40

Fonte: GATT (1993), vol. 1, p. 106.

7. 1991-2022

Tarifas nominais e efetivas

A vitória de Fernando Collor nas eleições presidenciais de 1989 – político nordestino sem alinhamento com os tradicionais defensores do protecionismo concentrados no Sudeste, especialmente em São Paulo -- abriu espaço para o aprofundamento de redução até janeiro de 1994. Em meados de 1992, para enfatizar o compromisso brasileiro com a liberalização, a data final foi antecipada para julho de 1993 (ver Tabela 27). As tarifas nominais médias por setor entre 1990 e julho de 1993 estão discriminadas na Tabela 28.

Coincidentemente, as negociações multilaterais no GATT, que se arrastavam em Genebra desde o lançamento da Rodada Uruguai em 1986, começaram a avançar e eventualmente foram concluídas em 1994. O Brasil consolidou as suas tarifas industriais no máximo em 35% e suas tarifas agrícolas em 55%. Antes da Rodada Uruguai apenas 23% das importações brasileiras correspondiam a linhas tarifárias consolidadas e 6% do total das linhas tarifárias eram consolidadas. No início de 1991 foi definido um cronograma de redução tarifária entre as tarifas iniciais e as tarifas finais consolidadas ocorreria em 5 anos, com reduções anuais de 1/5 desse hiato. As tarifas nominais por setor que resultaram da liberalização são apresentadas na Tabela 28 abaixo. As tarifas foram substancialmente reduzidas para uma média de 14,2% com a maior tarifa média ainda sobre veículos de 34,2% marginalmente abaixo dos 35% consolidados para produtos industriais.

Negociações paralelas, relativas à constituição do Mercosul, também envolveram a definição de uma Tarifa Externa Comum com configuração próxima à da tarifa brasileira pós-1993.³⁵ Além disso, em paralelo com a definição do cronograma de reduções tarifárias, em 1990 foi extinto o Anexo C da Cacex que proibia a importação de cerca de 1.300 produtos. Em 1992, o governo brasileiro comprometeu-se a não mais invocar o artigo XVIII:B do GATT que permitia o uso de restrições quantitativas quando se caracterizassem dificuldades relativas a balanço de pagamentos.

Entre o início da década de 1990 e o início do governo Lula, em 2003, o tema integração hemisférica ocupou posição importante na agenda de negociações do Brasil. O tema tem interesse do ponto de vista do protecionismo no Brasil pois ensejaria, caso prosperasse, liberalização adicional das tarifas incidentes sobre produtos industriais. O assunto morreu em vista das restrições políticas suscitadas pelo novo governo presidido por Lula quanto à possível aproximação com os EUA. Em qualquer caso era improvável que os EUA estivessem dispostos a fazer as concessões agrícolas que

³⁵ Ver Kume e Piani (2011).

pudessem despertar o interesse de países como o Brasil para reduzir a sua proteção que se concentrava em produtos industriais selecionados.³⁶

Tabela 26
Brasil: Tarifas médias por setor, 1987-1990, %

Produto	1987	1988	1989	1990
Agropecuária	43,0	17,0	16,0	5,9
Extrativa mineral	22,0	19,7	9,9	9,6
Extração de petróleo e carvão	15,6	5,6	1,9	3,3
Mínerais não-metálicos	63,8	39,2	32,3	31,5
Siderurgia	29,9	29,0	15,4	14,5
Metalurgia dos não-ferrosos	35,0	30,6	18,4	17,6
Outros produtos metalúrgicos	60,8	45,8	34,0	34,8
Máquinas e tratores	49,0	46,8	38,8	37,2
Material elétrico	65,4	50,0	41,2	44,1
Equipamentos eletrônicos	54,1	48,6	39,4	40,6
Automóveis, caminhões e ônibus	92,6	65,0	65,0	78,7
Peças e outros veículos	61,7	42,8	38,0	37,4
Madeira e mobiliário	50,0	30,3	25,8	25,4
Celulose, papel e gráfica	59,5	32,1	24,3	23,6
Borracha	82,0	49,3	47,6	46,6
Elementos químicos	63,0	31,4	26,1	24,8
Refino de petróleo	31,6	33,8	21,2	19,4
Produtos químicos diversos	25,4	34,7	26,0	21,8
Farmacêutica e perfumaria	72,3	45,3	34,4	31,5
Artigos de plástico	56,6	57,1	39,5	39,0
Têxtil	87,4	57,3	53,3	31,8
Vestuário	102,7	76,0	75,0	51,1
Calçados	74,1	41,0	35,8	29,6
Indústria do café	69,1	35,0	28,9	28,9
Beneficiamento de produtos vegetais	70,3	42,0	34,6	34,6
Abate de animais	43,7	29,8	20,7	19,7
Indústria de laticínios	69,2	40,3	32,7	32,7
Açúcar	77,5	29,3	25,7	25,7
Produtos vegetais	48,5	20,5	16,6	16,6
Outros produtos alimentícios	73,8	51,8	45,0	45,0
Indústrias diversas	53,2	49,1	42,1	41,6
Média simples	57,5	39,6	32,1	30,5

Fontes: Kume, Piani e Souza (2000).

³⁶ Ver o capítulo 2 de Abreu (2007) sobre a distribuição regional da economia política da proteção no Brasil e nos EUA.

Tabela 27**Brasil: Cronograma de reduções tarifárias (médias simples) 1991-1994, %**

Ano	Definidas no início de 1991	Definidas no início de 1992
1990	32,2	32,2
1991	25,3	25,3
1992 Janeiro	21,2	21,2
1992 Outubro		17,1
1993 Janeiro	17,1	
1993 Julho		14,2
1994 Janeiro	14,2	

Fontes: GATT (1993) e Kume, Piani e Souza (2000), p.7.

A partir de 1999 tem ocorrido negociações intermitentes entre o Mercosul e a União Europeia sobre um acordo comercial que poderia implicar em redução das tarifas industriais do Brasil aplicadas a produtos europeus. Entretanto, o avanço final das negociações depois de mais de 20 anos tem enfrentado obstáculos importantes, especialmente quanto ao acesso europeu a compras governamentais no Mercosul e ao impacto de nova legislação ambiental europeia em relação ao desmatamento.

O fracasso no lançamento de nova rodada de negociações na Organização Mundial de Comércio não ensejou liberalização comercial multilateral que fosse além do que essencialmente havia sido alcançado ao final da implementação das reduções tarifárias acordadas na Rodada Uruguai. Na reunião ministerial da OMC em Cancún no México, em 2003, o embate entre os países desenvolvidos e as grandes economias em desenvolvimento, Brasil, Índia e China, resultou na coalizão dita do G-20 agrícola que teve sucesso em bloquear a modesta proposta de liberalização agrícola dos EUA e da União Europeia. Houve entusiasmo brasileiro que se revelou infundado quanto ao

protagonismo alcançado.³⁷ A decepção viria em 2008 quando o G-20 agrícola implodiu em face de resistências indianas com que a diplomacia brasileira não contava, ao insistir em salvaguardas especiais generosas, que permitissem o aumento de tarifas consolidadas no caso de surtos de importações. As negociações em Genebra se concentraram, inicialmente, no equilíbrio entre concessões relativas a produtos agrícolas por parte das economias desenvolvidas e concessões relacionadas a bens industriais por parte dos países emergentes. Acabaram por desembocar em cabo-de-guerra entre os Estados Unidos e os grandes países emergentes importadores agrícolas,

³⁷ Ver o capítulo 4 de Abreu (2007) sobre a história e perspectivas do Brasil no GATT e na OMC.

especialmente a Índia. Os Estados Unidos resistiram a ir além de um teto máximo de US\$ 14,5 bilhões para seus subsídios agrícolas. A Índia insistiu na importância de mecanismo de salvaguardas especiais (SSM, na sigla em inglês) para a agricultura que permitisse tarifas maiores do que as consolidadas (níveis máximos acordados multilateralmente) quando os volumes importados excedessem em 10% a média do triênio anterior. As negociações naufragaram diante desse impasse. Poucos esquecerão o contraste, no relato do fracasso, entre Celso Amorim, citando o G-20, e o indiano Nath, mencionando o G-33, coalizão de economias subdesenvolvidas contrárias à liberalização agrícola que havia torpedeado as negociações.³⁸

Entre 1994 e 2002 a tarifa média aumentou algo próximo dos 3% de sobretaxa imposta temporariamente à Tarifa Externa Comum por pressões argentinas (ver Tabela 29). Entre 2000 e 2022 a tarifa média recuou rumo aos 10% (ver Tabela 30). As maiores tarifas setoriais continuam sendo as incidentes sobre produtos têxteis, vestuário e material de transporte. Níveis de tarifas nominais médias relativamente baixos podem resultar em tarifas efetivas muito altas dependendo da divergência entre tarifas nominais aplicadas a bens finais e a insumos e coeficientes técnicos, como será visto adiante.³⁹

Com a espetacular eficiência demonstrada por alguns *lobbies* setoriais na extração de proteção – em especial o da indústria automotiva – o cálculo de níveis de tarifa efetiva tornou-se particularmente relevante. Nas tabelas 31 e 32 são apresentadas as estimativas de tarifa efetiva para, respectivamente, os períodos 1987-1999 e 2000-2014. Embora a tarifa efetiva que beneficiava a indústria automotiva fosse tradicionalmente grotesca, excedendo confortavelmente 300%, houve uma redução temporária no início da década de 1990 seguida de uma recaída após 1995 mantendo-se ao redor de 130% ainda em 2014. A tarifa efetiva média de mais de 26% era alta e muito alta também no caso de outros setores: têxteis, vestuário, alimentos e bebidas, alguns produtos químicos, eletrodomésticos, entre outros.⁴⁰

³⁸ Ver Abreu (2008).

³⁹ Ver a fórmula mencionada na nota 29.

⁴⁰ Diferenças nas estimativas de tarifa efetiva por diferentes autores decorrem de diferentes critérios e fontes quanto aos valores das variáveis relevantes. Tais discrepâncias não afetam os argumentos essenciais quanto ao nível de proteção praticado pelo Brasil.

Tabela 28

Brasil: Tarifas nominais médias por setor, 1990-1993, %

Produto	1990	1991	1992 (janeiro)	1992 (outubro)	1993 (julho)
Veículos	79,6	58,8	48,9	39,1	34,2
Fumo	79,1	69,5	60,0	37,3	19,1
Bebidas	75,2	63,7	53,5	34,7	19,7
Borracha	51,4	36,7	29,3	20,7	15,2
Produtos eletrônicos e equip. telecom.	51,3	43,5	38,0	32,2	25,4
Vestuário	49,6	46,8	37,8	28,9	19,9
Plásticos	40,1	35,4	30,0	21,3	18,9
Calçados e couro	39,9	32,9	25,7	18,3	16,9
Material elétrico	39,2	31,6	27,3	22,1	18,7
Máquinas	39,2	30,1	25,7	21,0	19,6
Produtos farmacêuticos	39,1	28,4	21,3	17,6	15,6
Navios e material ferroviário	37,7	29,7	25,2	20,5	19,2
Outros produtos metalúrgicos	34,7	27,4	23,3	20,0	16,5
Produtos têxteis	34,2	33,5	26,5	22,1	15,8
Madeira e mobiliário	29,0	20,5	17,0	14,6	14,5
Alimentos processados	26,3	20,6	17,2	15,2	13,4
Fertilizantes e outros produtos químicos	24,4	18,4	15,0	12,9	12,5
Minerais não metálicos	24,0	14,3	12,0	8,5	7,6
Celulose, papel e gráfica	22,0	12,3	9,9	8,7	8,5
Metais não-ferrosos	21,3	15,7	13,2	10,6	9,4
Aço	18,3	13,6	11,2	9,0	7,5
Produtos químicos	18,1	12,5	12,0	10,5	10,1
Agropecuária	16,4	12,7	11,0	9,9	9,1
Minerais	7,4	4,8	2,9	1,8	1,5
Produtos petroquímicos	5,9	4,4	3,8	3,2	2,9
Petróleo e carvão	0,6	0,3	0,2	0,1	0,0
Outros produtos manufaturados	43,9	35,0	28,5	22,4	27,3

Fonte: GATT (1993), vol. 1, p. 110.

Em setembro de 1994, o governo reduziu a tarifa de importação sobre veículos e peças a 20% para logo em seguida ceder às pressões do *lobby* automotivo para aumentá-la para 32% e depois 70%. Depois de uma patética tentativa de legitimar a imposição de quotas de importação sob a alegação de escassez de reservas, recusada pelo Comitê de Balanço de Pagamentos da Organização Mundial de Comércio, foi lançado o regime automotivo no final de 1995. Entre outras medidas, a tarifa sobre a importação de veículos por montadoras instaladas no Brasil foi reduzida em 50%. A redução tarifária afetando partes, componentes e outros insumos do setor automotivo foi inicialmente de 70% e depois reduzida gradualmente. A contrapartida dos incentivos foi o índice de nacionalização mínimo de 60% e a vinculação das importações ao desempenho exportador das firmas. Foram criados incentivos especiais para a instalação de montadoras nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e distribuídas quotas a fornecedores do Japão, Coréia do Sul e União Europeia no quadro de uma quota tarifária global de 50.000 veículos.⁴¹

⁴¹ Ver WTO (2000) e De Negri (1999).

Tabela 29**Brasil: Tarifas médias por setor, 1994-2002, %**

Produto	1994	1997	2000
Agropecuária	0,2	9,9	n.d.
Extrativa mineral	1,5	6,5	6,1
Extração de petróleo e carvão	0,0	0,0	0,0
Minerais não-metálicos	9,2	13,7	13,5
Siderurgia	6,3	10,2	10,2
Metalurgia dos não-ferrosos	7,6	11,7	11,7
Outros produtos metalúrgicos	14,3	18,9	18,8
Máquinas e tratores	19,0	17,8	16,2
Material elétrico	18,4	19,8	19,0
Equipamentos eletrônicos	19,0	17,9	15,8
Automóveis, caminhões e ônibus	19,9	47,1	30,3
Peças e outros veículos	17,4	18,7	17,8
Madeira e mobiliário	8,8	14,0	14,0
Celulose, papel e gráfica	8,3	14,2	14,2
Borracha	12,1	15,0	14,8
Elementos químicos	8,5	16,7	17,0
Refino de petróleo	5,2	5,4	9,6
Produtos químicos diversos	7,1	10,9	9,3
Farmacêutica e perfumaria	4,6	10,7	10,6
Artigos de plástico	15,7	18,1	17,4
Têxtil	13,2	19,4	17,8
Vestuário	19,4	22,8	22,7
Calçados	13,2	18,0	16,8
Indústria do café	9,8	15,0	n.d.
Beneficiamento de produtos vegetais	10,0	14,8	14,6
Abate de animais	7,3	12,2	12,4
Indústria de laticínios	23,5	21,1	22,2
Açúcar	10,1	19,0	n.d.
Produtos vegetais	8,0	11,4	12,0
Outros produtos alimentícios	13,0	18,0	20,5
Indústrias diversas	14,4	16,3	15,6
Média simples	11,2	15,6	15,0

Fonte: Abreu (2004), p. 11 citando Kume, Piani e Souza (2000).

Tabela 30

Brasil: Tarifas médias por setor, 2000-2022, %

Ano	2000	2004	2008	2012	2017	2022
Produtos agrícolas	12,6	10,2	10,1	10,2	10,2	8,9
Animais e seus produtos	11,1	8,2	8,1	7,9	7,9	7,0
Laticínios	20,5	18,8	18,8	18,6	18,6	15,8
Frutas, vegetais e plantas	12,8	10,6	10,1	9,6	9,6	8,6
Café e chá	16,5*	13,8*	13,8*	13,7	14,5	11,4
Açúcar e produtos de confeitaria	n.d.	n.d.	n.d.	16,7	16,7	13,8
Cereais e suas preparações	8,1	6,6	6,3	11,6	11,5	10,1
Óleos e gorduras vegetais e animais	10,3	7,9	7,6	7,8	7,9	7,0
Plantas e flores	12,8	5,5	5,7	n.d.	n.d.	n.d.
Bebidas e álcoois	21,4	17,7	17,7	16,5**	16,6**	15,1**
Fumo	18,3	15,3	15,3	n.d.	n.d.	n.d.
Algodão	n.d.	n.d.	n.d.	7,4	6,3	5,7
Outros produtos agrícolas		7,4	7,6	8,0	7,9	6,8
Produtos não-agrícolas	13,9	10,5	11,6	11,9	11,9	10,1
Peixes e produtos derivados	12,7	9,9	9,8	10,1	10,1	9,1
Minerais	10,6	7,7	7,5	10,2****	9,9****	8,6****
Metais	14,6	11,3	11,2	n.d.	n.d.	n.d.
Produtos químicos e materiais fotográficos	10,5	6,1	7,1	7,2	7,1	5,0
Madeira, pasta, papel e mobiliário	13,6	11,0	10,7	10,9	10,5	9,2
Têxteis*****	20,3	17,2	25,1	22,7	22,6	22,1
Vestuário	n.d.	n.d.	n.d.	35,0	35,0	35,0
Artigos de couro, borracha, calçados e artigos de viagem	16,4	13,0	14,8	15,2	15,2	13,8
Máquinas exclusive elétricas	14,3	11,8	11,7	11,7	11,6	9,7
Máquinas elétricas	15,5	12,3	12,2	12,2	12,1	10,7
Material de transporte	19,8	18,5	18,3	18,8	19,0	17,3
Produtos exclusive agrícolas, não especificados		14,0	13,7	13,9	13,9	11,3
Petróleo		0,4	0,4	1,1	1,0	0,3
% linhas consolidadas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Média simples	13,7	10,4	11,5	11,7	11,6	10,0
Média produtos agrícolas OMC	12,6	10,2	10,1	10,2	10,2	8,9
Média Produtos não-agrícolas OMC	13,9	10,5	11,6	11,9	11,8	10,1
Tarifas 0% (% linhas)	1,5	12,7	8,3	8,0	7,7	28,6
Picos tarifários (% linhas)	58,7	26,8	26,3	27,7	27,0	20,8

*Inclui açúcar; **Bebidas, álcoois e fumo; ***Minerais e metais; ****Inclui vestuário.

Fontes: WTO (2000), WTO (2005), WTO (2009), WTO [2013], WTO [2017] e WTO [2023].

A aprovação de grande número de medidas que afetaram o setor automotivo em geral resultou na manutenção de uma tarifa alta sobre veículos, tarifas muito menores sobre partes e componentes – o que explica o persistente alto nível da tarifa efetiva -- e a ampliação das políticas protecionistas para incluir estados não beneficiados que clamavam por isonomia. Além disto, houve grande ênfase no equacionamento das dificuldades relacionadas às políticas referentes ao setor automotivo no âmbito do Mercosul, com grande protagonismo dos *lobbies* de montadoras multinacionais que atuavam no Brasil e na Argentina. Na esteira destas preocupações foi implementado o Acordo Automotivo Brasil-Argentina no final de 2002. No mesmo ano foi assinado um Acordo de Complementação Econômica entre Mercosul e México regulando o comércio de bens produzidos pelo setor automotivo (ACE 55), posteriormente renovado diversas vezes.

Em 2012, foi criado o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto), vigente até 31.12.17. Baseado na redução do IPI de até 30% condicionada a que 80% da quantidade de veículos produzidas uma quantidade crescente de “atividades produtivas” fosse desenvolvida domesticamente. Messa (2017) sugere que as condições seriam grosso modo equivalentes a 66,6% de conteúdo local do automóvel produzido em 2013, progredindo até 83,3% em 2016. No caso de veículos comerciais, esse percentual aumentaria de 71,4%, em 2013, para 85,7% em 2016.⁴² Em outubro de 2018, ou seja, após expirar, o Inovar Auto foi considerado ilegal de acordo as regras da OMC sobre tratamento nacional segundo julgamento do Órgão de Apelação.

Depois de 2017 a política setorial foi reorientada para enfatizar no programa Rota 2030 aspectos relacionados ao apoio ao desenvolvimento tecnológico, à promoção da competitividade, à inovação, à segurança veicular, à proteção do meio ambiente, à eficiência energética e à qualidade de automóveis, caminhões, ônibus, chassis com motor e autopeças. Não há evidência de que a tarifa efetiva relevante incidente sobre material de transporte tenha variado consideravelmente no passado recente em vista da invariância das variáveis relevantes.⁴³

Não deixa de despertar interesse que o Brasil combine a grotesca e sistemática proteção ao setor automotivo com a inexistência de montadoras controladas por firmas brasileiras. A eficácia das multinacionais automotivas na extração de favores de governos, qualquer que seja sua orientação política, é notável. Com base no comportamento de diferentes governos a despeito de sua posição no espectro político pareceria que interesses regionais têm prevalecido sistematicamente sobre orientações programáticas.

⁴² WTO (2013) e Messa (2017).

⁴³ Ver nota 29. Segundo Ribeiro e Andrade (2020) entre 2010 e 2017 a tarifa efetiva manteve-se acima de 70%.

Não é só o setor automotivo que tem tradicionalmente o benefício de tarifas efetivas despropositadamente elevadas. Embora com níveis menos elevados, produtos têxteis, vestuário, eletrodomésticos e diversos produtos químicos também usufruem de tarifas efetivas substanciais.

Medidas antidumping e salvaguardas

Em 21.12.2021, 152 medidas definitivas em relação a antidumping estavam ativas, embora em declínio em relação às 180 medidas de 2016. As demais medidas de defesa comercial foram raramente utilizadas. No passado foram aplicadas medidas de salvaguardas em relação à importação de brinquedos e de coco ralado. O caso mais notório foi o relativo a brinquedos. Salvaguardas de 50% acima da tarifa NMF foram aplicadas provisoriamente em 1996, reduzidas posteriormente a 43% em 1997, 29% em 1998, 15% em 1999. Em 1999 foram reduzidas a 11% até 2003. Em 2003 reduzidas a 10% até o final de 2004, finalmente a 9% e 8% até o final de 2006.⁴⁴

A salvaguarda no caso de coco ralado – na forma de restrições quantitativas -- foi inicialmente aplicada por 4 anos em 2002 e posteriormente prorrogada até 2012.⁴⁵

Tabela 31
Brasil: Tarifa efetiva, 1987-1999, %

	1987	1990	1994	1997	1999
Agropecuária	45,8	3,0	2,4	9,9	9,8
Extrativa mineral	16,9	6,3	-0,1	4,4	4,1
Extração de petróleo e carvão	8,3	-3,4	-4,9	-2,2	-2,2
Minerais não-metálicos	81,7	38,8	10,5	15,5	15,3
Siderurgia	30,9	15,8	8,8	14,3	14,3
Metalurgia dos não-ferrosos	34,4	12,8	7,5	11,8	12,0
Outros produtos metalúrgicos	88,4	51,0	19,7	24,7	24,8
Máquinas e tratores	47,5	41,5	22,4	18,6	17,5
Material elétrico	88,5	62,5	25,8	25,0	23,8
Equipamentos eletrônicos	55,4	44,2	21,7	18,5	16,8
Automóveis, caminhões e ônibus	308,1	351,1	27,7	177,0	89,1
Peças e outros veículos	73,3	44,6	21,8	20,8	19,5

⁴⁴ WTO (1996), WTO (2000), WTO (2004) e Resolução Camex 35/2004.

⁴⁵ WTO (2004) e WTO (2009).

Madeira e mobiliário	53,1	29,4	10,0	15,1	15,2
Celulose, papel e gráfica	65,5	22,6	8,1	14,7	14,8
Borracha	122,4	70,2	15,2	16,3	16,1
Elementos químicos	72,7	25,2	8,7	18,3	23,0
Refino de petróleo	62,9	38,5	7,1	5,6	5,7
Produtos químicos diversos	12,3	29,4	9,2	12,5	12,3
Farmacêutica e perfumaria	91,7	35,8	6,0	10,0	9,8
Artigos de plástico	31,4	50,7	23,3	21,9	20,7
Têxtil	123,1	49,2	20,9	24,9	25,0
Vestuário	117,2	67,0	24,5	26,1	26,1
Calçados	96,9	28,8	15,9	20,8	18,8
Indústria do café	73,7	30,6	10,1	15,4	16,1
Beneficiamento de produtos vegetais	121,6	80,6	17,5	20,9	20,8
Abate de animais	43,6	19,4	7,3	12,2	12,2
Indústria de laticínios	74,1	35,0	24,8	22,1	23,3
Açúcar	83,8	23,9	9,5	19,9	20,0
Óleos vegetais	82,3	20,7	8,5	11,6	12,7
Outros produtos alimentícios	118,9	94,5	19,2	24,3	24,1
Indústrias diversas	64,8	58,9	16,9	17,9	16,9
Média simples	77,1	47,7	13,6	21,6	18,7

Fonte: Kume, Piani e Souza (2000).

Composição e origem das importações

A composição das importações a partir da década de 1960 refletiu o aumento substancial dos preços de petróleo e derivados durante a década de 1970. A participação de petróleo e derivados nas importações totais que pouco excedia 10% no início da década de 1970 alcançou mais de 50% em meados da década de 1980. Depois disto, com o aumento da produção doméstica de petróleo e a queda de preços, houve acentuada redução dessa participação para 15%, mesmo assim parcialmente compensada pelo aumento das exportações de petróleo e derivados anteriormente pouco expressivas.

Tabela 32**Brasil: Tarifa efetiva, 2000-2014, %**

Produto	2000	2005	2008	2014
Agricultura, silvicultura, exploração florestal	1,7	1,5	2,4	3,9
Pecuária e pesca	0,1	2,3	1,8	-0,3
Álcool	51,7	-4,6	39,3	16,1
Alimentos e bebidas	38,4	29,8	30,9	31,4
Produtos do fumo	53,2	51,0	44,1	59,7
Petróleo e gás natural	-4,9	-3,6	-3,1	-3,1
Refino de petróleo e coque	-6,0	2,0	-8,2	1,6
Minério de ferro	6,7	1,4	1,6	1,6
Outros da indústria extrativa	5,1	1,8	0,0	-0,1
Cimento	10,0	4,5	2,2	1,9
Outros produtos de minerais não-metálicos	27,1	20,2	18,6	19,6
Fabricação de aço e derivados	28,3	23,7	22,1	21,8
Metalurgia de metais não-ferrosos	18,3	12,0	10,5	10,3
Produtos de metal, excl. máquinas e equipamentos	31,5	25,2	25,7	25,6
Têxteis	31,3	27,6	39,1	40,3
Artigos de vestuário e acessórios	31,0	29,8	54,2	53,4
Artefatos de couro e calçados	33,0	23,9	31,8	32,5
Produtos de madeira, excl. móveis	14,9	12,0	11,8	11,5
Celulose e produtos de papel	22,7	23,1	21,1	22,0
Jornais, revistas, discos	17,1	13,4	7,1	6,9
Produtos químicos	23,2	14,1	14,7	13,9
Fabricação de resinas e elastômeros	37,3	27,4	34,1	34,9
Produtos farmacêuticos	12,9	4,3	7,6	7,7
Defensivos agrícolas	30,3	22,5	20,0	26,7
Perfumaria, higiene, limpeza	29,4	32,0	33,4	34,3
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	38,0	31,5	28,8	29,7
Produtos e preparados químicos diversos	23,9	19,3	20,8	20,9
Artigos de borracha e plástico	34,1	27,3	26,2	26,4
Máquinas e equipamentos, incl. manutenção e reparos	33,9	18,6	18,1	17,7
Eletrodomésticos	48,9	45,3	40,6	40,2
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	38,0	17,2	16,3	16,4

Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	38,2	25,9	27,1	27,5
Material eletrônico e equipamentos de telecomunicações	48,2	22,8	25,2	32,7
Aparelhos e instrumentos médico-hospitalares, medidas e ópticos	24,8	15,6	15,1	15,5
Automóveis, camionetas e utilitários	58,6	180,0	127,4	127,2
Caminhões e ônibus	43,9	128,3	127,6	132,7
Peças e acessórios para veículos automotores	35,1	33,4	31,6	31,7
Outros equipamentos de transporte	28,3	15,3	13,5	16,7
Móveis e produtos das indústrias diversas	32,2	27,5	27,3	28,6
Eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	n.d.	n.d.	14,4	14,3
Média simples	27,5	25,8	25,6	26,3

Fonte: Castilho, Ruiz, Gonçalves, Torracca e Costa (2015).

Paralelamente, a participação de produtos agrícolas nas importações reduziu-se gradativamente: era de em torno de 20% em meados da década de 1960 e próxima aos 5% a partir de meados da década de 2010. Reflete em grande medida o aumento da produção doméstica de trigo. A queda das importações de petróleo e derivados e de produtos agrícolas foi compensada pelo aumento de importância das importações de material de transporte e pela recuperação da participação da importação de máquinas (ver Tabela 33).

Tabela 33
Brasil: Composição das importações, 1965-2019

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2021
Produtos agrícolas	21,6	12,8	7,7	10,9	10,7	12,0	13,4	8,8	5,9	6,0	6,2	6,3
Alimentos	19,8	10,9	6,2	9,6	9,0	9,4	10,7	6,8	4,4	4,6	5,1	5,7
Matérias primas agrícolas	1,7	1,9	1,5	1,3	1,7	2,6	2,7	2,0	1,5	1,3	1,1	0,9
Produtos minerais	27,9	18,3	30,3	48,2	51,3	31,8	15,5	18,1	22,2	20,0	17,9	14,5
Combustíveis	20,6	12,4	26,6	43,1	47,2	26,9	12,1	15,1	18,3	16,6	14,5	13,6
Outros minerais	7,3	5,9	4,2	5,2	4,1	4,9	3,4	3,0	3,9	3,4	3,4	0,9
Produtos manufaturados	50,3	68,4	62,0	40,8	37,9	56,2	71,0	73,0	71,9	74,0	75,9	79,1
Produtos siderúrgicos	4,3	5,3	9,8	2,3	1,0	1,3	0,9	1,2	1,6	3,3	2,1	2,1
Produtos químicos	15,9	16,6	12,8	13,9	12,0	15,4	15,2	17,9	19,9	17,9	22,1	23,5
Máquinas	18,3	28,2	27,9	16,1	15,3	23,4	26,1	30,7	28,3	26,6	25,1	25,9
Material de transporte	4,0	7,1	3,8	3,4	3,7	4,9	13,1	10,5	9,6	12,7	12,3	7,8
Vestuário	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	1,1	2,5	1,9	1,6	2,1	1,6	1,4
Outras manufaturas	7,6	10,1	6,8	4,8	5,6	4,9	6,8	5,4	5,3	5,8	12,7	18,4
Outras importações	0,3	0,6	0,0	0,0	0,1	5,2	6,5	5,4	5,7	5,6	0,1	0,1

Fontes: GATT (1993), WTO (1997), WTO (2000), WTO (2005), WTO (2009), WTO [2013], WTO [2017] e WTO [2022].

União Europeia e Estados Unidos perderam participação como supridores do mercado brasileiro. Os EUA têm mantido a sua participação em torno de 20% desde o início da década de 1980. A União Europeia aumentou a sua importância como supridora do Brasil do final da década de 1970 até a década de 1990, mas a sua importância vem progressivamente declinando, a despeito do aumento do número de seus integrantes (ver Tabela 34).

O aumento da participação do petróleo e derivados nas importações totais foi acompanhado por grande aumento da participação do Oriente Médio como origem das importações pelo menos até o início da década de 1990. Depois houve redução a níveis inferiores ao período anterior aos choques do petróleo. A flutuação das importações de petróleo impactou também as participações da África e da América Latina em vista de importações alternativas de petróleo oriundas de membros da OPEP nas duas regiões.

As importações de países africanos tiveram modesta recuperação durante o governo Lula, mas recuaram desde então. A volatilidade das importações oriundas do Mercosul refletiu a instabilidade cíclica das economias da Argentina e do Brasil, seus principais integrantes. Eram importantes no final da década de 1990, mas caíram dramaticamente no final da década de 2010.

As importações da China eram irrelevantes nos anos 1990. Seu crescimento desde então foi espetacular, acompanhando, com alguma defasagem, o aumento das exportações brasileiras para aquele país. Em 2021, a China foi o mais importante supridor do Brasil.

Tabela 34
Brasil: Origem das importações, 1965-2021, %

	1965	1975	1980	1985	1990	1995	2005	2010	2021
EU*	22,9	26,0	16,8	15,3	22,3	27,9	24,7	21,2	17,1
EUA	29,7	24,9	18,5	19,7	20,1	23,7	17,5	15,1	17,7
EFTA	4,9	5,5	2,9	3,0	2,3	2,5	2,1	2,0	1,3
Comunidade dos Estados Independentes**	5,1	1,4	0,8	2,0	0,6	0,6	1,0	1,7	3,1
América Latina	25,2	6,1	12,1	12,3	19,8	21,2	16,4	18,9	16,9
Mercosul***	-	-	-	-	10,9	15,2	9,2	9,7	7,9
Ásia	3,8	9,8	5,6	5,5	10,4	13,4	23,8	31,8	37,2
China****	-	-	-	-	0,9	0,8	7,3	14,2	22,8
Oriente Médio	5,0	19,8	32,6	21,9	19,7	3,9	3,4	2,6	2,0
África	0,3	4,1	4,7	12,8	2,9	2,7	9,0	6,3	2,9
Outros	3,1	6,4	8,0	12,5	3,9	4,1	2,2	0,4	1,8

*Com a sua composição na data; **Comecon pré-1990; ***Inexistente pré-1990. De 2003 a 2006, Argentina e Uruguai; ****Importações irrelevantes até 1990.

Fontes: Fontes: GATT (1993), WTO (1997), WTO (2000), WTO (2005), WTO (2009), WTO [2013], WTO [2017] e WTO [2022].

Compras públicas, Tecnologia da informação e Serviços

Em 2017, o Brasil não era observador no Comitê de Compras Públicas da OMC sobre compras governamentais. Um emaranhado de decretos – pelo menos 17 – estabeleciam margens de preferência entre 8% e 25% para um amplo leque de produtos.⁴⁶ Em 2017, o Brasil tornou-se observador no Comitê de Compras Públicas da OMC e iniciou os trâmites para a acessão ao WTO 2012 Agreement on Government Procurement sobre compras governamentais apresentando em junho de 2022 a sua oferta final. O tema é de grande interesse dada a importância das compras governamentais como percentagem do PIB – 0,97%-1,5% entre 2016 e 2020 – e a quase inexistência de participação internacional nos processos de licitação (entre 0% e 0,23% das compras governamentais no mesmo período).

A Lei de Licitações e Contratos (Lei 14133 de 1.4.2021) manteve margens de preferência de até 20% em benefício de bens e serviços produzidos domesticamente dependendo de sua contribuição para a inovação tecnológica.⁴⁷ No final de maio de 2023, sinalizando retrocesso, o Brasil retirou a sua oferta relativa à acessão ao Agreement on Government Procurement.

O Brasil não é signatário do acordo plurilateral do Information Technology Agreement (ITA) existente desde 1996. O objetivo do acordo é zerar e consolidar as tarifas sobre produtos de alta tecnologia relacionados à tecnologia de informação: computadores, equipamentos de telecomunicação, semicondutores, equipamento de fabricação e teste de semicondutores, software, instrumentos científicos, bem como partes e acessórios referentes a tais produtos. O ITA abarca 97% do comércio mundial dos produtos relevantes. Inclui 81 participantes entre os quais Rússia, Índia e China.

Os compromissos brasileiros no quadro do General Agreement on Trade in Services (GATS) foram ampliados em 2016 com o Quinto Protocolo referente a serviços financeiros. Incluem serviços prestados a empresas (inclusive serviços profissionais), serviços de construção, serviços de courier, serviços de distribuição, serviços financeiros, serviços de hotéis e restaurantes, serviços de transporte ferroviário, rodoviário e em dutos e serviços auxiliares de transporte.

Os compromissos brasileiros abarcam menos de um terço dos subsetores de serviços incluídos na Lista de Classificação Setorial dos Serviços, porcentagem inferior à média dos membros da OMC. O Brasil não assumiu compromissos em setores como serviços informáticos, audiovisuais, de ensino, ambientais, de saúde, de transporte marítimo e de telecomunicações. O Brasil também não ratificou o Quarto Protocolo sobre Telecomunicações Básicas. A lista brasileira de exceções às cláusulas de

⁴⁶ WTO (2017) Tabela 3.20 e Arcuri e Gonçalves (2022).

⁴⁷ WTO (2022).

NMF inclui medidas relacionadas aos acordos de coprodução audiovisual, a oferta de serviços de transporte terrestre com os países da América do Sul e os acordos bilaterais de transporte marítimo sobre reserva de carga e participação em cargas.⁴⁸

8. Conclusões

A evidência quanto à longa tradição protecionista no Brasil é convincente. Embora proteção alta fizesse sentido em alguns períodos da história econômica brasileira a persistência na adoção de tais políticas tornou-se disfuncional. O que explica hoje o protecionismo no Brasil é fundamentalmente a influência dos *lobbies* envolvidos na defesa de interesses especiais. Alguns de vida longa, outros emergentes. Tal como no caso de outras políticas públicas o País está precisando de outra sacudidela rumo à racionalidade.

⁴⁸ WTO (2022), p. 111.

Referências

- Abreu, M. de P., 'Brazilian international economic relations, 1930-1945', 2 volumes, mimeo, Rio de Janeiro, 1976.
- Abreu, M. de P., *O Brasil e a economia mundial 1930-1945*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- Abreu, M. de P., 'The political economy of high protection in Brazil before 1987', Buenos Aires: IADB-INTAL, Special Initiative on Trade and Integration Working paper SITI-08a, 2004.
- Abreu, M. de P., 'Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987', Buenos Aires: IADB-INTAL, Special Initiative on Trade and Integration Working paper SITI-08b, 2004.
- Abreu, M. de P., *Comércio exterior: Interesses do Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- Abreu, M. de P., 'Bola murcha', *O Estado de São Paulo*, 11.8.2008.
- Abreu, M. de P. (org.), *A ordem do progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- Abreu, M. de P., 'Histórias contrastantes: a economia política da proteção na Argentina e no Brasil, 1880-1930' in M. de P. Abreu, *Brasil: Patrimonialismo e autarquia. Ensaio vol. 2*, Rio de Janeiro: Águas Férreas, 2020 [Originalmente publicado em P.H. Lindert, J. Nye e J.-M. Chevet (eds.), *Political economy of protectionism and commerce: Eighteen-Twentieth centuries. Proceedings of the Eleventh International Economic History Congress. Section B7*, Milão, setembro de 1994.]
- Abreu, M. [de P.] e D. Verner, *Croissance a long terme au Brésil 1930-1964*, Paris : OCDE, 1977.
- Abreu, M. de P., A. Bevilaqua e D.M. Pinho, 'Import substitution and growth in Brazil, 1890s-1970s' in E. Cardenas, J.A. Ocampo e R. Thorp, *An Economic History of Twentieth-century Latin America. v.3, Industrialization and the state of in Latin America: the postwar years*, Oxford: Palgrave and St. Antony's College, 2000.
- Absell, Christopher e Antonio Tena-Junguito, 'The reconstruction of Brazil's foreign series, 1821-1913', *Revista de Historia Económica*, 36 (1), março 2018.
- Almeida, P.R., *Formação da diplomacia econômica no Brasil: As relações econômicas internacionais no Império*, 2 volumes, 3ª edição revista, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.
- Arcuri, M. e J.E. Gonçalves, 'Margens de preferência adicionais: recomendações para sua efetiva aplicação no Brasil' in A.T. Rauen (org.), *Compras públicas para inovação no Brasil: Novas possibilidades legais*, Brasília: IPEA, 2022.

Balbi, A., *Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve*, 2 volumes, Lisboa: Imprensa Nacional, 2004 [primeira edição Chez Rey et Gravier, Paris, 1822].

Bergsman, J., *Brazil: Industrialization and trade policies*, Paris e Londres: OECD e Oxford University Press, 1970.

Brasil. *Balanço da receita e da despesa do Império*, diversos anos.

Brasil, *Comércio exterior*, diversos anos.

Brasil, *Commercio exterior*, diversos anos.

Brasil. *Collecção dos mapas estatísticos do commercio e navegação*;

Brasil. *Estatística do commercio marítimo do Brasil*, diversos anos.

Brasil. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro, 1990.

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário estatístico do Brasil*, diversos anos.

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Brasil em números*, diversos anos.

Brasil. Ministério da Fazenda. *Proposta e Relatório*, diversos anos.

Brasil. *Programa econômico: Ajustamento interno e externo*, vários números.

Castilho, M. dos R., A. U. Ruiz, K.S. Gonçalves, J. Torracca e L.T. Costa, 'A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil'. São Paulo: FIESP-IEDI, 2015.

Corden, W.M., *The Theory of Protection*, Oxford: Clarendon Press, 1971.

The Economist, diversos números.

Farias, R. de S., *A palavra do Brasil no Sistema Multilateral de Comércio (1946-1964)*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

Fishlow, A., 'Origins and consequences of import substitution in Brazil' in L.E. Di Marco (ed.), *International Economics and Development: Essays in honor of Raul Prebisch*, Nova York: Wiley, 1972.

Fishlow, A., 'Foreign trade regimes and economic development', mimeo, Berkeley: University of California, 1975.

General Agreement on Tariffs and Trade, *Trade Policy Review Brazil 1992*, volumes I e II [Report by the GATT Secretariat], Genebra, 1993.

Gordon, L. e E.L. Grommers, *United States Manufacturing Investment in Brazil: The impact of Brazilian government policies*, Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1962.

Gudin, E. e R.C. Simonsen, *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*, Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1977.

Kume, H., G. Piani e C.F.B. de Souza, 'A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação', mimeo, Rio de Janeiro: IPEA, 2000

Lago, L.A. C. do, 'A retomada do crescimento e as distorções do "milagre". 1967-1974 in M. de P. Abreu (org.), *A Ordem do Progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Malan, P.S., Bonelli, R., Abreu, M. de P. e J.E. de C. Pereira, *Política econômica externa e industrialização do Brasil: 1939-1952*, Rio de Janeiro: IPEA, 1977.

Manchester, A.K., *Preeminência inglesa no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1973. A tradução é muito ruim: publicado originalmente como *British Preëminence in Brazil its rise and decline: A study in European expansion*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1933.

Mesquita, M. M., '1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart', dissertação de mestrado, Departamento de Economia, PUC-Rio 1992.

Mesquita, M. M., 'Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964' in M. de P. Abreu (org.), *A ordem do progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

Messa, A., 'Impacto de políticas de exigência de conteúdo local: O caso do programa Inovar-Auto', in A. Messa e I.T.M. Oliveira (orgs.), *A política comercial brasileira em análise*, Brasília: IPEA, 2017.

Negri, J.A. De, 'O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro', *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 29 (2), agosto de 1999.

Ribeiro, F. e G.G. de Andrade, 'Relatório de assistência tarifária efetiva aos setores econômicos no Brasil: estimativas atualizadas para 2017', *Nota Técnica* 24, [s.l.]:IPEA/Dinte, 2020.

Simonsen, M.H., 'Os controles de preços na economia brasileira', mimeo, Rio de Janeiro, Consultec, 1961.

Soares, S. F., *Elementos de estatística compreendendo a theoria da sciencia e a sua applicação à estatistica commercial do Brasil*, Volume 1, Tomo I, Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1865.

Suzigan, W., *Indústria brasileira: Origem e desenvolvimento*, nova edição, São Paulo, Hucitec e Editora da Unicamp, 2000.

Villela, A.A., 'Política comercial e importações na Primeira República: 1889-1930', dissertação de mestrado, Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1993.

Villela, A.A., 'Política tarifária no II Reinado: evolução e impactos 1850-1889', *Nova Economia*, vol. 15, no. 1, janeiro-abril de 2005.

Tyler, W., 'Política comercial e industrial no Brasil: Uma análise sob a ótica de proteção efetiva para o mercado doméstico', *Textos para Discussão Interna* 35, Rio de Janeiro: IPEA, julho de 1981.

World Bank, *Brazil - Industrial policies and manufactured exports*, Washington, D.C.: World Bank Group, 1983.

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 1996*, Geneva: WTO, 1997.

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2000*, Geneva: WTO, 2000.

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2004*, Geneva: WTO, 2005.

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2009*, Geneva: WTO, 2009.

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2013*, Geneva: WTO, [2013].

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2017*, Geneva: WTO, [2017].

World Trade Organization, *Trade Policy Review Brazil 2022*, Geneva: WTO, [2022].