

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Uma Análise do Intervencionismo Comercial em 1995

Bruno Wagner

Nº de matrícula 9514575

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 1998

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Uma Análise do Intervencionismo Comercial em 1995

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo à nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”



Bruno Wagner

Nº de matrícula 9514575

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 1998

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Dedico este trabalho aos meus pais, Ana e Roberto, que com perseverança sempre procuraram ensinar-me os valores mais importantes da vida.

Agradeço ao meu professor e orientador Jorge Vianna Monteiro, sempre com idéias e sugestões inovadoras.

ÍNDICE

I. Introdução	página 5
II. O RENT-SEEKING	
Uma história interessante	página 7
A teoria de Tullock	página 10
III. Uma Implicação do <i>Rent-Seeking</i> : O Atraso Econômico	
As idéias de Olson	página 13
Os testes da hipótese de Olson	página 18
IV. Os Fatos Brasileiros	página 20
V. Conclusão: Discussão dos fatos brasileiros à luz da teoria	página 27
Apêndice I: A Duração dos Direitos de Monopólio	página 33
Apêndice II: Dissipação de Gastos	página 36
Apêndice III: Endogeneidade	página 38
VI. Bibliografia	página 42

I. INTRODUÇÃO

Em Agosto de 1995, a inflação encontrava-se entre 2 e 3 % ao mês. No entanto, setores da economia como a indústria estavam em pleno desaquecimento, e o medo de uma recessão de grandes proporções era evidente. O REAL encontrava-se sobrevalorizado (na visão de quase todos os economistas) e tal sobrevalorização, ao alcançar o objetivo desejado de estabilização, impediu qualquer tentativa de reversão desta, com a mudança de governo em nada alterando nesse sentido.

Ademais, o déficit encontrava-se em aproximadamente 5% em conta corrente, déficit este não sustentável a longo prazo. Discutia-se quais os instrumentos que deveriam ser utilizados para acabar com o déficit, como por exemplo as restrições à importação (foi esta uma argumentação, junto a outras, usada pelos grupos de interesses especiais), que, no entanto, pareceram só reduzir o fluxo de comércio. Segundo as premissas adotadas desde o governo Collor, deu-se prosseguimento ao processo de abertura da economia e, em Fevereiro de 1995, os automóveis passaram a ocupar o primeiro lugar na lista das compras externas brasileiras. Em Julho de 1995 foi tomada uma medida drástica e houve o aumento da tarifa de importação de automóveis que já era de 32%, para 70%, através de uma Medida Provisória(MP).

Os resultados da tarifa de 70% para automóveis e bens de consumo duráveis, junto com as cotas de importação, parece não ter atingido as metas de diminuição significativa do déficit, e representou uma medida de retrocesso na abertura comercial a que vinha se sucedendo o país. Resta-nos analisar, à luz da moderna teoria das tarifas, como se comportou a economia e de que maneira a introdução de tais proteções se deram.

No capítulo I, revisaremos a teoria de Tullock, fundamental à compreensão do *rent-seeking*. Tullock, com sua visão privilegiada proporcionou uma revolução no modo de se pensar sobre regulamentação econômica. Após tal apresentação, concentraremos nossa atenção numa hipótese bastante interessante, a hipótese de Mancur Olson, que, inteligentemente, procura relacionar o crescimento econômico de uma região ao número de grupos de interesses especiais nela existentes. Então, apresentaremos, na forma de um outro capítulo, os fatos mais relevantes do período de 1995, onde situa-se o cerne deste trabalho (embora ele possa ser utilizado em tempos e épocas diferentes). Por fim, comentaremos, num capítulo de conclusão, como se deram as mudanças na economia nesse período e o mais importante, porque elas se deram.

II. O RENT SEEKING

II.1. UMA HISTÓRIA INTERESSANTE

Proteção comercial tem sido praticada pela história de comércio internacional, muito antes da literatura do *rent-seeking* nos estar disponível oferecendo “insights” na dissipação de recursos que ela provoca. A importância de grupos de interesses especiais em procurar benefícios de proteção comercial já era conhecida no século oitavo, como é claro para Smith, em seu ataque ao mercantilismo na Riqueza das Nações.

Tem sido discutido por muitos economistas que os escritos de Smith eram a maior influência em direcionar os mercantilistas, deslocando a Inglaterra para uma política de livre-comércio, direcionando excedentes disponíveis para “entrepreneurs” e consumidores. Baysinger, Ekelund e Tollison avaliaram o mercantilismo como uma sociedade de *rent-seeking*, com o objetivo de balança comercial superavitária uma mera consequência da demanda por ganhos por parte dos agentes econômicos domésticos.

Esse modelo explica o surgimento e declínio do mercantilismo, em termos de custos e benefícios ligados aos participantes do “jogo de rent-seeking mercantil”. O monarca, e o público, representados pela legislatura e o judiciário, são caracterizados como

protagonistas movidos por interesse próprio. A ascensão do mercantilismo é modelada como uma resposta de mercado para a demanda de proteção por *rent-seekers* e a oferta de tais direitos por um monarca maximizador de receitas, seguro de competição, governando por direito divino.

Em tais circunstâncias, com os interesses do consumidores virtualmente irrelevantes, as trocas mercantilistas com proteção floresceram. Antes de 1500, os custos de transação eram muito maiores, já que os potenciais demandantes de ganhos especiais tinham de negociar com numerosos e vulneráveis donos de feudos. O declínio do mercantilismo é modelado como a resposta do mercado comercial de proteção ao aumento dos custos de transação. Uma monarquia absoluta deu lugar, durante a século XVIII, à democracia representativa, de modo que os custos de *lobby* por direito de proteção aumentaram e a durabilidade de tais direitos diminuíram. Como consequência, a proteção comercial deu lugar ao interesse do consumidor no livre comércio, movimentado pelos custos-Harberger e acentuados por aumentos dos custos-Tullock (ambos os custos são explicados mais adiante) dissipados pela competição de *rent-seeking*. Esse é um breve exemplo que mostra que o *rent-seeking* já podia ser aplicado à sociedades muito anteriores à nossa.

Após a Segunda Guerra Mundial, governos sucessivos nos EUA provaram ser a favor de livre comércio internacional e opositores da proteção. Ativo apoiador do GATT, e importante participante na Rodada Kennedy e na Rodada Tokyo de redução de tarifas, e como desafiante de persistentes interesses especiais protecionistas dentro da economia, os governos americanos tiveram papel de grande valor em expandir o comércio internacional, e com ele associou vantagens comparativas.

Em fazendo isso, eles ofereceram um importante contra-exemplo para a lógica da ação coletiva. Esta prediz que grupos de interesses especiais (produtores tipicamente), dominam o interesse generalizado do consumidor em mercados políticos, devido ao interesse de voto dos envolvidos. Desde 1980, a situação tem mudado dramaticamente. Com o Congresso marcadamente mais propenso a aceitar protecionismo vindo de grupos especiais e do Presidente, ativamente engajado em medidas protecionistas, especialmente voltadas contra as importações japonesas. Se as tendências atuais persistirem, a viabilidade do GATT poderia ser discutível, e o Ocidente retroceder mais uma vez, como já aconteceu nos anos 30, num processo de desvalorização competitiva, e/ou imposição de cotas, numa situação de dilema de prisioneiros com os EUA sendo responsabilizado.

Deste modo, continua sendo extensamente possível a aplicação da moderna teoria das tarifas, às sociedades atuais, não apenas em sociedades como a americana, onde a prática do *lobby* é regularizada, mas também em países onde as instituições procuram cada vez mais aumentar sua própria capacidade de governar autonomamente, como nos mostra a atual realidade brasileira.

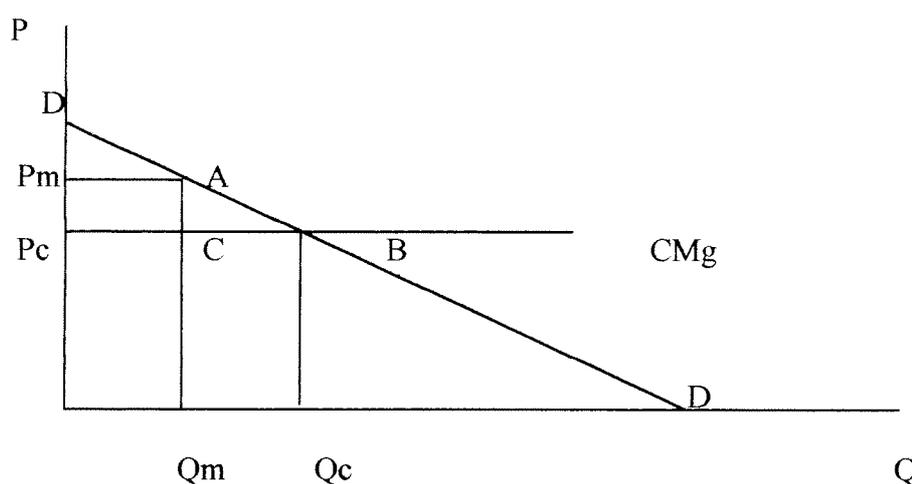
II.2. A TEORIA DE TULLOCK

Até o final dos anos 60 os custos da intervenção governamental eram subestimados. A razão? A teoria estava incompleta. Em 1967, Tullock (Gordon) ofereceu um quadro do que a completa teoria econômica dos custos do governo deveria ser quando inventou o que viria a ser chamado a teoria do RENT-SEEKING.

Foram gastos na procura de ganhos especiais que Tullock caracterizou como desperdício. Talvez a melhor maneira de se pensar em RENT-SEEKING seja em termos de usar recursos para capturar uma transferência. Já que os gastos para levar um dólar de A para B nada produzem, eles são desperdiçados do ponto de vista da economia como um todo. Isto é, se um determinado agente da economia(seja os produtores ou consumidores) gastarem recursos para tentar conseguir uma regulação ou desregulamentação da economia, esses gastos serão improdutivos.

RENT-SEEKING é melhor explicado em termos da interferência do governo na economia para promover um monopólio ou regulação econômica. Um dos meios de promover ganhos de monopólio numa indústria é aprovar uma lei impedindo a entrada de competidores num determinado setor da economia.

A representação gráfica da regulamentação da economia: o monopólio



No equilíbrio competitivo P_cQ_c , o excedente do consumidor é DBP_c . Assumimos que os produtores procuram capturar parte desse excedente obtendo uma regulação para a economia. O preço sobe para P_m e produção diminui para Q_m . Segundo Harberger, os produtores teriam êxito em capturar P_mACP_c como uma transferência dos consumidores (os que continuam a comprar por P_m). Consumidores tornam-se mais pobres na mesma extensão em que os monopolistas tornam-se mais ricos. A economia como um todo não se modifica. ABC no entanto desapareceu da economia como resultado do monopólio ou regulação. O fato de ABC ser empiricamente pequeno levou a uma complacência para com o monopólio e o poder regulatório na economia.

Tullock olhou para o modelo mas fez a seguinte pergunta: E se P_mACP_c não for apenas uma transferência de recursos de consumidores para produtores?

Supondo que os produtores que desejam a regulação de um determinado setor da economia gastem recursos para capturar PmACPC, Tullock deixou-se descobrir o que viria ser a atual teoria do RENT-SEEKING.(1)

- Complementos a Tullock

Suponha, agora, que o mercado na regulação responde de forma direta ao incentivo de votos/dólares gastos na competição por um direito de monopólio, por exemplo. Nesse caso, o direito durável, não assegurará ganhos máximos disponíveis para os *rent-seekers* ganhadores. No equilíbrio haverá produto em excesso, e preço menor do que o de monopólio integral, refletindo o impacto marginal do gasto dos consumidores, isto é, nesse caso a autoridade reguladora responde não só aos estímulos dos produtores, como também aos incentivos dos consumidores, pesando de forma maximizadora os seus votos/dólares.

No caso em que os produtores tentam um direito de monopólio máximo, e os consumidores defendem a solução competitiva, todos os gastos representam desperdício social, tanto dos produtores, quanto dos consumidores. O reguladores escolhem um preço de equilíbrio pesando, também, os votos de dólares(ou qualquer outro incentivo) de produtores e consumidores.

III. UMA APLICAÇÃO DO RENT-SEEKING: O ATRASO ECONÔMICO

AS IDÉIAS DE OLSON.

Explicar a diferença nas taxas de crescimento tem sido uma das principais tarefas dos economistas desde antes de Adam Smith. Dado que taxas de crescimento variam entre as nações, estados e regiões geográficas, há muito o que explicar. As explicações podem ser classificadas em duas grandes categorias. A primeira é a contabilidade do crescimento: estudos de contabilidade do crescimento focalizam as contribuições ao crescimento econômico que pode ser mensurado diretamente.(2)

Embora tais estudos tenham feito avançar o nosso conhecimento quanto às causas do crescimento, existem causas subjacentes das diferenças que continuam inexplicadas. Esta segunda categoria de explicações de diferenças de crescimento, que pode, então, ser chamada de causas subjacentes, representa uma categoria muito mais ampla. Nesta, explicações institucionais, políticas, culturais, religiosas e éticas, são levadas em conta. Embora a mensuração não seja abandonada, as causas subjacentes são freqüentemente testadas com métodos de contabilidade.

Recentemente, uma explicação institucional reanimou o estudo de porque as taxas de crescimento variam. Numa série de livros e artigos Mancur Olson argumentou que diferenças em taxas de crescimento econômico podem ser relacionadas ao número de grupos de interesses numa região

O que já foi feito foi testar essa hipótese usando-se informação para diferentes estados americanos. Em adição à hipótese de Olson, fez-se necessário testar um dos seus maiores competidores, a hipótese de convergência. Explicaremos a seguir as duas hipóteses (Olson e convergência), e porque elas devem ser confrontadas.

- A hipótese de Olson

De acordo com Olson, o propósito dos grupos de interesses é prover bens públicos para seus membros. O interesse dos membros pode ser suprido ou fazendo toda a sociedade mais eficiente (o grupo se beneficiando com todo o resto), ou ganhando uma porção maior para o grupo (o grupo ganhando às custas de todo o resto). Grupos de interesses favorecem redistribuição mais do que políticas de melhora de eficiência. As políticas redistributivas impõem, como sabemos, custos de transferência para resto da sociedade. Os custos tomam a forma de eficiência reduzida quando um grupo bloqueia inovações que podem ameaçar sua posição. Outra fonte de perda de eficiência são os custos sociais do comportamento comumente chamado de *rent-seeking*!

A situação que Olson nos mostra é uma de uma sociedade institucionalmente problemática quando grupos de interesse proliferam e continuamente diminuem produtividade, crescimento e eficiência. Sindicatos, grupos de proteção do meio

ambiente, cartéis de produção, e outros possíveis grupos de interesses especiais, cada vez mais afastam as economias do aumento de eficiência para políticas redistributivas, quando defendem soluções em defesa própria, isto é, defendem a alocação de recursos que lhe proporciona maior benefício através de competição por ganhos especiais.

Olson afirma, então, que estabilidade política leva ao crescimento de grupos de interesses causando diminuição de eficiência alocativa. Um ambiente político estável é, portanto, necessário para que os grupos de interesses tenham tempo de se organizar devidamente. Instabilidade, na forma de revoluções, tomada por parte de um ditador ou qualquer reviravolta, que mude radicalmente o ambiente político, previne a formação de grupos de interesses especiais. Tal instabilidade política alteraria as regras do jogo, forçando cartéis quase formados a se reorganizarem.

A hipótese de Olson, portanto, leva a uma conclusão surpreendente. Estabilidade política de longo prazo tende a reduzir a taxa de crescimento econômico! Tal resultado vai contra teorias que reforçam os benefícios econômicos de estabilidade política. Entre outros benefícios, estabilidade pensa-se, reduz riscos e incerteza, portanto, encorajando acumulação de capital, inovação, iniciativa. Porém o cerne da questão não é, para nós, associar crescimento econômico à estabilidade política, mas sim ao número de grupos de interesses existentes numa região. Se a evidência apoiasse a hipótese de Olson, então verdades sobre os benefícios econômicos da estabilidade política teriam de ser revisadas, quem sabe até abandonadas!

Desse modo, Olson explica diferenças na taxa e crescimento de renda per capita como resultado de diferenças no número de grupos de interesses! Supondo diferenças

políticas e institucionais entre estados, poderíamos então ter diferenças nas taxas de crescimento.

Uma grande dificuldade em testar a hipótese de Olson é achar uma medida de força dos grupos de interesses(3), isto é, com qual intensidade eles estão presentes numa região. A solução encontrada na maioria dos trabalhos empíricos foi usar o tempo em que uma nação permaneceu politicamente estável como uma *proxy* da força dos grupos de interesses. Testou-se portanto a hipótese de Olson usando-se idade política, definida como o tempo (em anos) desde a última maior reviravolta ocorrida num estado. Se uma medida correta de idade política é usada, o crescimento de renda dos estados per capita deveria, então, ser negativamente relacionado com idade política dos estados. Uma regressão estimando a relação entre crescimento econômico e idade política deveria também incluir uma variável representando a principal alternativa à hipótese de Olson, a hipótese de convergência. Vejamos a seguir o porque disso.

- A convergência.

A industrialização acelerada de países que chamamos de “tardios” tem sido motivo de estudo de muitos economistas, de modo que foram criadas teorias para tentar explicar tal fenômeno. As razões para o rápido crescimento industrial incluem a o fato de que esses países tardios podem adotar a tecnologia das nações mais avançadas, sem ter de ir pelo lento processo de gerar nova tecnologia (um processo mais lento que a absorção de uma tecnologia já existente, através de engenharia reversa, por exemplo, e sem dúvida menos custoso).

A taxa de crescimento dos tardios será mais intensificada se recursos são moveis por entre as divisões políticas. A questão básica da hipótese de convergência é que a transferência de tecnologia e recursos vai causar convergência de renda per capita quando os recursos são móveis, para onde as taxas de retorno são maximizadas. Enquanto há convergência, estados ou nações com baixos níveis iniciais de renda irão crescer mais rapidamente que estados ou nações com altos níveis iniciais de renda per capita.

O relativo baixo crescimento dos primeiros países a se industrializar pode simplesmente ser resultado da convergência pelos atrasados, não da idade política dos primeiros a se industrializar, como poderíamos pensar, devido ao maior efeito dos grupos de interesses especiais, que causariam diminuição no crescimento. Portanto, se convergência está gerando diferenças na taxa de crescimento, a estabilidade política deveria aumentar a taxa de crescimento dos países atrasados. É por esse motivo que temos que estudar um modelo que inclua essas duas hipóteses conjuntamente.

A hipótese de Olson, assim como outras explicações para diferenças entre estados, deve então levar a convergência em consideração. Outras explicações devem ser para ter em conta o inexplicado resíduo, depois que levou-se em consideração a convergência. Portanto, testou-se a hipótese de Olson em regressões que também continham níveis iniciais de renda per capita como variável explicativa.

OS TESTES DA HIPÓTESE DE OLSON.

Nas regressões testando-se convergência junto com a hipótese de Olson, foram incluídos outros fatores que poderiam explicar diferenças em renda per capita durante o tempo, em diferentes estados. Foi portanto testado o modelo a seguir:

Varição na renda estadual = $b_0 + b_1(\text{renda inicial do estado}) + b_2(\text{idade do estado}) +$ outras variáveis que indicariam o crescimento do estado relativos a incentivos na agricultura, incentivos federais, educacionais e, é claro, um resíduo.

Foi possível prever o sinal de diversas variáveis. Já que os Estados Unidos são uma área de livre comércio, as forças de mercado implicam que com o tempo alguma convergência entre renda dos estados deve ocorrer. Portanto, o sinal esperado na renda inicial é negativo. Estados com baixa renda inicial deveriam crescer mais rápido que estados com alta renda inicial.

Paradoxalmente, se idade do estado é uma medida de estabilidade política, e estabilidade é associada com maior crescimento econômico, então o sinal dessa variável deveria ser positivo. Se, no entanto, o argumento de Olson de que idade é uma *proxy* para a força dos grupos de interesse especiais que retardam o crescimento econômico é correto, então o sinal do coeficiente será negativo!

O resultado mais interessante da regressão é que o nível inicial de renda, por si só, explica algo em torno de 90 por cento da variável dependente. Estados com maior valor

inicial de renda per capita cresceram relativamente menos que estados com nível de renda inicial menor. Tal convergência era esperada. A força de tal convergência como uma variável explicativa, no entanto, é que surpreendeu. Os resultados não apoiam a hipótese de Olson!

Idade do Estado, não importa como computada, nunca foi ao mesmo tempo negativa e significativa. Há evidência de que idade do estado é positivamente relacionada com crescimento de renda. No entanto, esse resultado não foi significativo para todos os períodos de tempo.

Foram testadas várias explicações para diferenças em taxas de crescimento econômico de estados. Não foram achadas quaisquer evidências consistentes com a hipótese de Olson de que diferenças na idade dos estados pudessem explicar diferenças no crescimento destes. Mais, os resultados indicam que a regressão contendo apenas renda inicial explica a maior parte da variação no crescimento da renda do estado. Tais resultados, no entanto, não são necessariamente uma negação à teoria de Olson, e, certamente, não invalidam uma idéia que ainda precisa (e deve), ser testada de forma sistemática por sua importância como explicação institucional. Validar a hipótese de Olson seria o mesmo que poder avaliar os custos da intervenção governamental numa determinada economia e a atuação de grupos de interesses especiais, um assunto bastante importante e sempre em voga.

IV. OS FATOS BRASILEIROS

As montadoras e as importadoras venderam em 1994 189.782 carros importados, ou 172% a mais que em 93.

A explosão de vendas superou todas as previsões do setor. Segundo estimativas da Anfavea(Associação dos Fabricantes de Automóveis) as importações em 94 não superariam 130 mil unidades. As 30 marcas associadas à Abeiva(Associação de Importadores) venderam 40,78% do total. Em Dezembro, as 30 marcas bateram novo recorde de vendas, comercializando 11.099 veículos, ou 2,3% a mais que em Novembro. Em Fevereiro, de novo as importações bateram recorde mensal, com a venda de 15.789 unidades.

O mais interessante, porém, foi a opinião de certas autoridades no assunto, quanto ao aumento da alíquota. Tanto o presidente da Ford quanto o vice-presidente da Anfavea demonstraram ser contra o aumento das alíquotas!

Desde o dia 30 de Março de 1995, ficou mais caro importar automóveis, motocicletas, ventiladores, máquinas de lavar, secadores de cabelo, fornos microondas, aparelhos eletroeletrônicos, como toca-discos laser, secretárias

eletrônicas, aparelhos de tv e antenas parabólicas. A maioria desses produtos teve a alíquota do Imposto de Importação aumentada para 70%.

O Governo, no entanto, sustentava que o aumento valeria por apenas um ano e não representava um retrocesso no processo de abertura comercial, eram portanto medidas anticonsumistas inadiáveis. Isso aconteceu, segundo as autoridades do governo, para sustentar a balança comercial, que ia completar em Março cinco meses consecutivos de déficit. Os produtos atingidos pelo aumento representavam cerca de 20% da pauta de importações do país. O Ministro Pedro Malan(Fazenda) garantiu, porém, que o Governo não estava abrindo mão da abertura comercial da economia ao exterior.

Brasil
Balança Comercial
(milhões de reais)

Julho/94	1203
Agosto/94	1522
Setembro/94	1433
Outubro/94	644
Novembro/94	-482
Dezembro/94	-884
Janeiro/95	-303
Fevereiro/95	-1095
Março/95	-1398
Abril/95	-467
Maió/95	-650

O Ministro José Serra(Planejamento) explicou que o aumento foi adotado no contexto de defesa do Plano Real, da afirmação da estabilidade e da manutenção de uma situação sadia das contas externas do país.

“...nós vamos virar o jogo da balança comercial. As exportações tem tido um comportamento excelente, e em Março vamos ter provavelmente um novo recorde”, afirmou Malan.

Eletrodomésticos e Eletroeletrônicos pagavam até então 20% de Imposto de Importação. A alíquota dos automóveis já havia subido para 32%, devendo chegar até 35% até o ano 2000.

O processo de abertura do país começou no Governo Collor, em 1990, quando a então Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, iniciou a redução das alíquotas. Em Setembro de 1994, a alíquota de importação de veículos e eletrodomésticos caiu de 35% para 20%. Em Fevereiro, o déficit comercial fez com que o Governo aumentasse a alíquota para 32%. Agora, ela mais que dobrou.

No dia 11 de maio de 1995, um pacote de medidas foi anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para proteger o setor coureiro calçadista nacional, contra o surto de importação de calçados chineses. A principal medida foi a ratificação do Acordo Internacional de Salvaguardas, que permitiu o aumento das tarifas de importação de calçados, na época em 20%, para um patamar que variava entre 47% a 63%, dependendo do produto. O aumento

deveria vigorar até abril de 96, para que, em um ano, com a inibição das importações, os calçadistas nacionais pudessem se recuperar no mercado interno.

Um pesado lobby vinha sendo feito para que se mudassem as regras no setor. O setor queixava-se da grave crise enfrentada em virtude dos elevados níveis de importação dos calçados, de forma que o aumento da tarifa iria garantir a manutenção do parque industrial e do nível de emprego, conforme argumentos apresentados pelo próprio setor.

A Ministra da Indústria, do Comércio e do Turismo, Dorothea Werneck, afirmou que, além do setor de calçados, o governo ia adotar medidas de incentivo para as indústrias têxtil, de móveis, vinícola, de brinquedos, cerâmica e autopeças. “...As importações de tecidos poderão alcançar este ano a marca de US\$5,5 bilhões e gerar um déficit na balança comercial no setor de US\$4 bilhões...”. Esses números, estimados com base nas guias de importação autorizadas de Janeiro a Abril, foram usados pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil (Abit) para pressionar o governo a contingenciar as importações de produtos têxteis com base na média dos últimos três anos, como prevê a OMC (Organização Mundial do comércio).

A Balança do Setor Têxtil

ANO	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDO
	Em US\$	Em US\$	Em US\$
1992	1,526 bilhão	529 milhões	997 milhões
1993	1,383 bilhão	1,162 bilhão	220 milhões
1994	1,403 bilhão	1,550 bilhão	-147 milhões
1995	1,5 bilhão	5,5 bilhões	-4 bilhões

Para convencer o Governo a voltar a proteger o setor, as indústrias apelaram para os empregos que geravam. Segundo dados dos fabricantes, toda a cadeia têxtil empregava 10 milhões de trabalhadores e esse número poderia crescer ainda mais, se as empresas continuassem a vender mais. A onda protecionista chegaria, até mesmo, ao ramo das bicicletas, com os fabricantes de bicicletas, representados pela Abraciclo, querendo a renegociação das regras de comércio, em vigor na época. O motivo: enquanto as bicicletas uruguaias entravam no país sem qualquer restrição, as brasileiras pagavam 20 % de alíquota de Imposto de Importação e outros 10% de imposto aduaneiro para entrar no país vizinho.

Brasil
ABRE E FECHA

MAIO /90 – Portaria libera importação de 2.500 produtos
JUNHO/90 – Cai a zero a alíquota de importação de mais de 300 produtos. Outros 1.400 produtos têxteis tiveram a alíquota reduzida. Cai a 20% o IPI de carros.
SETEMBRO/90 – Redução de 50% da alíquota de importação de produtos que no Brasil são fabricados por monopólios. Acaba o financiamento obrigatório para importações acima de US\$200.
OUTUBRO/90 – Mais de 186 produtos tiveram alíquota de importação reduzida.
NOVEMBRO/90 - Mais 196 itens tiveram alíquota de importação reduzida a zero. Cai a exigência de autorização prévia para importação acima de US\$1.500
FEVEREIRO/90 – Liberada importação de 5 itens de informática
JULHO/92 – Acabam as restrições às compras com cartão de crédito nas viagens ao exterior. Também são liberadas importações com cartão de crédito antes limitadas a jornais, revistas e software para computador.
AGOSTO/92 – Acaba a exigência de guia de importação para produtos de até US\$500 e as remessas internacionais de até US\$50 ficam isentas do Imposto de Importação. Valores entre US\$51 e US\$500 têm imposto de 20% a 150%.
FEVEREIRO/93 - Caem as alíquotas de 51 produtos dos setores alimentício, higiene e limpeza.
JULHO/93 – Quarta etapa de redução progressiva das tarifas de importação com redução da alíquota média de 17% para 14%. A alíquota máxima passa a ser 35%
ABRIL/94 – Redução de 20% para 2% em média da alíquota de 19 produtos.
SETEMBRO/94 – Redução de 35% para 20% da alíquota de importação de outros 445 produtos.
NOVEMBRO/94 – Liberada a importação de máquinas e produtos agropecuários e término do limite de idade para entrada de bens de capital usados. Redução de alíquota para importação via Correio. Produtos de até US\$100 são isentos de Impostos de Importação. De US\$101 a US\$500 pagam 10% e de US\$501 a US\$1.000 pagam 20%. Para valores maiores o imposto é de 50%.
FEVEREIRO/95 – Alíquota de importação de veículos sobe de 20% para 32%.
MARÇO/95 - Aumenta para 70% a alíquota de importação de 109 produtos, inclusive veículos e aparelhos elétricos e eletrônicos.
JUNHO/95- Ministra Dorothea Werneck admite que o governo quer estabelecer cotas para limitar a importação de veículos.

E isso não é tudo.

De fósforos a pêssegos em calda, passando por brinquedos, porcelanas e têxteis, os empresários brasileiros sentiam-se prejudicados pela concorrência dos importados e faziam fila nos gabinetes do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em busca de algum tipo de proteção. O difícil era saber diferenciar os setores que realmente corriam risco de sobrevivência, daqueles que apenas tentavam pegar carona nos sucessivos déficits da balança comercial para afastar competidores estrangeiros. O setor de calçados conseguiu a proteção desejada em Maio com o aumento da alíquota de 20% para 63%.

No setor de brinquedos, a concorrência dos brinquedos chineses aumentou expressivamente, mas não foram apenas os brinquedos vindos da China que tiravam o sono do empresariado. O setor de calçados também sentiu-se ameaçado pela entrada de produtos daquele país, que possuía uma escala de produção muito maior que a do Brasil, conseguida através de baixíssimos custos alcançados por causa dos baixos salários na China, sendo este o argumento utilizado pelos empresários, isto é, os chineses estariam praticando *dumping* em nosso país.

V. CONCLUSÃO: DISCUSSÃO DOS FATOS BRASILEIROS À LUZ DA TEORIA

As importações brasileiras cresceram 93% entre o primeiro bimestre de 1995 e o de 1994. O déficit acumulado na balança comercial, desde que foi registrado o primeiro em Novembro, atingiu 2,774 bilhões em Fevereiro. Deve-se questionar as alternativas possíveis para enfrentar o quadro desfavorável da balança comercial. As importações tinham claramente nítida tendência de alta, devido a fatores como câmbio valorizado, aquecimento de demanda interna e o próprio processo de abertura.

Uma das formas de resolver isso seria revendo as alíquotas de importação associadas ao processo de abertura. O governo elevou tarifas de 109 produtos que estavam, no geral, na faixa de 20%(bens duráveis de consumo) e 32%(no caso dos automóveis) para 70% pelo prazo, inicialmente, de um ano. No âmbito internacional isto foi, sem dúvida, um retrocesso no processo de abertura, sendo que o país perderia credibilidade. É quase consenso que algo deveria ser feito com relação às alíquotas. Porém a inclusão de certos bens faz com que se torne difícil concordar com a opção do governo. Eletrodomésticos nessa época, por exemplo, representavam aproximadamente 3% das importações no primeiro bimestre de 1995.

Discute-se então se a idéia de elevar a alíquota de importação desses produtos se fazia tão necessária. Mostrou-se, mais tarde, ser ineficaz, além de comprometer o processo de abertura. Como sabemos, a prática tarifária não deve ser utilizada para fins de estabilização, até porque as decisões de comércio exterior não são de curto prazo, e o prazo do aumento das alíquotas de um ano. E, ainda, não foram o suficiente para diminuir substancialmente o valor das importações, que refletem fortemente o nível de demanda interna e do câmbio. Demonstra-se, essa atitude, portanto, ser de outra ordem, diversa da que foi exposta pelo governo, ou seja, não foi para equilibrar as contas externas, até porque produzir um superávit nem se faz tão importante.

Na opinião de alguns, o fechamento das fronteiras e abertura de focos de tensão com parceiros comerciais aconteceu por causa de uma parcela muito pequena de nosso comércio internacional. As importações de carros representavam apenas 8,8% das compras externas do país. Para estes, o problema está claro, e não é a importação de carros. O dólar baixo frente ao real fazia com que os produtos importados ficassem, em muitos casos, mais baratos que os da indústria local.

Em matéria publicada na imprensa no dia 4 de junho de 95, constatou-se que a alta de alíquotas não conteve a importação de carros. Isto porque não só a demanda reprimida encontrava-se muito alta, como também as montadoras instaladas no país e as importadoras oficiais das marcas estrangeiras conseguiram

formas alternativas de financiamento, e os preços, por conseguinte, não subiram o suficiente de forma a afastar os compradores.

M. P. Abreu, num artigo para o Estado de São Paulo do dia 8 de Junho de 95, apresenta uma visão privilegiada dos acontecimentos que se sucederam na época. Para ele, a liberalização comercial que se iniciou em 1988 foi elemento importante para garantir a credibilidade internacional do programa de estabilização. Interesses setoriais contrariados pela abertura puderam buscar o disfarce do interesse coletivo para defender o aumento da proteção.

Como seria previsível, aumentou a fila dos setores pretendentes de tratamento privilegiado: têxteis, brinquedos, porcelanas, etc. Dada a demanda, porém, não é surpreendente que os efeitos sobre os preços tenham sido modestos. M. Abreu afirma: "...A idéia de garantir equilíbrio entre exportações e importações por setor é ridícula. Não há argumentos econômicos decentes que possam explicar tais decisões protecionistas ou o seu aprofundamento. Tarifas mais altas terminam em aumentar os preços dos produtos competitivos com importações, e portanto da margem de lucro dos produtos domésticos, além do aumento do poder de mercado dos oligopólios domésticos".

"A elevação de alíquotas de importação previamente estabelecidas se justifica apenas por critérios técnicos claramente explicitados, enquanto se promovem a modernização e o aumento da competitividade do setor". É sabido que é necessário manter em níveis razoáveis o déficit em conta corrente, pois há sempre o problema de financiamento. Tal nível pode ser alcançado de variadas formas,

sendo que as razões de sua existência pode ser encontrada em vários fatores, externos e internos(muitas vezes influenciados pelos últimos), como a crise mexicana, a alta dos juros nos EUA, aliadas, sem dúvida, à prática de valorização da moeda nacional.

Não podemos esquecer, também, da forte demanda reprimida. Poderíamos pensar em mini-desvalorizações, porém, sabemos como é difícil essa prática em crises como essa, como pudemos constatar na crise mexicana, assim como na japonesa e mais recentemente na crise da Rússia. O controle de demanda poderia da mesma forma desestimular parte do aumento do consumo das importações. Isso seria desejável.

No que diz respeito à balança comercial, nem a imposição de tarifas nem de restrições outras à importação, como a imposição de cotas, são desejadas. Em retrospecto, vemos que as importações de veículos não seriam capazes, como realmente não foram de, sozinhas, alterarem significativamente o fluxo total de importações. Como sabemos através de teorias de comércio internacional, as alíquotas devem refletir o grau de proteção desejado pela política de comércio exterior, influenciando de forma decisiva a alocação de investimentos feitos nos setores produtivos(se tivermos altíssima proteção, é claro que o valor presente de uma transação envolvendo a regulamentação de um monopólio será alta, de modo que o repasse aos preços será grande e os investimentos serão, por sua vez, mais concentrados nessa área).

Tarifas não devem ser alteradas, portanto, de acordo com acontecimentos conjunturais, ou utilizadas temporariamente, como instrumento de política de estabilização. Do mesmo modo, como não foi correta a antecipação da alíquota de 20% para automóveis em meados de 1994, que deveria apenas vigorar em 1995, não foi correto o aumento da alíquota de 20% para 32%, quanto mais para 70% já que, como vimos no decorrer do trabalho, outros setores acabam por requerer o mesmo tratamento preferencial.

Condena-se, portanto, a elevação da alíquota de importação de automóveis, não pela necessidade da medida, mas sim pela forma como foi efetuada. Oferecer proteção em certos casos não é recomendável, pois não incentiva o setor a ser mais eficiente, ao menos não no mesmo grau se este setor tivesse que se confrontar com a concorrência internacional. O problema de aumento das tarifas está no fato desta ser feita de forma não-transparente. A troca de concessões entre o governo e a indústria é que torna incorreta a elevação da alíquota. “A idéia de pinçar produtos e elevar suas alíquotas não é só deselegante, mas ineficaz e compromete a transparência do processo de abertura”.

Talvez a idéia de conter a sangria das reservas fosse até certa, porém o modo como foi feita não foi, certamente, o mais adequado, do ponto de vista de maximizar o crescimento da nação. E isso percebeu-se claramente após esse benefício “dado” aos produtores de automóveis, através do aumento de tarifas de bens produzidos por indústrias cujos apelos fizeram-se ouvir claramente no governo, num esquema de quem “grita” mais alto leva, embora a palavra gritar talvez não seja a mais adequada nesse contexto.

Pela teoria do comércio internacional, o fechamento da economia representa uma diminuição do PIB, comparando ao caso de livre comércio, salvo algumas exceções, como a teoria da tarifa ótima, que, no entanto, não leva em consideração a retaliação dos outros países. Será então que a proteção da indústria nacional se fazia necessária?

A indústria têxtil, protegida há tanto tempo, que nunca conseguiu se desenvolver iria, em período tão curto de tempo, com a proteção alavancada junto ao governo, crescer de modo a competir com os têxteis estrangeiros? Se o aumento não tinha o caráter de proteger a indústria nacional, nem de caráter de melhora da eficiência da economia, como classificar tal intervenção governamental?

Simple, através de uma teoria que afirma que a presença do governo na economia não apenas alavanca setores e promove sua eficiência, mas também representa custos para a sociedade, ou seja, a teoria do RENT-SEEKING, apresentada nos capítulos anteriores. Em outras palavras, o que aconteceu foi que determinados grupos da economia conseguiram alavancar ganhos, num processo de benefício mútuo entre produtores e o governo. Conseguiram um presente do governo, que parecia estar extremamente sensível a tais apelos. Desta forma, conseguiram com que diminuísse a competição, ao mesmo tempo em que aumentava o preço dos produtos vendidos!

Apêndice I. A Duração dos Direitos de Monopólio

O tamanho dos gastos-T (Tullock) na busca de direitos de monopólio está relacionada tanto ao ambiente no qual o *rent-seeking* acontece quanto à percepção *ex ante* da durabilidade da proteção procurada. Suponha que o ambiente político é tal que o *rent-seeking* assume a forma de dissipação de recursos, ao invés de transferências de riqueza aos *rent-seekers*. Suponha ainda que o direito de monopólio, uma vez concedido, é percebido como perfeitamente durável por um horizonte infinito. Em tais circunstâncias, os gastos-T vão ser completamente dissipados antecipadamente. Recursos iguais ao valor presente dos ganhos futuros associados ao direito vão ser “sugados” na competição por ganhos especiais e perdidos para sempre pela sociedade!

A lógica da ação coletiva, que prediz a dominância dos interesses do produtor sobre o consumidor em qualquer competição de grupos especiais por favores políticos, tende a confirmar a elevada probabilidade de tal ocorrência. Duas importantes implicações para a política de proteção comercial podem ser extraídas dessa análise. Primeiro, pode haver áreas nas quais políticas protecionistas se qualificam evidentemente como investimentos políticos duráveis. Nesses casos, a teoria conclui que não é muito válido tentar reverter a regulamentação política, já

que recursos foram gastos antecipadamente em anterior competição por *rent-seeking*.

Segundo, onde direitos de monopólio duráveis estão sob consideração política, devemos tomar cuidado. Até agora assumimos que produtores percebem sucesso total em criar um direito durável de monopólio e que determinam seu gasto deste modo. Gastos dos consumidores na defesa do excedente existente ou não ocorrem ou são politicamente inefetivos, como consequência do problema do *free-rider*, inerente à lógica da ação coletiva, embora a evidência disputa a validade dessa hipótese, já que algumas vezes os consumidores fazem *lobby* com sucesso, contra regulação de monopólios, como a própria teoria expõe.

- Algumas Implicações de Direitos de Monopólio Não-Duráveis

Nem todos os direitos de monopólio concedidos pelo governo podem ser considerados duráveis, mesmo que o mercado de regulamentação seja dominado completamente por interesses de produtores, no exercício inicial de *rent-seeking*. O equilíbrio político de mercado muda, em alguns casos dramaticamente, como consequência da mudança de preferências dos agentes, ajustes tecnológicos e ajustes de oferta. Reguladores podem ser despedidos, se aposentar e até morrer. Essas características de qualquer mercado de regulamentação, é claro, são conhecidas quando o *rent-seeking* é iniciado, e refletem-se em decisões prévias de gasto.

Tal solução prediz que o equilíbrio em mercados de regulamentação é uma resposta dinâmica ao gastos em dólar e não pode ser antecipado de uma vez por todas, salvo exceções. Se *rent-seeking* dinâmico é uma importante característica de monopólios regulatórios, o caso de desregulamentação por causa de bem estar econômico é movido por mais que o valor presente dos custos-Harberger. Já que a sociedade pode agora escapar do valor presente do futuro *rent-seeking* dinâmico introduzindo uma reforma desreguladora duradoura. Ainda, se o direito de monopólio é vulnerável, produtores e consumidores de fora podem gastar recursos para induzir desregulamentação, num processo de puro desperdício, portanto descartando o desinteresse em desregulamentação que é uma inevitável consequência de sabida durabilidade. Isto é, caso os consumidores tivessem certeza de que uma determinada regulamentação não fosse reversível, eles obviamente não perderiam tempo/recursos para conseguir a desregulamentação, o que não acontece com direitos não-duradouros!

Apêndice II. Dissipação de Gastos

O caso onde ganhos são exatamente dissipados representa um exemplo de *rent-seeking* competitivo. Com livre entrada e saída de concorrentes, a competição reflete uma estrutura de equilíbrio de oportunidades e oportunistas. A competição de *rent-seeking* é uma hipótese de equilíbrio e resulta na dissipação exata. Retângulos e trapézios são áreas exatas, que podem ser estimadas. O modelo de dissipação exata é portanto como competição perfeita. É útil, não necessariamente descritivo da realidade, uma construção para aumentar a compreensão do problema. Isso não significa, no entanto, que competições de *rent-seeking* sejam perfeitamente competitivas sempre, ou mesmo na maioria dos casos. A dissipação de gastos se manifesta inteiramente na frente, no caso de direitos completamente duráveis. Ocorre durante a vida de direitos menos duráveis, embora mesmo nesses casos ele tenderá a ter seu pico durante a fase inicial, quando as vantagens do primeiro a se mover são sujeitas a competição. Claramente, sociedades caracterizadas por monopólios bem distribuídos e *rent-seeking* dissipados vão ser, *ceteris paribus*, significativamente menos ricas que as que não os tem.

Com perfeita dissipação, não existe retorno excessivo para investimentos de *rent-seeking*! Nem o monopolista potencial nem o governo ganham mais que o retorno normal esperado do comportamento de monopólio. Em tais circunstâncias,

o mercado de direitos de monopólio será provavelmente pequeno, tanto em termos de demanda quanto de oferta. Não há incentivo especial, para o governo, de criar o monopólio!

Mais ainda, em tais circunstâncias, o segmento político, ele próprio um *rent-seeker*, tem fortes incentivos a minimizar perdas de *rent-seeking* associadas aos direitos de monopólio. Podemos comparar dois tipos de sociedade: uma em que os custos-Tullock por unidade de monopólio são altas (dissipação perfeita), e outra em que são zero. Qual sociedade, *ceteris paribus*, será mais rica?

Na primeira sociedade, haverá altos custos sociais por causa do monopólio, mas poucos monopólios! A criação de monopólio e regulação gera apenas um retorno normal. Na segunda, haverá baixos custos sociais, porém mais monopólios! Portanto maiores custos-Harberger! Em algum nível de monopólio, custos-H na sociedade não dissipativa vão exceder os custos T e custos-H combinados na sociedade dissipativa! Nesse caso a sociedade dissipativa, ou de *rent-seeking* seria relativamente mais rica! Mas isso é uma exceção.

Apêndice III. Endogeneidade

Os ganhos especiais podem ser tratados endogenamente. Isso quer dizer que teremos não só a competição por parte dos produtores, como a dos políticos ou burocratas, concorrendo para poder ocupar uma posição de maximização de votos, isto é, eles regulam a economia através dos benefícios que recebem dos produtores, normalmente, pelo aumento de apoio político. Tais modelos nos mostram, embora não de forma precisa, o interesse do governo na atividade de *rent-seeking*, procurando maximizar seus benefícios.

Tal endogeneidade não se mostra, como sabemos, através do exclusivo apoio na forma de votos, embora em épocas eleitorais tal apoio se torne evidente. Os benefícios podem ter a forma de apoio financeiro. Poderíamos tentar calcular, por exemplo, o gasto necessário à implementação de um aumento da tarifa dos automóveis. No exemplo, tomaria-se a receita média obtida pelas montadoras de automóveis, antes e depois do aumento da tarifa, vendo-se qual a diferença na receita (supostamente maior) e multiplicando-se pelo tempo em que a tarifa vigorou.

Esse gasto seria, portanto, o benefício recebido pelos reguladores da economia pelos produtores, que, por sua vez, competiriam por tal incentivo. Embora esse

seja o caso de incentivo financeiro, há o caso em que o apoio se dá na forma de votos, e o político ou burocrata irá tentar por sua vez maximizá-lo. Esta é, então, a dificuldade que temos em acabar com o *rent-seeking*, já que as autoridades, que poderiam fazê-lo, também são agentes econômicos maximizadores de benefícios! Portanto, seria necessário uma série de regras de modo a desincentivar a procura por boas oportunidades dos responsáveis pela regulação da economia.

NOTAS.

(1)

Um exemplo:

O direito de monopólio tem valor de 100.000. Cada concorrente gasta 5.000 com chance 1/20 de vencer, com 20 pessoas. Em nível social gasta-se 100.000 para capturar 100.000. Claro, o exemplo super simplifica a realidade. Não dissemos, por exemplo, o que acontece aos pagamentos feitos pelos *rent-seekers*. Cada concorrente (aos direitos regulatórios) pode, por exemplo gastar 5.000 levando reguladores para jantar ou fazer outra atividade a fim de “aliciá-lo”. Em outras palavras, nem todo ganho alvejado é desperdiçado.

(2)

A análise de *rent-seeking* sugere que os retângulos do produtor tipicamente dominam os trapézios dos consumidores em mercados de regulação resistentes à dissipação de ganhos. Quando as oportunidades de ganhos especiais são extensivas e as margens grandes, o *rent-seeking* irá florescer. Os retângulos são enfraquecidos, no entanto, em mercados de regulação de dissipação de recursos de *rent-seeking*, onde margens de ganho tendem a ser baixas ou não existentes. Em tais circunstâncias, direitos de monopólio não serão muito demarcados, custos-T serão relativamente baixos, porém custos-Tullock serão altos por causa do monopólio.

(3)

Uma possível medida é simplesmente contar todas as organizações formais em cada estado. As dificuldades conceituais e estatísticas de tal procedimento são enormes. E um problema ainda mais importante é que a informação histórica sobre sindicatos por estado são raras ou não existem. Já que sindicatos são provavelmente um dos mais importantes grupos de interesses, a ausência de informação histórica faz com que a mensuração direta da força de grupos de interesses seja impossível.

BIBLIOGRAFIA

BECKER, G.S. The Political Economy of Government Regulation. 2^ª edição, Boston, Kiewer, 1989

KRUGMAN,P & OBSTFELD,M International Economics. 4^ª edição, Addison-Wesley New York, NY, 1997

MAGEE S.P. in Colander, D.C. Neoclassical Political Economy. The analysis of rent-seeking and DUP activities. 1^ª edição, Cambridge, MA Ballinger, 1984

MONTEIRO, JV Economia e Política. 1^ª edição, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997

OLSON, M Symposium on Olson 1, 2 e 3. Public Choice Volume 52(3), 1987

OLSON, M The Rise and Decline of Nations. 1^ª edição, New Haven Yale University Press 1982

TOLLISON, R. D. Is The Theory of Rent-Seeking Here to Stay? In C-Rowley, Democracy and Public Choice, Londres, Blackwell, 1987

TULLOCK, G The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal 5, Junho de 1967

Publicação Conjuntura Econômica, 1995

Jornal O GLOBO. Janeiro à Julho de 1995

Jornal do Comércio. Janeiro à Julho de 1995

Jornal Gazeta Mercantil. Janeiro à Julho de 1995

Jornal Folha de São Paulo. Janeiro à Julho de 1995

Revista VEJA. Junho de 1995